BAB I

PENYEDERHANAAN PARTI POLITIK 1971-1977

Pada bahagian pertama dari kajian ini adalah usaha-usaha pemerintah untuk membentuk sistem pentadbiran negara. Pertama, pengharaman Parti Komunis dan usaha mengenyepikan tokoh-tokoh politik pembangkang pada masa pentadbiran Sukarno. Kedua, usaha membentuk kuasa baru yang berpusat pada presiden dan mengawal kuasa parlimen dengan cara mengangkat ABRI dan pendukung setia Orde Baru sebanyak 1/3 dari 920 ahli MPR. Ketiga, usaha pemerintah menubuhkan Golongan Karya dan mengawal parti-parti politik lepas dari pengaruh tokoh-tokoh politik pembangkang masa pemerintah Sukarno.

Pada bahagian kedua dibincangkan usaha pemerintah untuk menyederhanakan parti politik setelah kemenangan Golkar dalam pilihan raya tahun 1971 menjadi tiga parti sahaja, iaitu Golkar, PPP dan PDI. Kebijaksanaan pemerintah ini membawa akibat. Bagi PPP menimbulkan konflik baru kerana unsur-unsur dalaman PPP, khasnya antara NU, (Nahdatul Ulama) dengan MI, (Muslimin Indonesia). Dalam Golkar terdapat perebutan pengaruh. Paduan dalam PDI berakibat konflik dalaman, khasnya antara tokoh-tokoh yang berasal dari PNI, (Partai Nasional Indonesia). Hasil pilihan raya 1977 yang dimenangkan oleh Golkar mendapat kritik dari PPP dan PDI.

Pada bahagian ketiga berkenaan dengan kedudukan DPR dalam

sistem demokrasi Indonesia. Pertama, tanggapan DPR terhadap rencana undang-undang bidang politik. Dalam kajian ini beberapa keinginan partai politik tidak dapat diterima oleh pemerintah. Kedua, terjadi perdebatan mengenai rencana undang-undang perkahwinan antara partai Islam yang didukung oleh umat Islam diluar parlimen dengan pihak pemerintah. Ketiga, dibincangkan mengenai tanggapan DPR terhadap isu semasa, iaitu masalah kebijaksanaan pemerintah yang tergantung kepada pemodal dunia yang berakibat jatuhnya peristiwa kerusuhan 15 Januari 1974, kes Pertamina dan rasuah. Banyak kritik disampaikan kepada DPR kerana kurang mampu memberi pengawalan kepada pemerintah.

A. Orde Baru Sebagai Kelahiran Kekuatan Politik Baru

Peristiwa 30 September 1965, iaitu Peristiwa Gestapu atau G30S/PKI, (Gerakan 30 September Partai Komunis Indonesia) dengan cepat telah mengubah bentuk kehidupan politik Indonesia. Peristiwa itu telah menyebabkan berakhirnya riwayat dua kekuatan politik utama, Presiden Sukarno dan PKI yang sebelumnya memegang peranan penting disamping ABRI, khasnya Tentera Darat dalam sistem politik Indonesia.¹ Pada masa pecahnya peristiwa G30S/PKI itu dalam kehidupan politik Indonesia terjadi pertentangan antara dua kelompok dalam masyarakat yang kemudian dikenal Orde Lama dan Orde Baru. Kekuatan Orde Lama berpusat pada orang-orang yang berideologi komunis, bersama dengan orang-orang yang setia kepada Presiden Sukarno. Sebaliknya kekuatan Orde Baru adalah golongan-golongan serta

perorangan yang anti komunis dan anti konsep politik Sukarno.

Berakhirnya dua pertentangan kelompok itu dilakukan dengan serangkaian strategi politik dalam pemerintahan Orde Baru melalui empat periode. Dalam periode pertama, pengharaman PKI pada 2hb Mac 1966 melalui Supersemar, (Surat Perintah 11 Maret). Dalam periode kedua, memperkuat pemerintah yang tampak dalam penyempurnaan kabinet Suharto. Berbagai keputusan politik telah dikeluarkan oleh mesyuarat MPRS, (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara), antara lain menghapuskan gelar Pemimpin Besar Revolusi dan menghapuskan pengangkatan Presiden seumur hidup. Dalam periode ketiga, menghapuskan dua pimpinan negara yang secara resmi masih di pimpin oleh Presiden Sukarno sedangkan secara nyata oleh Suharto. Hal ini tercapai pada mesyuarat khas MPRS tahun 1967 dengan pelantikan Jenderal Suharto menjadi penjawat Presiden RI. Dalam periode keempat, mengembalikan kestabilan politik dan merencanakan pembangunan ekonomi.²

Peranan utama dari pemerintahan Orde Baru terletak pada ABRI, khasnya Tentera Darat dengan dukungan dari kesatuan-kesatuan aksi, seperti KAMI, (Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia), KASI, (Kesatuan Aksi Sarjana Indonesia) dan lain-lain. Mereka menolak kehadiran parti-parti yang dianggap hanya berkepentingan dengan segolongan masyarakat. Sebagai penggantinya mereka lebih menginginkan kekuatan sivil baru yang diambil dari para pendukung melawan Sukarno. Mereka ini disebut kekuatan sivil baru yang tidak banyak mendapat dukungan dari parti-parti politik lama, sehingga dia tidak cukup

kekuatan untuk mencabar kebijaksanaan yang tidak mereka setuju dalam pembangunan.³

Pengukuhan Suharto sebagai Presiden RI pada bulan Mac tahun 1968 dapat dijadikan ukuran bahawa politik Orde Baru sudah tertanam kuat. Sungguhpun demikian pemimpin Orde Baru dihadapkan pada persoalan penting tentang bentuk politik macam apakah yang akan diterapkan untuk dapat membangun Indonesia kembali. Suharto menjurus kepada usaha menghilangkan sistem pemerintah masa lalu iaitu pada masa demokrasi liberal, dimana tidak pernah terbentuk suatu pemerintah yang kuat. Pada masa demokrasi terpimpin, walaupun Sukarno sebagai kepala eksekutif yang mempunyai kekuasaan yang besar, tetapi kekuasaan itu tampaknya kurang efektif kerana kurang mendapat dukungan majoriti dari parti, kekuasaan yang besar itu hanya dipusatkan untuk menjaga pertentangan politik, terutama antara ABRI khususnya angkatan darat dengan PKI.⁴

Tuntutan pilihan raya dalam masa yang dekat berakibat pemerintah Orde Baru dihadapkan kepada keragu-raguan menghadapi kekuatan parti politik yang sudah mengakar di desa-desa. Sedangkan pendukung Orde Baru di bandaraya-bandaraya sangat sedikit, disamping itu pemerintah Orde Baru juga tidak ingin memberi kesan seolah-olah kekuasaannya dirampas dari Orde Lama dengan cara mengulur-ulur masa pilihan raya. Kemudian berasaskan hasil Seminar Tentera Darat di Bandung menyatakan persetujuan akan pilihan raya dengan syarat bahawa kekuatan pendukung Pancasila yang disifatkan sebagai pendukung pemerintah Suharto harus menang dalam pilihan raya. Dalam seminar itu diterima

usul untuk menjalankan sistem pemilihan yang diperkirakan tidak akan menguntungkan parti-parti politik.⁵

Usaha untuk dapat diterima oleh semua pihak terhadap kebijaksanaan politik pemerintah Orde Baru dilaksanakanlah serangkaian pendekatan dengan pelbagai kekuatan dalam masyarakat yang dinyatakan oleh pemerintah sebagai "persetujuan nasional", terdiri dari dua macam. Pertama, persetujuan utama ialah melaksanakan Pancasila sebagai ideologi nasional dan UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Kedua, persetujuan tentang cara melaksanakan persetujuan utama yang merupakan hasil pembicaraan parti politik dan organisasi massa disatu pihak dengan pemerintah dipihak lain. Persetujuan kedua ini berlangsung cukup lama yaitu kurang lebih tiga tahun selama berlangsungnya proses penyampaian tiga rencana undang-undang yang diajukan oleh pemerintah, yaitu undang-undang kepartian, keormasan dan kekaryaan, undang-undang pilihan raya serta undang-undang susunan MPR, DPR dan DPR Daerah. Persetujuan tentang kepartian tidak mendapat keputusan kerana keinginan pemerintah untuk mencantumkan Pancasila sebagai asas parti tidak dapat diterima oleh parti-parti politik, maka diambil keputusan untuk menunda perbincangan mengenai asas ini dan perbincangan dialihkan kepada dua undang-undang yang lain.⁶

Pembahasan undang-undang pilihan raya berjalan lama kerana dua pendirian yang berbeza antara pemerintah dan ABRI serta Golkar disatu pihak dengan parti-parti politik serta organisasi massanya dipihak lain yang pada akhirnya dengan melalui pendekatan memutuskan 12 persetujuan, iaitu;

1. jumlah anggota DPR tidak boleh dibesar-besarkan,
2. adanya perimbangan yang baik antara jumlah perwakilan pulau Jawa dan luar Jawa,
3. faktor jumlah penduduk diperhatikan,
4. adanya anggota yang diangkat disamping anggota yang dipilih,
5. tiap kabupaten dijamin minimal 1 (satu) wakil,
6. persyaratan mengenai tempat tinggal calon dihapuskan,
7. yang diangkat adalah perwakilan ABRI dan sebahagian sivil yang disifatkan sebagai pendukung setia pemerintah Suharto.
8. jumlah yang diangkat untuk MPR adalah 1/3 dari seluruh anggota,
9. jumlah anggota DPR ditetapkan 460 orang, terdiri dari 360 orang dipilih melalui pemilihan umum dan 100 orang yang diangkat,
10. sistem pilihan raya; perwakilan seimbang yang sederhana,
11. Sistem pencalonan ialah sistem berdaftar dan
12. Daerah pemilihan; Daerah tingkat I (propinsi).

Pokok-pokok persetujuan politik nasional itu menurut pemerhati politik Harry Tjan Silalahi apabila mengkaji penyelenggaraan Demokrasi Indonesia dewasa ini secara langsung maupun tidak langsung menyentuh pembahasan tentang persetujuan politik nasional itu.⁷ Pemerintah Orde Baru berusaha agar parti-parti tidak berkembang sampai titik dimana mereka dapat menjadi ancaman. Langkah-langkah yang ditempuh, seperti menjamin bahawa parti-parti akan dipimpin oleh orang-orang yang bersedia patuh dan erat kerja sama dengan pemerintah.⁸

A.1. Kearah Struktur Semula Parti Politik

Perdebatan pembangunan politik diarahkan kepada struktur lembaga politik, salah satu cabaran utamanya adalah membentuk kembali parti-parti politik untuk menghadapi pilihan raya. Pelaksanaan pilihan raya mengalami kesulitan kerana belum adanya undang-undang yang mendapat persetujuan semua pihak. Pilihan raya yang sudah dijanjikan pada masa Sukarno dimasa jayanya, pada masa Orde Baru pun belum segera dapat dilaksanakan, kerana proses pembentukan undang-undang pilihan raya di parlimen atau DPR yang berlarutan.

Barulah tahun 1971 pilihan raya dapat dilaksanakan yang diikuti oleh 10 parti, termasuk Golongan Karya sebagai parti pemerintah. Golongan Karya mendapat dukungan dari pemerintah dan ABRI yang telah dirintis pada masa demokrasi terpimpin, ia lahir tanggal 20hb Oktober 1964 dengan nama Sekber Golkar, (Sekretariat Bersama Golongan Karya), iaitu wadah baru ini menghimpun hampir 300 buah organisasi fungsional dengan tiga organisasi sebagai tulang punggungnya, yaitu SOKSI, (Sentral Organisasi Swadiri Indonesia), MKGR, (Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong) dan KOSGORO, (Koperasi Serbaguna Gotong Royong).⁹ Kebijaksanaan Golongan Karya umumnya ditentukan oleh pemerintah dan ABRI. Semua pegawai negeri tanpa kecuali harus menjadi anggota Sekber Golkar, gejala tentang campur tangan pemerintah dan militer ini adalah usaha untuk mengalihkan sistem parlementer kepada sistem presidensial.¹⁰

Golkar mempunyai cara-cara yang berbeza dalam menghadapi lawan politiknya. Pertama, dalam menghadapi PNI, Golkar meng-

gunakan Kokarmendagri, (Korps Karyawan Pemerintahan Dalam Negeri) suatu organisasi pegawai kementerian Dalam Negeri dimana dahulu PNI banyak mendapat dukungan. Pada tahun 1970 Menteri Dalam Negeri, Amir Machmud memutuskan bahwa kementeriannya akan menjadi tulang punggung Golkar. Ketika saat pilihan raya semakin dekat pegawai negeri di tekan untuk menandatangani "kesetiaan tunggal" kepada pemerintah, yang bermakna dukungan kepada Golkar. Kedua, untuk menghadapi pemilih Islam, dihidupkan kembali GUPPI, (Gabungan Usaha Perbaikan Pendidikan Islam) dengan menjemput lebih lapan ratus ulama tradisional. Usaha yang dilakukan diantaranya menyediakan dana untuk pesantren dan memberikan kemudahan berpergian keluar negeri. Ketiga, para pemilih didesa-desa, pihak ABRI terus melakukan tekanan langsung, khasnya kepada bekas pendukung PKI.¹¹

Dalam pilihan raya tahun 1971 usaha-usaha untuk menjadikan Golkar sebagai organisasi politik yang besar, walaupun kadang-kadang dianggap dengan cara-cara diluar kewajaran menghasilkan suatu kejayaan. Hal ini terlihat Golkar memperoleh 236 kerusi dari 360 yang diperebutkan di DPR, disamping itu dia masih mendapat 25 kerusi dari 100 yang anggota DPR yang diangkat, 75 lagi dari ABRI. Dengan demikian gabungan kekuatan antara Golkar 261 kerusi dan ABRI 75 kerusi sebesar 336 kerusi dari semua kerusi yang ada di DPR berjumlah 460 buah. Berasaskan hasil pilihan raya ini dapat dilihat perbedaannya dengan pemerintah Sukarno. Kalau Sukarno terutama mengandalkan kekuasaannya pada pengaruh kharismanya sebagai

seorang pemimpin dan kepandaiannya memegang kunci keseimbangan antara kekuatan-kekuatan politik yang saling bersaing dan bertentangan, maka Suharto terutama mengandalkan kekuasaannya sebagai kepala eksekutif dengan membangun organisasi politik yang kuat dari militer dan Golkar. Oleh itu, kalau kekuasaan politik Sukarno yang besar tampak kurang efektif kerana tidak adanya organisasi politik yang kuat sebagai landasannya, maka kekuasaan politik Suharto dengan adanya militer dan Golkar yang menjadi pendukung utamanya tampak sangat efektif.¹²

Perkembangan politik dibawah Suharto juga menunjukkan proses penjinakan tingkah laku militan dalam politik sama ada ditujukan kepada parti-parti politik atau kepada bekas pemerintahan Orde Lama. Sikap militan pendukung Orde Baru, terutama dari kesatuan-kesatuan aksi (KAMI, KAPPI dan KASI), menuntut agar pemerintah Suharto memperlakukan Sukarno lebih buruk dari apa yang sudah dideritanya, antara lain agar Sukarno diadili, Suharto tidak mengabulkan tuntutan itu. Sikap teguh pendirian yang ditunjukkan Suharto sudah banyak menolongnya memperlunak sikap militan. Usaha tersebut dapat juga dilakukan dengan mengangkat tokoh-tokoh militan menjadi anggota parlimen. Begitu juga sikap mahasiswa dan pemuda yang mencuba mendemonstrasikan sikap mereka yang kritis dengan mudah mereka diatasi, antara lain melalui cara-cara KOPKAM-TIB, (Komando Pertahanan Keamanan dan Ketertiban) sehingga tidak meluas. Usaha-usaha itu telah menunjukkan tercapainya stabiliti politik. Tingkah laku politik Suharto ini juga diterapkan untuk menjinakkan militan yang berkembang dalam

parti-parti politik.¹³

Sewaktu begitu lantang tuntutan untuk membubarkan PNI, kerana sebahagian pemimpinnya terlibat G30S/PKI, Suharto tidak menerima tuntutan itu sepenuhnya, hanya membantu diadakan pembersihan tokoh-tokohnya yang dianggap tidak sesuai dengan semangat Orde Baru. Sikap demikian juga ditunjukkan kepada pengikut-pengikut Masyumi untuk menghidupkan parti itu kembali, walaupun wadah baru diperkenalkan dengan nama Parmusi, (Partai Muslimin Indonesia) untuk memenuhi sebahagian dari tuntutan tersebut. Namun Suharto menolak parti itu dipimpin oleh bekas tokoh-tokoh Masyumi dahulu kerana kekhawatiran sikap militan yang ditunjukkannya pada masa lalu, kedua parti itu diusahakan tidak kritis dan militan.¹⁴

Kekhawatiran sikap militan dari parti-parti politik mendorong pemerintah untuk memperbaiki peranan parti politik dengan sasarannya adalah untuk penyederhanaan dan usaha melepaskan mereka dari ikatan-ikatan primordial, baik fanatisme agama, ideologi, kedaerahan maupun kesukuan agar mereka lebih obyektif dalam melaksanakan tugas mewakili rakyat. Dalam rangka menjamin kelancaran pemerintah dalam usaha melaksanakan pembangunan, pada bulan Januari 1973, sistem kepartian resmi disederhanakan. Semua parti politik kecuali ABRI dan Sekber Golkar dikelompokkan menjadi dua parti politik, iaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang merupakan paduan dari NU, Parmusi, PSII, (Partai Serikat Islam Indonesia) dan Perti, (Persatuan Tarbiyah Islamiah) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang merupakan paduan dari PNI, Parkindo, (Partai Kris-

ten Indonesia), Parti Katolik, IPKI, (Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia) dan Murba.¹⁵

B. Perkembangan Parti Politik dan Pilihan raya 1977

Berasaskan Maklumat Pemerintah 3hb Nopember 1945 kehidupan politik di Indonesia menganut sistem multi-parti. Massa demokrasi liberal tahun 1950an tidak kurang 70 parti dan perorangan telah mengambil bahagian dalam pilihan raya 1955, kemudian terpilih menjadi 27 parti dan perorangan. Dengan sistem multi parti sulit membentuk pemerintah yang kuat kerana tidak mendapat dukungan mayoriti parti. Presiden Sukarno mulai melaksanakan kebijaksanaan sistem kepartian dengan kriterianya membubarkan parti-parti yang tidak sejalan dengan pemerintah Sukarno seperti PSI, (Parti Sosialis Indonesia) dan Masyumi tanpa mengurangi pertentangan idiologi. Pada 10hb April 1961 hanya sepuluh parti yang mendapat pengakuan iaitu PNI, NU, PKI, PSII, Parkindo, Partai Katolik, Perti, Murba dan Partindo. Murba diharamkan kerana pertentangannya dengan PKI sedangkan tokoh-tokohnya diberikan jawatan tertentu.¹⁶ Penyederhanaan parti pada masa pemerintah Sukarno tahun 1960an sangat menguntungkan PKI.

Setelah PKI dibubarkan suasana baru dalam kehidupan politik mulai dilaksanakan oleh pemerintah Orde Baru seperti Murba ditubuhkan kembali bulan Oktober 1966, Parmusi, (Partai Muslimin Indonesia) ditubuhkan sebagai usaha menampung sebahagian pendukung Masyumi dahulu. Bulan Februari 1970 Presiden

Suharto menyerukan tentang gagasan pengelompokan parti-parti untuk menjaga stabiliti nasional, pola kerja parti berorientasi pada program dan disarankan untuk membentuk dua kelompok, yakni kelompok nasionalis terdiri atas PNI, Murba, IPKI, Partai Katolik dan Parkindo, bulan Mac 1970 terbentuklah Kelompok Demokrasi Pembangunan yang kemudian menjadi PDI, (Partai Demokrasi Indonesia) dan kelompok aspirasi Islam terdiri atas NU, Parmusi, PSII dan Perti, bulan Mac 1970 terbentuklah Kelompok Persatuan Pembangunan yang kemudian menjadi PPP, (Partai Persatuan Pembangunan). Pemerintah menyarankan usaha pengelompokan itu secara berperingkat yang dimulai dari fasa persekutuan (federasi) sampai pada fasa perpaduan.¹⁷

Runtuhnya parti-parti politik yang diikuti dengan pokok pembicaraan mengenai konsep baru "massa mengambang". Pada bulan September 1971 Panglima Kodam Jawa Tengah, Mayjen. Widodo, rupanya atas desakan Ali Murtopo menyatakan bahawa parti politik diharamkan melakukan kegiatan di desa-desa. Segera sesudah itu konsep massa mengambang disebarluaskan oleh rekan-rekan Ali Murtopo di Golkar. Dengan itu parti-parti politik tidak boleh mendirikan cawangan di desa-desa, agar rakyat didesa-desa lebih terpusat kepada pembangunan ekonomi.¹⁸

B.1. Perkembangan Partai Persatuan Pembangunan

Partai Persatuan Pembangunan merupakan suatu parti hasil gabungan bekas parti politik yang berasaskan Islam iaitu NU, Parmusi, PSII dan Perti. Fachry Ali, seorang cendekiawan Islam

berpendapat bahawa PPP tidak hanya bersifat keagamaan namun juga sekaligus bersifat aliran. Adanya empat aliran faham keagamaan dengan latar belakang sejarah yang saling berbeza telah memberikan pengaruh yang cukup besar bagi terbentuknya sifat dan tingkah laku parti itu, kerana keragaman dan perkembangan setiap unsur itu khasnya Parmusi dan NU mengakibatkan pula terjadinya keragaman tafsiran politik.¹⁹

Sebagaimana pendapat Deliar Noer dan Alan Samson tentang dikotomi muslim Indonesia "Moderenis-Tradisional", Parti Muslimin Indonesia sedikit mempunyai kemiripan dengan "Moderenis" yang dapat dilihat dari kumpulan Parmusi di PPP, dimana mereka berasal dari HMI, (Himpunan Mahasiswa Islam) , PII, (Pelajar Islam Indonesia) , Jamiatul Al-Washliyah dan Muhammadiyah. Dua terakhir merupakan pendukung Masyumi sebelum dibubarkan. Dengan demikian secara kultural tidak berbeza jauh dengan Masyumi, apalagi dihubungkan dengan proses berdirinya Parti Muslimin Indonesia yang didukung oleh berbagai organisasi sosial dan pendidikan Islam antara lain Muhammadiyah, Jamiatul Al-Washliyah, Persatuan Nahdlatul Wathan, Mathla'ul Anwar dan lain-lain.²⁰ Namun pada masa Kongres Pertama Parmusi pimpinannya tidak diterima oleh pemerintah, kerana orang-orang Masyumi yang menurut kaca mata "politik Militer" pernah melakukan pembrontakan pemisahan diri. Barulah setelah terjadi berbagai pertemuan bulan Februari 1968 ditubuhkan dengan pimpinan Djarnawi Hadikusumo dan Lukman Harun.²¹

Masih tetapnya keinginan Parmusi memunculkan para bekas pemimpin Masyumi sehingga hubungannya dengan pemerintah agak

dingin, disaat itulah John Naro dan Imran Kadir pada bulan Oktober 1970 menuduh pemimpin Parmusi bersikap menentang ABRI sambil mengangkat dirinya sebagai pembentuk pimpinan baru, akhirnya pemerintah bulan Nopember 1970 mengangkat H.M.Mintaredja sebagai pimpinan sedangkan Naro menjabat salah seorang pengurusnya.²² Semenjak itu pendukung berdirinya Parmusi dari orang-orang Masyumi sudah mulai merenggang dan Parmusi adalah suatu kelompok yang mengambang "Floating group", kerenggangannya dengan massa luas dan kehadirannya dalam politik tergantung pada hubungan tokoh-tokohnya dengan pemerintah.²³

NU, (Nahdatul Ulama) sebagai organisasi sosial dan pendidikan lahir 31hb Januari 1926 di Surabaya, tahun 1952 resmi menjadi parti politik setelah keluar dari Masyumi. NU sebagai organisasi sangat kuat berakar dalam masyarakat pedesaan atau perkampungan di Jawa dan beberapa daerah di luar Jawa dengan tradisi kepatuhan hampir tanpa syarat terhadap kaum ulama. Bentuk NU yang menampilkan Islam tradisional Indonesia akan membawa permasalahan dalam perpaduannya di PPP dengan unsur-unsur lainnya, khasnya dengan Parmusi.

Perti, (Pergerakan Tarbiyah Islamiah) merupakan salah satu gerakan Islam Tradisional yang bersifat asli dengan bermazhab Syafi'i secara ketat. Lahir di Sumatra Barat 30hb November 1945, dibawah pimpinan K.H.Siradjudin yang lebih miring kepada PKI serta Sukarno dan setelah G30S/PKI Siradjudin dipecat dengan alasan pembersihan semangat ke-Islaman Perti dari pengaruh PKI.²⁴

PSII, (Partai Serikat Islam Indonesia) yang telah menga

lami perkembangan yang lebih jauh sejak dia didirikan tahun 1911 di Surakarta oleh K.H.Samanhudi. Setelah pilihan raya tahun 1971 dan menjelang perpaduan dengan PPP ia mengadakan muktamar dengan terpilihnya H.M.CH.Ibrahim, H.Wartomo Dwidjojuwono dan H.Bustaman SH. sebagai pimpinan, namun kepemimpinan itu bersikap militan dan kritis terhadap ide-ide pemerintah dan menolak paduan dengan PPP, dengan demikian beberapa tokoh PSII menubuhkan Dewan Pimpinan Pusat (DPP) "tandingan" yang dipimpin antara lain Anwar Tjokroaminoto, H.TH.M.Gobel, Syarifuddin Harahap, Drs.M.A.Gani, dan DPP tandingan inilah yang menjadi unsur SI, (Sarikat Islam) di PPP.²⁵

Setelah pembentukan PPP bulan Januari tahun 1973 maka diadakanlah mesyuarat-mesyuarat kelengkapan organisasi, diantara tahun 1974 sampai tahun 1977 adalah masa-masa pengukuhan dalaman yang penuh dengan kesibukan, hasil yang dicapai adalah tersusunnya Dewan Pimpinan Parti (DPP), Majelis Syura, Anggaran Dasar (Konstitusi) Parti serta pembentukan Dewan Pimpinan Wilayah (DPW) dalam lingkup propinsi dan Dewan Pimpinan Cabang (DPC) dalam lingkup kabupaten/Kotamadya.

Kekuasaan tertinggi dalam struktur organisasi PPP pada Muktamar. Pengkaderan dan penggantian pimpinan sifatnya informal, melalui kesepakatan unsur-unsur pendukung PPP. Hal ini terlihat waktu penggantian Mintaredja SH kepada John Naro menjadi Ketua Umum DPP yang sama-sama dari MI, (Muslimin Indonesia). Namun kemunculan pimpinan tidak hanya faktor dalaman sahaja melainkan ada hubung kait dengan sistem politik nasional sebagai faktor luaran dengan cara mempersempit ruang

gerak tokoh-tokoh politik yang dianggap kurang mendukung perjuangan Orde Baru. Hal ini dapat dilihat dari kes paduan SI, (Serikat Islam sebagai pengganti PSII setelah paduan dengan PPP) ke PPP. Setelah Munas, (Musyawarah Nasional) 1975 pimpinan PPP yang mencerminkan unsur, dipimpin oleh Idham Chalid dari NU, Gobel dari SI, Rusli Halil dari Perti dan Naro dari MI, dalam prakteknya dikuasai John Naro sebagai Ketua Umum yang mempunyai hubungan erat dengan pihak pemerintah.²⁶ Pada hakekatnya sistem keanggotaan PPP masih mengandalkan kader-kader organisasi luaran seperti organisasi pemuda, mahasiswa dan unsur-unsur lainnya, hal ini juga akibat dari "massa mengambang" yang dianut oleh UU.No.3/1975 tentang Partai politik dan Golkar.

Paduan parti yang didorong oleh faktor luaran menimbulkan konflik, paduan itu tidak bersifat unsur secara keseluruhan yang mengandung nilai-nilai agama (Islam). Dengan demikian menurut Mahbub Djunaedi disebut "potret separuh badan".²⁷ Sebahagian dari organisasi massa menyatakan berkecuali dengan PPP setelah paduan 1973, sebelumnya menjadi pendukung parti. Keadaan ini tampak dari unsur MI dan SI, dimana para pimpinan hasil mesyuarat organisasi sebagai aspirasi anggota dapat diambil alih dari kelompok tertentu yang kemudian mendapat restu dari pihak pemerintah serta mempunyai kedudukan yang kuat dalam PPP.

Unsur NU mendapat agihan sebagai Presiden Parti dalam pimpinan PPP, kekuasaan yang lebih tinggi dibandingkan dari unsur-unsur yang lain. Namun kurang memiliki kekuatan dalam

PPP, hal ini disebabkan oleh adanya keinginan pemerintah untuk mengenyahkan tokoh-tokoh kritis dan militan dari partai politik yang mana dalam PPP banyak berasal dari unsur NU. Polemik antara keinginan pemerintah dengan aspirasi massa dari berbagai unsur yang mencerminkan watak masing-masing unsur dalam PPP inilah yang menjadi sumber konflik berlanjutan dalam tubuh organisasi politik PPP. Disamping itu menurut Mhd. Husni Thamrin seorang tokoh PPP menyatakan bahwa konflik PPP disebabkan belum adanya tokoh pimpinan yang bisa diterima semua unsur dalam PPP, apalagi tokoh yang dapat diterima oleh semua pihak secara nasional.²⁸

Beberapa strategi PPP dalam menghadapi pilihan raya 1977 telah berhasil disiapkan, iaitu terbitnya Surat Khabar Pelita sebagai corong PPP April 1974 dan terselenggaranya Musyawarah Nasional November 1975. Hal yang menarik dari strategi itu dalam menghadapi pilihan raya 1977 adalah keikutsertaan PPP dalam pilihan raya adalah "ibadah", Islam adalah landasan identifikasi PPP, pengikat emosi keagamaan serta sahnya kemenangan PPP. Melalui pengaruh "kyai" (ulama) yang mengakar pada massanya pimpinan PPP telah mewajibkan kepada umat Islam untuk memilih PPP. Gerakan PPP ini merupakan tandingan buat Golkar dalam pilihan raya 1977 dan bahkan menurut R. William Liddle melukiskan pilihan raya 1977 sebagai "Government versus Islam".²⁹

Menghadapi pilihan raya tahun 1977 PPP, mempunyai tiga keuntungan besar, iaitu identifikasi sebagai parti Islam, mendapatkan tokoh-tokoh NU sebagai guru-guru agama Islam yang

tidak menduduki jawatan pemerintahan dan paduan yang membawa keberuntungan untuk menyatukan umat Islam. Tokoh-tokoh bekas Masyumi yang sangat berpengaruh pada tahun 1950an tidak mendukung satu parti Islam dalam pilihan raya tahun 1971, sekarang menyatakan dukungan seperti Muhammad Natsir, Kasman Singodimedjo, Burhanuddin Harahap dan Syafruddin Parawiranegara sehingga meredam secara minimal konflik dalaman parti.³⁰

Cabaran PPP hanya dari pihak luar iaitu adanya isu "negara Islam" dan "Komando Jihad" yang diungkapkan oleh pemerintah pada saat-saat menjelang pilihan raya. Walaupun Sudomo, Kaskopkamtib, (Kepala Staff Komando Keamanan dan Ketertiban) menyatakan tidak ada hubungannya dengan PPP, namun beberapa tokoh PPP di daerah-daerah banyak yang ditangkap. Masalah ini sangat merugikan pendukung PPP. Isu ini menurut Nurcholis Majid dan Ridwan Saidi yang keduanya bekas ketua HMI adalah isu yang dibuat-buat untuk memukul umat Islam dan disebut sebagai teror politik.³¹

PPP kembali mengalami kekalahan dalam pilihan raya 1977, namun PPP berhasil memperoleh undi 29,29 %, meningkat berbanding dengan pilihan raya tahun 1971 sebanyak 27,11 % undi. Hal yang mengejutkan undi Golkar umumnya menurun di bandar-bandar dan bahkan di Jakarta PPP lebih berjaya. Beberapa pemerhati berpendapat melihat kerumunan kempen PPP berlawanan tajam dengan rendahnya aktiviti dan semangat pendukung Golkar, menunjukkan lebih kuatnya asas dan cerahnya prospek PPP, sebaliknya adanya keragu-raguan masa depan Golkar yang kemenangannya telah banyak didukung oleh pemerintah dan ABRI.³²

B.2. Perkembangan Golongan Karya

Golkar, (Golongan Karya) yang bermula dengan nama Sekber Golkar, (Sekretariat bersama Golkar) ditubuhkan bulan Oktober 1964 oleh Tentera Darat (ABRI) yang semula bertujuan untuk memelihara kekuatan kelompok anti-komunis. Kegiatan anti-komunis dilakukan oleh tiga organisasi massa yang bernaung dibawah Sekber Golkar yang ditaja oleh ABRI yaitu SOKSI, (Sentral Organisasi Karyawan Sosialis Indonesia), KOSGORO, (Koperasi Simpan Tabung Gotong Royong) dan MKGR, (Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong).³³

Semenjak tahun 1965 semakin disadari kegunaan Golkar yaitu 64 buah organisasi sudah bernaung kepada Golkar dan tahun 1969 ada 200 organisasi fungsional yang tergabung dengan Golkar yang dikelompokkan menjadi 7 kelompok organisasi dan tahun 1971 dikelompokkan menjadi lima sekretariat, iaitu: kelompok pegawai negeri dan agama, kelompok ekonomi dan produksi, kelompok Hankam, (Pertahanan Kemananan), kelompok wanita dan kelompok cendekiawan. Setelah Musyawarah Nasional Pertama di Surabaya Presiden Suharto bertindak sebagai mandataris dan sekaligus sebagai Dewan Pembina. Perkembangan Golkar menjadi kuat dengan adanya ketetapan Menteri Dalam Negeri No.12 tarikh 4hb Disember 1969 melarang anggota DPR Daerah yang berasal dari golongan fungsional untuk menjadi anggota parti politik dan Keputusan Pemerintah No.6 tarikh 11hb Februari 1970 yang melarang pegawai negeri untuk aktif dalam parti politik. Juga perhatian Brigadir Jenderal Ali Murtopo sebagai

pimpinan Operasi Khusus, disamping cara kerja Golkar mengikuti birokrasi militer dimana perintah hanya datang dari atas. Golkar berusaha memperlihatkan pergeseran panafsiran idiologi kepada pembangunan.³⁴

Pada periode tahun 1970an Golkar tidak mengalami konflik dalaman yang bererti, sekalipun terjadi perebutan pengaruh dalam pimpinan dari Hankam, Amir Murtono yang menggantikan Sukowati dengan kelompok Tanah Abang Ali Murtopo dan kawan-kawan yang akhirnya jawatan penting diagih-agihkan kepada kelompok tersebut. Berkurangnya konflik dalaman di tubuh Golkar disebabkan oleh tradisi militer dan peranan Dewan Pembina, menurut Sapardjo dari pimpinan Golkar Dewan Pembina akan melaksanakan tugas "pengembangan, pengawasan dan pengarah-an" kepada Golkar sekaligus bertindak sebagai "Penentu pokok-pokok kebijaksanaan".³⁵

Ada beberapa perbezaan pandangan yang cukup tajam dalam tubuh Golkar yang mungkin tidak jauh berbeza dengan yang dialami oleh parti politik lain. Pertama, menyangkut masalah struktur kewenangan di dalam Golkar sendiri. Ketua Umum MKGR dan SOKSI sebagai organisasi pendukung utama Golkar menganggap bahawa Golkar telah menjurus kepada struktur yang bersifat birokrasi. Hal ini cukup dimengerti bahawa kedua organisasi ini setelah Munas Pertama telah mengalami penurunan pengaruh, mereka menuntut agar kebijaksanaan "massa mengambang" yang menjadi strategi Golkar dihilangkan sahaja agar terwujudnya partisipasi politik rakyat. Kedua, masalah peranan militer dalam Golkar sendiri hanyalah bersifat sementara belaka

sampai kekuatan sivil telah berdiri sendiri (autonomi). Namun pemerhati politik menilai proses birokrasi politik terhadap Golkar tidak lain adalah hakekat dari Dwi Fungsi ABRI.³⁶

Amir Murtono Ketua Golkar menyatakan bahwa inti kekuatan Golkar pada ABRI kemudian pada Korpri, (Korp Pegawai Republik Indonesia). Pernyataan tokoh-tokoh sivil dan militer bahwa kekuatan Golkar terletak pada kenyataan yang memadukan tiga unsur yang ada untuk menggerakkan pembangunan, yaitu golongan intelektual/teknokrat, kekuasaan efektif yang diwakili ABRI dan golongan korporat. Ketiga unsur ini ditampilkan dalam calon-calon anggota DPR.³⁷

Tahun 1970an menjelang pilihan raya 1977 merupakan tahun ujian bagi pemerintahan Suharto dan juga Golkar. Pelbagai masalah muncul, seperti peristiwa Malari (Malapetaka Sebelas Januari) tahun 1974 yang melibatkan isu ekonomi dan politik, kes Pertamina, (sebuah syarikat perminyakan negara), rasuah, integrasi Timor Timur dan pengagih-agihan pendapatan yang tidak merata. Keadaan ini membawa kebimbangan kepada pemerintah, yang tadinya pilihan raya akan direncanakan tahun 1976 terpaksa diundur tahun 1977. Krisis dalaman ini mencerminkan pertarungan antara kelompok-kelompok kekuasaan di Indonesia.

Untuk menghadapi pilihan raya 1977 jauh sebelum kempen pilihan raya terdapat laporan bahawa sejumlah ulama muslim ditahan kerana ceramah politik yang membawa kebencian kepada pemerintah, Golkar bertindak berlebihan dan beberapa pegawai militer mengancam penduduk bahawa apabila tidak memilih Golkar akan mengalami kesulitan, walaupun terjadi beberapa kes pe-

langgaran namun tidak berkembang menjadi besar.³⁸

B.3. Perkembangan Partai Demokrasi Indonesia

Bermula dari saran Presiden Suharto untuk mengelompokkan parti-parti yang berhaluan nasionalis. Pada 9hb Mac 1970 ditubuhkan Kelompok Demokrasi Pembangunan. Akibat kekalahan parti-parti nasionalis dalam pilihan raya tahun 1971 kerana pemerintah berusaha menyingkirkan tokoh-tokoh militan dalam tubuh parti-parti politik, mendorong mereka untuk segera melakukan paduan pada 10hb Januari 1973 dengan nama Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Penubuhan ditandatangani oleh Achmad Sukarmadidjaja dan Mh.Sadri dari IPKI, Ben Mang Reng Say dan F.S.Wigjosumarsono dari parti Katolik, A.Wenas dan Sabam Sirait dari Parkindo, S.Murbantoko dan Djon Pakan dari Murba, Mh.Isnaeni dan Abdul Madjid dari PNI.³⁹

Walaupun PDI telah melakukan paduan, namun masih menonjolkan unsur-unsur dalam pengurusinya, seperti untuk jawatan ketua umum yang memiliki kuasa tertinggi harus dari unsur PNI. Sesuatu hal yang mewarnai perkembangan PDI semenjak ditubuhkan adalah serangkain konflik dalaman sebagai akibat dari paduan. Hal ini disebabkan kerana semenjak paduan masing-masing unsur sudah terlepas dari organisasi massanya dan hanya berorientasi ke "atas", saling berebut jawatan dan saling mendekati diri kepada penguasa. Semuanya disebabkan kerana tidak perlunya pertanggung jawaban pimpinan kepada anggota atau pendukung.⁴⁰

Cabaran dalaman ternyata menyita waktu dan perhatian yang lebih banyak sehingga menurut Setia Usaha Am PDI Sabam Sirait, PDI belum siap menyambut pilihan raya 1977. Disamping itu

pendukung PDI banyak mendapat tekanan pihak-pihak pemerintah, khususnya di desa-desa. Sekalipun PDI dapat menerima keputusan pilihan raya tahun 1977 dengan jumlah kerusi 29 dari 460 kerusi parlimen. Namun PDI membuat kenyataan dengan tajuk "pernyataan politik PDI" tentang penilaian terhadap pilihan raya 1977 tidak seluruhnya berjalan dengan bebas dan rahasia.⁴¹

C. Kedudukan DPR Menjelang 1977

UUD 1945, (Undang-Undang Dasar 1945) adalah landasan konstitusional dalam demokrasi Indonesia yang disebut "Demokrasi Pancasila". Lembaga legislatif dalam demokrasi Indonesia dipegang oleh MPR, (Majelis Permusyawaratan Rakyat) dan DPR, (Dewan Perwakilan rakyat). MPR memegang kekuasaan tertinggi dengan berwenang memilih dan memperhentikan Presiden, anggotanya terdiri dari anggota DPR, sebagai anggota inti ditambah dengan utusan daerah dan golongan-golongan yang jumlahnya dua kali jumlah anggota DPR. MPR bermesyuarat sekali dalam lima tahun yang disebut "Sidang Umum" dan kalau diminta oleh DPR maka ia dapat melaksanakan mesyuarat khas untuk masalah pertanggung jawaban Presiden apabila dianggap menyimpang dari "Haluan Negara/Konstitusi".⁴²

Demokrasi Pancasila sebagaimana diatur dengan UUD 1945 memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden kerana dia tidak dapat dijatuhkan oleh DPR (parlimen). Sekalipun DPR punya kuasa menegur Presiden dengan cara menyampaikan "memo-

randum", kemudian ditingkatkan dengan menjemput mesyuarat khas MPR untuk meminta pertanggung jawaban Presiden, tetapi syarat dan prosedurnya tidaklah mudah, antarlain Presiden betul-betul melanggar haluan negara. DPR dengan tugas utamanya adalah menyetujui setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah/Presiden dan secara teorinya mengawasi kekuasaan pemerintahan dalam melaksanakan tugas berdasarkan UUD 1945 dan haluan negara. Sebenarnya DPR mempunyai pengaruh dalam sistem politik, kerana dia tidak dapat dibubarkan oleh Presiden, oleh itu Presiden dalam menjalankan kebijaksanaannya perlu memperhatikan suara-suara DPR.⁴³ Untuk melaksanakan wewenang itu DPR mempunyai hak, iaitu :

- a. hak meminta keterangan (interpelasi),
- b. hak mengadakan penyelidikan (angket),
- c. hak mengadakan perubahan (amandemen),
- d. hak mengajukan pernyataan pendapat,
- e. hak mengajukan/menganjurkan seseorang, jika ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan,
- f. hak mengajukan rancangan undang-undang (usul inisiatif).

Di samping hak-hak DPR diatas, anggota juga memiliki hak-hak, iaitu hak mengajukan pertanyaan dan hak administratif/kewangan.⁴⁴

C.1. Tanggapan DPR Terhadap RUU Pilihan Raya

UUD 1945 sebagaimana disebutkan dalam pasal 5 ayat (1) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal ini menunjukkan bahawa Presiden disamping mempunyai kekuasaan dibidang eksekusi-

tif "executive power", Presiden bersama-sama DPR menjalankan kekuasaan legislatif "legislative power" dalam negara. Kekuatan DPR dengan Presiden memiliki kesamaan dalam melahirkan sebuah undang-undang, hal ini terlihat dalam pasal 20 dan 21 UUD 1945 yang menyatakan bahwa jika RUU, (Rencana Undang-Undang) yang diajukan oleh Presiden tidak disetujui DPR atau tidak mendapat pengesahan dari Presiden maka RUU itu tidak dapat dinyatakan sebagai undang-undang.⁴⁵ Disamping itu DPR mempunyai hak dalam mengajukan usul RUU, namun dalam prakteknya Presiden lebih banyak dan lebih dahulu mengajukan RUU untuk dimesyuaratkan di DPR.

Tiga RUU bidang politik yaitu RUU Pilihan Raya, RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPR Daerah (DPRD) serta RUU Parti Politik, Organisasi Massa dan Golongan Karya telah diajukan Presiden Suharto kepada parlimen untuk membina sistem politik demokrasi Pancasila. RUU Kepartian tidak dapat dibincangkan lebih lanjut karena beberapa parti politik khususnya NU dan PNI tidak dapat menyetujui keinginan pemerintah untuk menerima Pancasila sebagai asas parti, dengan demikian RUU Kepartian sepakat untuk ditunda perbincangannya dan perbincangan dipusatkan kepada RUU pilihan raya serta susunan dan kedudukan DPR/MPR dan DPRD.⁴⁶

Perbincangan RUU Pilihan Raya dan RUU Susunan dan Kedudukan Anggota DPR/MPR dan DPRD dalam mesyuarat DPRGR, (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong) yang mana anggotanya bukan hasil pilihan raya melainkan diangkat oleh Presiden dari unsur Golongan Karya, ABRI dan parti-parti politik yang akan menjadi

padu dalam PPP dan PDI. Pemerintah menginginkan dalam sistem pilihan raya adalah sistem daerah dengan anggota tunggal. Rancangan pemerintah ini sebetulnya sama dengan rumusan hasil seminar kedua Tentera Darat bulan Ogos 1966, dengan demikian rencana pemerintah ini didukung oleh ABRI dan juga Golongan Karya. Tanggapan dari pelbagai parti politik khususnya yang besar NU dan PNI tidak mendapat sokongan dengan pendapat yang berbeza-beza, pada hakekatnya menginginkan sistem perwakilan seimbang.⁴⁷

Berkenaan RUU Susunan anggota MPR/DPR dan DPRD terdapat perbezaan pendapat mengenai jumlah anggota yang diangkat dari ABRI dan sivil (Golkar) serta jumlah parti politik yang ikut serta dalam pilihan raya. Perdebatan mengenai dua RUU dihentikan hingga Oktober 1969. Presiden Suharto kemudian mencoba menemui pimpinan-pimpinan parti dan wakil dari Golkar secara terpisah. Akhirnya dicapai persetujuan iaitu sistem pilihan raya adalah sistem perwakilan seimbang, 100 orang anggota dari ABRI dan sivil (Golkar) diangkat dari 460 anggota DPR. Untuk MPR 1/3 anggotanya diangkat dengan alasan untuk menjamin kekalnya Pancasila dan UUD 1945. Untuk DPR Daerah tidak melebihi 20% yang diangkat. Parti yang ikut dalam pilihan raya adalah yang sudah ada perwakilannya di DPRGR dan parti yang dibubarkan pada zaman Sukarno tidak diberi kebenaran.⁴⁸

Pemerintah Suharto sangat berkepentingan sekali dengan stabiliti politik dalam membina kekuasaannya, banyak kebijaksanaan yang kurang diinginkan oleh parti-parti di DPR, namun dia tidak menginginkan keputusan pemungutan suara terba-

nyak di DPR kerana akan membawa pengaruh negatif terhadap stabiliti politik. Oleh itu dia berusaha mendekati pihak-pihak yang tidak setuju agar pihak tersebut memahami dan menerima keinginan pemerintah, cara-cara ini disifatkan oleh pemerintah Orde Baru sebagai suatu sistem demokrasi Pancasila yang mengutamakan sebulat suara dalam mengambil keputusan di DPR.

C.2. RUU Perkahwinan

Pada awal Orde Baru setelah Suharto memegang tampuk kekuasaan, pemerintah menyampaikan Rencana Undang-Undang Perkahwinan kepada DPR, namun digagalkan oleh Parti Katolik di parlimen dan RUU itu ditarik kerana juga kaum muslim keberatan. Setelah Golkar memenangkan pilihan raya 1971 pemerintah Suharto mengajukan RUU Perkahwinan yang baru kepada DPR, terdapat perdebatan di DPR antara kelompok ABRI, Golkar dan sejumlah anggota dari Parti Demokrasi yang mendukung sepenuhnya, sementara kelompok Islam menentangnya. Tidak setujunya kelompok Islam kerana RUU dianggap sekuler, kurangnya peranan pemuka muslim dan juga bertentangan dengan ajaran Islam. RUU ini telah mendapat bantahan yang kuat dari kaum muslim di luar maupun di dalam parlimen. Di luar parlimen munculnya demonstrasi besar-besaran oleh GMII, (Gerakan Pemuda Islam Indonesia) yang mengakibatkan berubahnya pendapat anggota parlimen antara Islam dan Kristian.

Melihat ketegangan di luar parlimen, kelompok ABRI memutuskan untuk menyelesaikan di luar parlimen, pada akhirnya bersifat politis dengan memperdekatkan hubungan antara ABRI

dengan kaum muslim agar kelompok Islam bekerja sama dalam melaksanakan pembangunan bersama dengan pemerintah.⁴⁹ Hasil kompromi terpenuhi keinginan kaum muslim yang tercermin dalam pasal 2 RUU itu menyatakan "suatu perkahwinan dianggap sah jika dilaksanakan menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing pihak yang bersangkutan", disamping keinginan pemerintah sebagian dipertahankan dengan mempersulit poligami.⁵⁰

C.3. RUU Partai Politik dan Golongan Karya

Keinginan membentuk struktur kembali sistem politik memang sudah menjadi tekad dari pemerintah, walaupun terdapat pendapat yang setuju dan menentang. Dengan kemenangan Golkar pada pilihan raya 1971 masalah ini muncul kembali yang didukung oleh pemerintah. Pembentukan struktur kembali sistem politik yang diinginkan oleh RUU itu adalah adanya usaha mengurangi kegiatan politik penduduk Indonesia dengan menerapkan konsep "massa mengambang". Beberapa tokoh politik yang mendukung konsep ini diantaranya Letjen. Ali Murtopo, asisten khusus Presiden, Nurcholis Madjid, ketua HMI, Daryatmo, Kepala Staf Kekarya ABRI, Mayjen. Widodo, Panglima Kodam Brawijaya Jawa Timur, bahkan Presiden Suharto memberikan tanggapan konsep "massa mengambang" bahwa rakyat terutama rakyat yang didesa-desa tidak dibebani, terlebih-lebih diganggu dengan kesibukan-kesibukan organisasi parti politik.⁵¹

Pembahasan dari RUU ini terarah kepada bagaimana usaha mengajak dan meyakinkan parti-parti politik yang kurang setuju dengan konsep RUU oleh kelompok ABRI dan Golongan Karya dalam

parlimen yang didukung sepenuhnya oleh pemerintah diluar parlimen. RUU ini dapat diputuskan walaupun ada beberapa catatan yang agak memberatkan PPP dan PDI diantaranya izin dari atasan bagi pegawai negeri yang akan menjadi anggota parti politik dapat disamakan dengan izin dari Golkar kerana sebahagian besar atasan mereka adalah pimpinan Golkar.⁵²

Selama perbincangan RUU bidang politik di DPR terdapat perkembangan kearah semakin kuatnya kekuasaan pemerintahan Suharto. Hal ini dapat dibezakan atas dua pandangan. Pertama, DPR-GR sebelum hasil pilihan raya 1971 menunjukkan masih adanya sikap parti-parti politik untuk memperjuangkan keinginan golongannya seperti halnya dalam demokrasi liberal pada tahun 1950an. Hal ini dapat dilihat lambat dan bahkan ditundanya proses pengambilan keputusan di parlimen sementara dipihak pemerintah yang disampaikan oleh ABRI dan Golkar agar parti-parti politik mengerti keinginan pemerintah dengan menyetujui sebulat suara yang menurut pandangan pemerintah disifatkan sebagai ciri khas demokrasi Pançasila. Kedua, DPR hasil pilihan raya 1971 yang dimenangkan oleh Golkar menambah keyakinan dari Golkar dan ABRI untuk menunjukkan kekuatannya di parlimen, akibatnya parti-parti politik iaitu PPP dan PDI harus memperhatikan kekuatan majoriti di parlimen dengan jalan merestui keinginan pemerintah sekalipun kurang berpuas hati.

Peranan ABRI secara umum sangat menentukan peranan DPR, dapat dilihat dari sumber konsep perkembangan politik dan gagasan yang lahir didalam maupun diluar parlimen. Dalam beberapa hal terlihat kuatnya peranan ABRI dalam perbezaan

pendapat dengan Golkar yang seakan-akan menunjukkan bahawa ABRI setingkat diatas Golkar. Proses pengambilan keputusan di DPR tidak hanya ditentukan oleh kelompok-kelompok yang ada di parlimen, tetapi dalam perkara yang mustahak juga oleh partisipasi politik masyarakat dari tokoh-tokoh mahasiswa, intelektual, kaum agama dan lain-lain. Kekuatan partisipasi masyarakat ini kadang-kadang malah sangat menentukan sehingga dapat merubah beberapa konsep RUU yang sedang dibincangkan di DPR. Dalam hal ini ABRI lebih berjaya mendekati kelompok-kelompok masyarakat yang menentang kebijaksanaan pemerintah itu.

C.4. Tanggapan DPR terhadap Isu Semasa

Setelah pilihan raya 1971 terungkap beberapa isu yang menyebabkan berkurangnya kepercayaan dari kelompok mahasiswa, muslim dan kaum cendekiawan terhadap pemerintah Suharto. Isu yang pertama adalah kebijaksanaan yang dijalankan pemerintah yang menyebabkan Indonesia tergantung kepada pemodal dunia, seperti Jepun, melebarnya jurang antara kaya dengan miskin, menyuburnya rasuah sehingga isu ini bermuara kepada malapetaka 15 hb Januari 1974, atau dikenal dengan "Peristiwa Malari". Isu kedua, kes Pertamina yang menyebabkan kerugian negara yang sangat besar dan manipulasi dana di pejabat daerah Bulog, (Badan Urusan Logistik) Kalimantan Timur. Rasuah yang diperkirakan "kebocoran 30 %" membawa mahasiswa dan intelektual serta perwira muda militer dikatakan prihatin terhadap kegagalan pemerintah untuk membuat kemajuan yang bererti.⁵³

Usaha penyelesaian isu diatas sepenuhnya dilakukan oleh

kekuasaan eksekutif dan lembaga yang dibentuknya dengan sasaran untuk terciptanya stabilitas politik yang dapat memungkinkan untuk melaksanakan pembangunan. Usaha DPR dalam ikut memecahkan isu itu tidak menunjukkan hal yang berarti, hal ini disebabkan oleh faktor luaran dan dalaman. Faktor luaran adalah besarnya pengaruh kekuasaan eksekutif terhadap lembaga legislatif, khasnya setelah Golongan Karya yang merupakan kepanjangan tangan dari pada pemerintah memenangkan pilihan raya tahun 1971, hal ini dapat disimpulkan dari hasil wawancara wartawan dengan Menteri Dalam Negeri Amir Machmud bahawa dia menyebut-nyebut apa yang nanti harus segera dikerjakan oleh DPR, diperkirakan lembaga legislatif itu bisa bekerja cepat, lancar dan terkawal rapi".⁵⁴ Pada kesempatan lain di hadapan Gubernur se Indonesia di Jakarta menjelang peresmian anggota MPR 1hb Oktober 1972 Amir Machmud bercakap bahawa menasehati anggota-anggota MPR itu adalah wajar. Ucapan ini bermakna bahawa anggota MPR tidak membuat penafsiran yang berbeza-beza terhadap keinginan pemerintah serta agar berbuat sesuai dengan kebijaksanaan yang digariskan pemerintah.⁵⁵

Besarnya pengaruh pemerintah dalam pembentukan susunan pimpinan DPR sebagai usaha untuk mengawal jalannya tugas-tugas legislatif sebagaimana yang dikehendaki oleh pemerintah, adanya suara kritis dari kelompok-kelompok tertentu di parlimen disana-sini mendapat pembahagian kedudukan, seperti pelantikan Dr. Idcham Chalid dari NU-PPP sebagai Ketua DPR adalah suatu strategi pemerintah untuk meredam suara militan di parlimen.⁵⁶

Faktor dalaman, adanya tuntutan masyarakat agar DPR lebih berfungsi, seperti datangnya berbagai kritikan yang disampaikan kepada DPR yang menyatakan lembaga tersebut ternyata tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Beberapa hari sebelum kempen pilihan raya 1977 sekelompok mahasiswa yang tergabung dalam kelompok "Cipayung", iaitu HMI, (Himpunan Mahasiswa Islam), PMII, (Perhimpunan Mahasiswa Islam Indonesia), GMNI, (Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia), PMKRI, (Perhimpunan Mahasiswa Kristen Republik Indonesia) dan GMKI, (Gerakan Mahasiswa Katolik Indonesia) kembali menjumpai pimpinan DPR. Mereka menyampaikan kritik yang serupa. Salah seorang anggota DPR mengakui kelemahan DPR disebabkan oleh keputusan dari pada anggotanya sendiri iaitu Tata Tertib yang dihasilkan oleh DPR hanya mengikat DPR sendiri, menyebabkan prosedur yang sulit bagi anggota menyampaikan fikiran dan usulnya. Penggunaan hak-hak DPR itu harus secara berkumpulan, syaratnya harus paling sedikit didukung oleh 30 orang yang bertanda tangan dan tidak hanya oleh satu kumpulan parti.⁵⁷ Disamping itu Sayuti Melik anggota DPR dari kumpulan Golkar mengakui lembaga DPR sekarang belum dapat mengadakan pengawasan secara efektif, kerana itu Sayuti meminta perhatian kepada pemerintah agar kepada pers dan pengajian tinggi atau universiti dengan cara masing-masing diberi kesempatan untuk turut serta mengawasi pemerintah.⁵⁸

Dalam sejarah politik Indonesia menurut Emmerson terlihat kaitan kedudukan lembaga legislatif jauh lebih lemah dalam sistem politik Indonesia dibandingkan lembaga eksekutif

atau birokrasi, sama ada dalam masa penjajahan mahupun masa kemerdekaan. Masa penjajahan Belanda ditubuhkan badan legislatif bernama "Volksraad" atau Dewan Rakyat, tetapi tugasnya lebih banyak penasehat dari pada pembawa suara dan kepentingan rakyat, pola serupa juga terdapat pada masa Jepun dengan nama "Chuo Sangi In" atau Dewan Penasehat Pusat. Setelah kemerdekaan DPR yang secara murni, kecuali tiga anggotanya dipilih langsung oleh rakyat hanya terjadi hasil pilihan raya 1955, namun DPR itu tidak berumur panjang kerana terdesak dengan kehadiran Demokrasi Terpimpin. Dalam Demokrasi Terpimpin Sukarno tampaknya kembali mengikuti pola lama, iaitu langsung mencampuri badan legislatif dengan jalan menunjuk dan mengangkat anggota-anggotanya. Dalam masa DPR dibawah Orde Baru kekuasaan eksekutif masih mempunyai hak untuk menunjukkan dan mengangkat sebahagian dari anggotanya, iaitu 100 dari 460 orang.⁵⁹

Catatan :

1. Alfian, Pemikiran dan Perubahan Politik di Indonesia, Gramedia, Jakarta, 1992, h.29.
2. Ali Murtopo, Strategi Politik Nasional, CSIS, Jakarta, 1974, h.16-19.
3. Harold Crouch, Militer dan Politik di Indonesia, Sinar Harapan, Jakarta, 1986, h.276-277.
4. Alfian, op.cit., h.47-48.
5. Harold Crouch, op.cit., h.279-280.
6. Nugroho Notosusanto, Tercapainya Konsensus Nasional, (1966-1969), Balai Pustaka, Jakarta, 1985, h.27-42.
7. Harry Tjan Silalahi, Konsensus Politik Nasional Orde Baru, CSIS, Jakarta, 1990, h.4.
8. Harold Crouch, op.cit., h.285-286.

9. M.Rusli Karim, Perjalanan Partai Politik di Indonesia, Sebuah Potret Pasang Surut, Rajawali Press, Jakarta, 1993, h. 159-160.
10. Albert Wijaya, Budaya Politik dan Pembangunan Ekonomi, LP3ES, Jakarta, 1982, h.96-97.
11. Harold Crouch, op.cit., h.299-300. Amir Machmud, lahir Cimahi-Jawa Barat. Sebagai militer kanan, di zaman Sukarno menjabat salah satu Panglima Daerah. Pada masa pecah peristiwa Gestapu/PKI, dia menjabat Panglima Daerah Jakarta dan sejak tahun 1973 diangkat sebagai Menteri Dalam Negeri. Pada masa pembebasan Irian Barat dari penguasaan Belanda, dia membantu Suharto dalam "Komando Mandala". Amir Machmud adalah salah seorang di antara tiga tokoh, bersama Basuki Rachmat dan M.Jusuf yang mendatangi Sukarno untuk penandatngani "Surat Perintah 11 Mac 1966", (Supersemar), yaitu suatu surat peralihan kuasa pemerintah dari Sukarno kepada Suharto. Surat itu dinyatakan sebagai awal ditubuhkan pemerintahan Orde Baru. Dengan itu dia sangat dekat dengan Suharto. Agaknya Presiden Suharto tetap memperkuat hubungannya dengan Amir Machmud, kerana dianggap salah satu pendiri pemerintahan Orde Baru, tentunya berjasa pada Suharto. Lihat, Apa dan Siapa Sejumlah Orang Indonesia 1983-1984, Grafiti Press, Jakarta, h.64-66.
12. Alfian, op.cit., h.18.
13. Herbeit Feith, Suharto's Search for a Political Format, (dlm) Indonesia, Cornell Modern Indonesia Project, October 1968, h.89.
14. Alfian, op.cit., h.54.
15. Albert Wijaya, op.cit., h. 98.
16. Ali Murtopo, op.cit., h. 71-73.
17. Ibid., h. 73-78.
18. Harold Cruoch, op.cit., h.304.
19. Fachry Ali dan Saimima, Igbal Abdul Rauf, Merosotnya Aliran dalam PPP, (dlm) Farchan Bulkin, (pngt.) Analisa Politik di Indonesia, LP3ES, Jakarta, 1991, h.228-230. Ali

- Murtopo, seorang militer, sangat dekat dengan Presiden Suharto, pada periode ini sangat berpengaruh kerana kedudukannya sebagai Staff Pribadi (Aspri) Presiden Suharto dalam bidang politik. Lihat, Apa & Siapa Sejumlah Orang Indonesia, 1983-1984, h.513.
20. Ibid., h.232.
 21. Harold Cruoch, op.cit., h.293.
 22. Ibid., h. 291-293, lihat juga, Syamsuddin Haris, PPP dan Politik Orde Baru, Gramedia, Jakarta, 1991, h. 35-35.
 23. Fachry Ali, op.cit., h. 231-235.
 24. Ibid., h. 231.
 25. Ibid., h.232, lihat juga, Syamsuddin Haris, op.cit., h.9.
 26. Ibid., h.243-245, lihat juga, Syamsuddin Haris, h.66.
 27. Ibid., h.251.
 28. Tempo, 14 Julai 1977.
 29. Syamsuddin Haris, op.cit., h.1.
 30. R.William Liddle, Pemilu-Pemilu Orde Baru, LP3ES, Jakarta, 1992, h. 42-43.
 31. Tempo, 14 Mei 1977.
 32. R.William Liddle, op.cit., h. 47-49.
 33. Leo Suryadinata, Golkar dan Militer, LP3ES, Jakarta, 1992, h. 13-18.
 34. Arbi Sanit, Sistem Politik Indonesia, Rajawali Press, Jakarta, 1993, h.67-72.
 35. Leo Suryadinata, op.cit., h. 54-59.
 36. Awad Bahasoan, Golongan Karya Mencari Format Politik Baru, (dlm) Fachran Bulkin, (pngant.) Analisa Kekuatan Politik di Indonesia, LP3ES, Jakarta, 1991, h. 302-304.
 37. Tempo, 10 Jun 1972.
 38. Leo Suryadinata, op.cit., h.87-89.
 39. Manual Kaisiepo, Dilema PDI, Perjuangan Mencari Identitas, (dlm) Fachran Bulkin (pengant.) Analisa Kekuatan Politik di Indonesia, LP3ES, Jakarta, 1991,h. 305-310.
 40. Ibid., h. 319-322.
 41. Media Indonesia, 12 Mei 1992.
 42. UUD 1945, BP-7, Jakarta, 1987, h. 6-25.

43. Ibid., h. 6-25, lihat juga, Demokrasi Pancasila, BP-7, 1987, h.11-22.
44. DPR-RI, Peraturan Tata Tertib DPR-RI, Jakarta, 1979, h. 25-26.
45. UUD 1945, op.cit., h.10-11.
46. Nugroho Natosusanto, op.cit., h. 27-42.
47. Ibid., Harold Crouch, op.cit., h.280-281.
48. Leo Suryadinata, op.cit., h. 74-75.
49. Ramadhan K.H., Soemitro, Dari Pangdam Mulawarman sampai Pangkopkamtib, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, h.284-285.
50. Leo Suryadinata, op.cit., h. 78-51.
51. Tempo, 6 Nopember 1971.
52. Leo Suryadinata, op.cit., h.79-83.
53. R.William Liddle, op.cit., h.20-21.
54. Tempo, 10 Nopember 1971.
55. Tempo, 16 September 1972.
56. Tempo, 6 Nopember 1971. Dr.K.H.Idham Chalid, lahir di Kalimantan Selatan tahun 1921. Pendidikan 'Pesantren', Doktor honoris Causa di Universiti Al Azhar, Mesir. Setelah pilihan raya 1955, sebagai tokoh NU dia menjawat sebagai Wakil Perdana Menteri, ia terbilang dekat dengan Sukarno, tetapi menjadi Menteri Kesejahteraan Rakyat dalam pemerintah Suharto dan kemudian Ketua MPR/DPR dan DPA. Pengaruhnya dikalangan ahli NU sangat kuat, sehingga dia masih memegang jawatan Ketua Umum NU. Lihat, Apa dan Siapa Sejumlah Orang Indonesia 1983-1984, h.141-142.
57. Tempo, 26 Februari 1977.
58. Tempo, 25 Nopember 1972.
59. Alfian, op.cit., h. 278-281.