

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sejak didirikan, Partai Keadilan Sejahtera (PKS) selalu menarik perhatian banyak kalangan peneliti karena sejarah, profil dan perilaku politiknya yang unik dan khas (Munandar, 2011). Sebagai contoh, kesembilan partai politik yang saat ini diwakili di parlemen memiliki pandangan yang serupa tentang strategi dasar politik, ekonomi dan sosial. Satu-satunya pengecualian parsial untuk ini adalah Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang mewakili warna politik Islam (Lane, 2021).

Sebelumnya, Greg Fealy (dalam Machmudi, 2008) juga pernah menyatakan bahwa PKS adalah fenomena paling menarik dalam politik Indonesia kontemporer. Tidak hanya berkembang pesat dalam keanggotaan dan dukungan elektoral, partai ini juga membawa pendekatan baru dan sangat berbeda dalam politik Islam, yang belum pernah ada sebelumnya dalam sejarah Indonesia (Machmudi, 2008). Greg Fealy menyebutkan lima aspek yang saling terkait dengan pendekatan baru tersebut. Pertama, lebih dari partai Islam lainnya, sumber utama inspirasi ideologis dan organisasi PKS berasal dari eksternal, yakni mengacu pada pemikiran Ikhwanul Muslimin di Mesir. Partai-partai Islam lain, khususnya Masyumi selama tahun 1950-an, meskipun ketika itu memiliki kesadaran yang tinggi terhadap

perkembangan di Timur Tengah dan Asia Selatan, tetapi wacana dan doktrin internal mereka sebagian besar bersifat domestik. Partai-partai seperti Nahdlatul Ulama, Masyumi, Parmusi, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), dan Partai Bulan Bintang (PBB) tidak terlalu terpengaruh oleh kekuatan eksternal tersebut.

Kedua, PKS adalah satu-satunya partai kader dalam politik Indonesia saat ini. PKS memiliki proses pelantikan, pelatihan dan promosi anggota yang ketat yang menghasilkan korps kader yang disiplin dan berkomitmen. Saat sebagian besar partai lain tidak memiliki kekuatan anggota di akar rumput, PKS memiliki struktur dan manajemen organisasi yang rapi, memiliki kelompok kajian, kegiatan masyarakat dan penjangkauan keagamaan. Sebagian besar pengurus dan anggota PKS biasanya mendapatkan posisi struktural atas dasar prestasi dan melalui proses demokrasi internal. PKS adalah satu-satunya partai yang mengembangkan jenis budaya internal dan disiplin organisasi untuk berfungsinya demokrasi yang terkonsolidasi dengan baik.

Ketiga, PKS merupakan satu-satunya partai yang memiliki program pengabdian masyarakat yang luas dan berkelanjutan. Bentuknya sangat beragam mulai dari bantuan darurat bagi korban bencana alam seperti tsunami, gempa bumi, banjir, dan kebakaran hingga penyediaan layanan kesehatan secara rutin kepada masyarakat miskin. Tiap kali menjelang Pemilu, PKS biasanya menjadikan

program-program sosial tersebut sebagai bagian integral dari kampanye.

Keempat, PKS telah menjadikan moralitas dalam kehidupan masyarakat sebagai pusat program politiknya. PKS relatif (tetapi tidak seluruhnya) bebas dari ‘politik uang’ dan memberlakukan peraturan antikorupsi yang ketat bagi para pemimpin dan legislatornya. Dalam beberapa tahun terakhir, PKS telah menjatuhkan sanksi keras kepada para anggota yang menyalahgunakan jabatannya untuk melakukan korupsi.

Kelima, PKS lebih serius tentang ideologi dan kebijakan daripada partai politik besar lainnya. Pada saat sebagian besar partai tidak malu-malu tentang kurangnya diskusi internal tentang nilai-nilai dan tujuan kebijakan yang harus mereka cita-citakan, PKS terkenal karena kekayaan wacana intra-partainya tentang isu-isu kunci konseptual dan doktrinal. Banyaknya buku, majalah, dan materi berbasis web yang diproduksi oleh anggota PKS jauh melebihi apa yang telah diproduksi oleh partai-partai lain.

Meskipun pada awalnya PKS – yang sebelumnya bernama Partai Keadilan (PK) - kerap kali diasosiasikan dengan pemikiran gerakan Ikhwanul Muslimin di Mesir, namun dalam perkembangannya partai ini banyak melakukan transformasi menjadi partai politik yang lebih kontekstual dan inklusif. PKS adalah partai yang memiliki komitmen untuk berpartisipasi dalam pemilu yang demokratis dan mengikatkan diri pada proses demokrasi yang sesuai dengan konstitusi Indonesia

(Zarkasyi, 2008). Selain itu PKS tidak pernah berada di garda terdepan untuk menyerukan pemberlakuan perda syari'ah yang bergema di daerah-daerah. Namun, PKS tidak pernah menentang kampanye syariat yang dianggap oleh para elitnya sebagai cara konstitusional menuju penerapan syari'ah yang komprehensif (Noorhaidi, n.d.).

PKS telah memodifikasi gerakan politiknya dan melakukan reorganisasi dalam pola strategi kaderisasi mereka (Djuyandi & Sodikin, 2019). Reorganisasinya dilakukan dengan mempertimbangkan faktor-faktor penting yang berasal dari kebutuhan masyarakat dan konteks demokrasi di Indonesia, dengan memperlunak garis ideologi dalam konteks kepentingan strategis jangka pendek untuk memperoleh dukungan dari masyarakat secara luas. PKS kerap kali menunjukkan kepada publik bahwa mereka concern terhadap isu-isu yang sedang diminati atau dituntut publik, mulai dari isu politik dan hukum, seperti isu anti korupsi dan konsisten mengawal *good governance*, isu kerakyatan hingga soal pembangunan ekonomi. Dengan demikian PKS menyadari betul perlunya kesadaran akan konteks, sehingga dalam menjalankan misi sebagai partai politik berbasis islam tidak a-historis (Djuyandi & Sodikin, 2019).

Sejak Pemilu 2004, PKS sudah mulai menampilkan platform yang lebih moderat (Fionna & Tomsa, n.d.). Akan tetapi, perubahan platform tersebut mendorong munculnya dua faksi berbeda yang memperebutkan posisi di internal partai. Konflik antara faksi pragmatis dan faksi idealis, dimana faksi pragmatis secara terbuka berusaha untuk

membawa PKS kepada politik kekuasaan arus utama, sebaliknya faksi idealis agamis menghendaki untuk tetap berpegang pada akar Islam, sebagai sebuah institusi dakwah islam (Tomsa, 2012). Sepanjang tahun 2004 dan 2014, kaum pragmatis lebih dominan dan memegang kendali dalam struktur internal partai. Akan tetapi, hasil pemilu 2014 yang stagnan mendorong kebangkitan faksi idealis di dalam PKS.

Jika dilihat dari sejarahnya, PKS pertama kali mengikuti Pemilihan Umum (Pemilu) di tahun 1999 saat masih bernama Partai Keadilan (PK). Di Pemilu demokratis pertama pasca kejatuhan Orde Baru tersebut, PK hanya meraih 1.436.565 suara (1,36%) dan mendapat 7 kursi di parlemen (DPR RI). Namun, karena tuntutan aturan yang mengharuskan partai peserta Pemilu 2004 wajib memenuhi ambang batas parlemen atau mendirikan partai baru, akhirnya PK berganti nama menjadi PKS agar dapat ikut sebagai peserta Pemilu (Hidayat, 2016). Alhasil, partai ini berhasil meraih suara yang lebih signifikan di Pemilu-Pemilu berikutnya. Titik balik partai ini terjadi di Pemilu 2004, dimana ia mampu meraih 7,34% suara atau 45 kursi di parlemen. Di Pemilu 2009, prosentase perolehan suara dan kursinya naik menjadi 7,88 % (56 kursi). Namun, sayangnya di Pemilu 2014 partai ini mengalami penurunan dari sisi prosentase dan jumlah kursinya, yakni 6,7 % (40 kursi), meskipun sebetulnya jumlah total suaranya mengalami sedikit kenaikan dibanding jumlah suara di Pemilu 2009. Di Pemilu terbaru, yakni tahun 2019, partai ini berhasil meraih

11,493,663 suara (8,22%), meskipun kursi yang berhasil didapat hanya 50 kursi.

Tabel 1.1 Perolehan Suara PKS 1999-2019

Tahun	Jumlah suara	Prosentase	Kursi
1999	1.436.565	1,36 %	7
2004	8.325.020	7,34 %	45
2009	8.204.946	7,88 %	56
2014	8.480.204	6,7 %	40
2019	11,493,663	8.22%	50

Sumber: Siregar dkk (2020)

Meskipun kerap kali diprediksi mengalami penurunan suara di tiap Pemilu oleh beberapa lembaga survei, PKS rupanya mampu menjaga tren kenaikan suaranya dalam empat kali Pemilu. Dalam empat kali Pemilu terakhir, hanya Pemilu 2014 yang membuat perolehan suara partai ini jatuh. Itupun sebetulnya tidak dapat dikatakan sebagai kejatuhan yang terbilang parah, karena perolehan suaranya tidak berbeda jauh dibandingkan dengan dua Pemilu sebelumnya (2004 dan 2009). Menurut peneliti, hal tersebut lebih tepat disebut dengan stagnasi, karena dalam tiga Pemilu berturut-turut PKS menunjukkan performa yang stagnan, yakni hanya memperoleh di kisaran 8 juta suara.

Penurunan jumlah kursi dari hasil Pemilu 2014 tersebut sejatinya bukan tanpa sebab. PKS mengalami cukup banyak ujian politik dan konflik internal jelang Pemilu 2014. Beberapa persoalan yang terkait langsung dengan perubahan kepengurusan partai dan isu korupsi yang melibatkan elite partai, berdampak pada perolehan suara pada Pemilu 2014 (Suryani, 2018). Meskipun demikian, sebetulnya penurunan suara di Pemilu 2014 masih bisa dikatakan wajar bagi partai yang sebelumnya menjadi pendukung penguasa. Sebagai pendukung pemerintahan SBY sejak tahun 2004 hingga 2014, PKS mendapatkan jatah kekuasaan di kabinet. Ujian kekuasaan tersebut rupanya membuat partai ini sempat tergelincir dan menghadapi konflik di internal partai yang berlarut-larut. Penurunan suara yang dialami pada Pemilu 2014 tersebut tampaknya mendorong PKS untuk melakukan revitalisasi sekaligus mengubah strategi politiknya. Sejak tahun 2014, pasca Capres-Cawapres (Prabowo-Hatta Rajasa) yang didukungnya kalah dalam Pilpres 2014, PKS memilih untuk menjadi partai oposisi. Bahkan secara tegas partai ini menyatakan diri sebagai oposisi (Erdianto, 2019). Saat itu Prabowo membentuk sebuah koalisi oposisi baru bernama Koalisi Merah Putih (KMP), dan PKS masuk ke dalam koalisis tersebut yang berisikan partai-partai bercorak nasionalis dan religius seperti Gerindra, PAN, PPP, PBB dan Partai Golkar (Damanik, 2017). Sementara partai Demokrat merupakan partai oposisi diluar koalisi.

Pilihan strategi PKS sebagai partai oposisi di tahun 2014 tersebut tampaknya bukan tanpa alasan rasional. Tampaknya PKS ingin memperbaiki performa perolehan suaranya untuk Pemilu 2019. Sejarah kemudian mencatat bahwa pilihan PKS sebagai oposisi pemerintahan Jokowi-JK sejak tahun 2014 tersebut memberikan berkah di Pemilu berikutnya. Pada Pemilu 2019, suara partai ini meningkat cukup tajam menjadi 8,22 persen. Menurut Hendri Satrio, dalam sejarahnya elektabilitas PKS justru mengalami kenaikan saat partai tersebut memilih posisi di luar pemerintahan (Erdianto, 2019). Ada indikasi pilihan positioning PKS sebagai partai oposisi di parlemen merupakan strategi mereka untuk mendulang suara secara jangka menengah, setidaknya dalam kurun dua periode Pemilu. Mantan Presiden PKS, Hidayat Nurwahid, pernah mengatakan bahwa PKS dapat bernasib seperti PDIP yang pernah menjadi partai oposisi selama 10 tahun sepanjang pemerintahan SBY, kemudian diganjar dengan kenaikan suara yang signifikan setelahnya. Bahkan, PDIP menjadi partai pemenang di Pemilu 2014 (Detik, 2014).

PKS merupakan salah satu partai politik yang sejak periode pertama pemerintahan Jokowi menyatakan diri sebagai oposisi loyal. Di tahun 2015, PKS melalui presidennya, Sohibul Iman, menyatakan bahwa PKS sebagai partai di legislatif akan menjalankan fungsinya sebagai pengontrol (Wijanarko, 2015). Dalam sebuah pidato politik di acara Musyawarah Nasional PKS ke-4 di Depok, Sohibul Iman dengan terang mengatakan: “Kalau sekarang, kami ini oposisi loyal, kami loyal



pada kepentingan bangsa. Kalau Koalisi Indonesia Hebat (KIH) membuat kebijakan baik, ya didukung, tetapi kalau tidak, ya dikritik," (Gabrillin, 2015). Pernyataan diri sebagai oposisi loyal sudah digaungkan PKS sejak awal periode pertama pemerintahan Jokowi.

Pada tahun 2015, PKS pernah merilis lima poin kritikan terhadap pemerintahan Jokowi-JK. Pertama, soal pengelolaan perekonomian Indonesia yang masih belum dikelola dengan baik, terutama soal target pertumbuhan ekonomi 7% yang belum terealisasi. Kedua, kontrol pemerintah terhadap penggunaan APBN dinilai belum optimal. Ketiga, soal isu peningkatan kesejahteraan rakyat yang belum terealisasi. Keempat, soal buruknya koordinasi antar lembaga penegak hukum. Kelima, lemahnya konsolidasi politik (Pratama, 2015) . Selain itu, tidak sedikit sikap PKS yang menunjukkan sikap kritis terhadap kebijakan dan kinerja yang menurut mereka tidak sesuai dengan amanat konstitusi. Sebagai contoh, beberapa isu yang paling populer antara lain seputar Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu Ormas). Rancangan Undang-Undang Haluan Ideologi Pancasila (RUU HIP), dan Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS).

Sepanjang periode pertama pemerintahan Jokowi (2014-2019), PKS tampak menjadi satu-satunya partai oposisi yang unik dibanding dengan partai Gerindra dan partai Demokrat, karena rasionalitas pilihan oposisinya yang linear dengan platform partainya sebagai partai

berhaluan Islam “kanan”. Secara corak ideologi, PKS merupakan antitesis dari ideologi partai pemenang Pemilu, yakni PDI-P. Berbeda dengan partai Gerindra dan Demokrat yang secara ideologis tidak begitu jauh dengan PDI-P. Sehingga, meskipun agak berlebihan, dapat dikatakan bahwa PKS adalah “oposisi yang kaffah (komprehensif)”, atau “the real opposition” karena memiliki variabel-variabel alasan yang paling lengkap untuk berposisi menjadi oposisi. Pilihan posisi PKS sebagai partai oposisi di periode pertama pemerintahan Jokowi tidak semata-mata alasan strategis, atau pragmatis, ataupun alasan personal, melainkan juga alasan ideologis.

Pilihan politik PKS terhadap pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla (Jokowi-JK) 2014-2019 juga tidak terlepas dari penerapan negara demokrasi. Pilihan oposisi yang diperankan oleh partai politik merupakan salah satu faktor utama demokrasi modern (Haris, 2020). Pola keputusan politik PKS dalam menentukan posisinya sebagai oposisi terhadap pemerintahan Jokowi-JK merupakan keputusan kolektif yang dilatarbelakangi oleh sikap PKS yang ingin menjaga stabilitas demokrasi dan mengontrol kebijakan pemerintah. Kedudukan demokrasi lebih dari sekedar penyelenggaraan pemilu, tetapi demokrasi merupakan ideologi yang mengandung seperangkat nilai yang harus ditanamkan, seperti partisipasi, toleransi, kesetaraan, keadilan, kebebasan, hak universal, dan konsensus bersama.

Perilaku oposisi politik yang ditunjukkan oleh PKS termasuk oposisi konstitusional. Oposisi konstitusional digambarkan sebagai

badan yang menerima legitimasi negara dan siap bekerja dalam struktur dan proses yang ditentukan oleh Konstitusi (Manddk & Smuk, 2014). Oposisi mungkin tidak setuju dengan pemerintah yang sebenarnya tetapi berusaha untuk mempengaruhi kegiatannya. Untuk mempengaruhi aktivitas pemerintah, oposisi perlu memiliki peluang dan sumber daya parlementer (Manddk & Smuk, 2014). Menurut Helms, karakter oposisi terikat dengan karakter pemerintah. Apa yang selama ini ditunjukkan PKS berbeda bahkan berlawanan dengan konsep perlawanan atau pembangkangan, karena semua perilaku dan ekspresi oposisional yang ditampilkan masih dalam kerangka konstitusi (Helms, 2021).

Meskipun sejak tahun 2014 PKS telah mendeklarasikan diri sebagai partai oposisi terhadap pemerintahan Jokowi, namun perilaku oposisional yang telah mereka tampilkan di ruang publik sepanjang tahun 2014-2019 perlu dieksplorasi dan dideskripsikan lebih mendalam (indepth), diidentifikasi dan dikategorisasi untuk memperoleh pengetahuan baru yang berbeda dengan penelitian-penelitian lainnya tentang oposisi politik PKS. Latar belakang ini memantik peneliti untuk melakukan penelitian tentang **“perilaku oposisi politik Partai Keadilan Sejahtera (PKS) terhadap pemerintahan Joko Widodo”**.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan *framework* oposisi politik yang dikembangkan oleh Louwerse & Otjes (2019), dimana mereka membagi pendekatan perilaku oposisi politik menjadi dua

bentuk, yakni pengawasan (*scrutiny*) dan pembuatan kebijakan (*policy making*) (Otjes & Louwerse, 2021). Dalam hal ini, pendekatan pengawasan (*scrutiny*) mengkaji perilaku PKS sebagai oposisi terhadap kebijakan-kebijakan pemerintahan Jokowi. Adapun pendekatan pembuatan kebijakan (*policy making*) mengkaji perilaku oposisi PKS dalam konteks fungsi legislasinya di parlemen. Selain itu, konsep oposisi dalam penelitian ini mengambil pendapat dari Brack & Weinblum yang mendefinisikan oposisi politik dalam spektrum yang lebih luas, yakni “ketidaksepakatan dengan pemerintah atau kebijakannya, elit politik, atau rezim politik secara keseluruhan, yang diekspresikan di ruang publik, oleh individu terorganisir melalui berbagai modus tindakan” (Brack & Weinblum, 2014). Dari definisi Brack & Weinblum tersebut, subjek perilaku oposisi menjadi dua, yakni aktor dan organisasi. Dalam hal ini, oposisi adalah individu yang terorganisir dalam institusi PKS, dimana dalam pendekatan pengawasan (*scrutiny*), politisi tersebut tidak harus berstatus sebagai anggota parlemen. Sebaliknya, oposisi dalam pendekatan pembuatan kebijakan (*policy making*) adalah mereka yang berstatus sebagai anggota parlemen yang memang secara resmi memikul fungsi legislasi.

Adapun yang dimaksud dengan organisasi oposisi adalah PKS sebagai sebuah partai, dimana dalam pendekatan pengawasan (*scrutiny*), perilaku oposisionalnya ditunjukkan dalam bentuk sikap dan tindakan baik secara kelembagaan dan individual, sedangkan

dalam pendekatan pembuatan kebijakan (policy making), perilaku oposisionalnya ditunjukkan oleh fraksi PKS di parlemen.

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan latar belakang yang sudah tersaji, penelitian ini merumuskan masalah bahwa untuk menjadi partai oposisi ditengah dominasi kekuasaan rejim yang dominan sebenarnya tidaklah mudah. Beberapa partai politik yang awalnya mengambil posisi oposisi, tidak lama kemudian perilaku politiknya berubah menjadi melunak untuk tak disebut sebagai perilaku kompromis. Dan pada kenyataannya PKS perilaku politiknya melalui actor atau institusinya justru menunjukkan hal yang berbeda, yaitu konsisten sebagai oposisi. Pada titik inilah penelitian mengajukan pertanyaan: *Bagaimana perilaku oposisi PKS dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah dan keterlibatan dalam proses pembuatan kebijakan legislatif?*

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Memperoleh gambaran dan analisa tentang bentuk perilaku oposisi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) melalui pendekatan pengawasan (scrutiny) terhadap pemerintahan Joko Widodo.
2. Memperoleh gambaran dan analisa tentang bentuk perilaku oposisi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) melalui pendekatan

proses pembuatan kebijakan (*policy making proces*) terhadap pemerintahan Joko Widodo.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini minimal akan memberikan informasi dan referensi bagi penelitian selanjutnya dan secara maksimal kan memberikan inspirasi untuk melakukan kajian lebih lanjut tentang Oposisi partai politik.

##### 2. Manfaat Praktis

Penelitian dapat menjadi rujukan bagi masyarakat, mahasiswa, akademisi, partai politik dan politisi dalam memahami prilaku oposisi partai politik khususnya Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dalam sistem politik Indonesia