

BAB II

NU DAN DEMOKRASI DI INDONESIA

A. Latar Belakang Kelahiran NU

Kelahiran NU tidak bisa dilepaskan dari upaya mempertahankan ajaran *Ahlu as-Sunnah wa al-Jamā'ah*¹ (Marijan, 1992: 21). NU lahir karena didorong oleh semangat kebangsaan yang tinggi. Yakni didorong oleh kepeduliannya untuk mempertahankan Islam yang ramah pada nilai budaya setempat, serta menghargai perbedaan agama, tradisi dan kepercayaan, yang merupakan warisan turun-temurun dalam tradisi nusantara (Baso, 2006: 388). Dalam tulisan Kacung (1992: 17), situasi kolonialisme juga ikut mendorong berdirinya organisasi para ulama ini. Ide yang dicetuskan oleh K.H. Wahab Hasbullaah, salah satu pendiri NU, tidak lepas dari keinginannya dalam menumbuhkan semangat nasionalisme di kalangan umat Islam Indonesia untuk melawan Belanda.

Sejak awal, Belanda mendapatkan perlawanan yang cukup kuat dari rakyat yang dimotori oleh pemimpin agama yaitu, ulama dan kiai. Hal ini, terlihat dalam pemberontakkan Diponegoro, perang Paderi, pemberontakan Banten, dan beberapa pemberontakan lainnya, di mana peran pemimpin agama cukup menentukan.

¹ Secara harfiah *Ahlu as-Sunnah wal-Jamā'ah* berarti penganut sunnah nabi Muhammad dan sahabat-sahabatnya. Sedangkan menurut K.H. Bisri Mustafa, ulama dari Rembang mengartikannya sebagai paham yang berpegang teguh pada tradisi: Pertama, dalam bidang hukum Islam, menganut salah satu ajaran dari empat mazhab, yaitu, Hanafi, Maliki, Syafi'i dan Hanbali. Dua, dalam soal-soal tauhid, menganut ajaran-ajaran Imam Abu Hasan al-Asy'ari dan Imam Abu Mansur al-Maturidi. Ketiga, dalam bidang tasawuf, menganut dasar-dasar ajaran Imam Abu Qasim al-Junaidi.

Menurut Baso (<http://www.gp-ansor.org/opini/sejarah-global-kelahiran-NU-2.htm>), ide nasionalisme ini, sebenarnya dipengaruhi oleh konteks global, yakni konteks yang menghubungkan pengalaman para pendiri NU saat menjadi santri di lingkungan masjid al-Harām. Pemikiran pendiri NU banyak dipengaruhi oleh Syekh Ahmad Zaini Dahlan (w. 1886). Beliau adalah kawan akrab Syekh Nawawi Banten yang memiliki banyak murid dari nusantara. Syekh Ahmad Zaini bergumul dengan kekuatan-kekuatan politik yang sedang memperebutkan hegemoni di tanah Arab. Pengalaman ini kemudian membawa dampak yang begitu besar bagi para alumni pengajian Mekkah setelah kembali ke tanah air. Ada dua isu besar yang menjadi perhatian Syekh Zaini Dahlan waktu itu, yaitu: *Pertama*, kemandirian pengajian masjid al-Harām. *Kedua*, independensi tanah Hijaz dari intervensi bangsa luar. Isu pertama menunjukkan karakter ulama sebagai sosok yang mandiri dan yang mengurus kepentingan umat, dan bukan sekedar pemberi legitimasi terhadap kekuasaan. Adapun isu kedua menunjukkan kedaulatan ekonomi-politik dan lokalitas kebangsaan yang mencakup wilayah segi tiga emas. Zaini Dahlan memberi pelajaran berarti bagi kehidupan para ulama dan santri yang belajar di tanah Harām. Para santri bukan hanya belajar agama dan urusan-urusan akhirat, tapi juga belajar pemberdayaan politik dan strategi penguatan ekonomi lokal. Dua isu ini, kemudian diterjemahkan oleh para ulama dan kiai nusantara ketika mendirikan NU di Jawa pada 1926 dengan kemandirian pesantren dan kemerdekaan bangsa Indonesia dari imperialisme asing. Hal ini, tercermin dari deklarasi pendirian NU sebagaimana yang

ditulis K.H. Muhammad Dahlan, Kebondalem, salah seorang pendiri NU: "Berdirinya NU adalah untuk menegakkan syari'at Islam menurut ajaran *Ahlu as-Sunnah wa al-Jamā'ah* dan mengajak bangsa Indonesia agar cinta kepada tanah air." Dan itulah yang ditunjukkan K.H. Wahab Hasbullah ketika pulang ke tanah air.

NU didirikan di Surabaya² pada tanggal 31 Januari 1926 oleh para ulama yang memiliki kesamaan wawasan keagamaan dan umumnya menjadi pengasuh pondok pesantren (Rozikin Damam, 2001: 43). Menurut Martin van Bruinessen (1999: 17), NU tidak hanya didirikan oleh sejumlah tokoh 'ulamā' tradisional, tetapi para usahawan dari Jawa Timur juga ikut andil dalam mendirikan organisasi tersebut. Rapat yang merupakan peristiwa berdirinya NU berlangsung di Surabaya dan kebanyakan anggota pendirinya menetap dan bekerja di kota tersebut.

Bruinessen (1999: 26) mengatakan, Pembentukan NU sebagai reaksi defensif terhadap berbagai aktifitas kaum reformis. Seringkali dinyatakan bahwa NU³ didirikan oleh para kiai tradisional yang menyaksikan posisi mereka terancam dengan munculnya Islam reformis. Pengaruh

²Tepatnya di rumah K.H. Ridwan, jalan Bubutan, IV/20, Surabaya yang berdiri sejak tahun 1899. Rumah ini sekaligus menjadi kantor Pengurus Besar Nahdah al- 'Ulamā' (PBNU) pertama sebelum pindah di Jalan Kramat Raya, Bilangan, Jakarta pada tahun 1950-an. Sekarang kantor PBNU pertama tersebut menjadi kantor PC. (Pengurus Cabang) NU Surabaya. Hingga awal 1900-an Bubutan dikenal menjadi sentra pergerakan Islam. Di rumah Bubutan IV/20 inilah, resolusi jihad dikeluarkan PBNU yang ditandatangani oleh KH. Hasyim Asy'ari Pada 9 November 1945. Pernyataan sikap perang inilah yang diyakini menjadi salah satu pembakar semangat perang besar 10 November di Surabaya. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam <http://sawoong.com/index.php/Pelesiran/Menyusuri-Kampung-Lahirnya-NU.htm>.

³ NU mengklaim dirinya sebagai pengawal tradisi Islam dan tradisi lokal yang tidak bertentangan, sehingga disebut sebagai organisasi Islam tradisional (Shonhadji Sholeh, 2004: 1-2).

Muhammadiyah dan Sarekat Islam yang semakin luas, telah memarginalisasikan para kiai yang sebelumnya merupakan satu-satunya pemimpin dan juru bicara komunitas muslim, dan ajaran kaum pembaru sangat melemahkan legitimasi mereka. NU didirikan untuk mewakili kepentingan para kiai, vis a vis pemerintah dan juga kaum pembaru dan untuk menghambat perkembangan organisasi-organisasi yang ada lebih dahulu.

Reaksi langsung yang dilakukan NU terhadap propaganda kaum reformis adalah membentuk perhimpunan dan mendirikan sebuah sekolah agama, yang diberi nama Tashwirul Afkar sebagai cikal-bakal NU, pada tahun 1924. Sejak awal tahun 1924, Wahab Hasbullah sudah mengusulkan perlunya dibentuk semacam perhimpunan ulama untuk memberikan respons yang lebih terkoordinasi dan berkelanjutan terhadap serangan kaum modernis. Usulan ini gagal meskipun didukung kuat oleh beberapa kiai karena tidak mendapatkan restu dari K.H. Hasyim Asy'ari. Penolakannya didorong ketidakinginannya terhadap organisasi baru dalam bentuk apapun, yang mengakibatkan perpecahan umat lebih lanjut atau mengalihkan ulama dari tugas keagamaan mereka (Greg Barton, Greg fealy, *ed.* 1997: 11). Kelahiran NU merupakan upaya pengorganisasian kelompok Islam tradisional, bukan memperkenalkan ajaran baru. Sebab ajaran NU yang bercorak tradisional sudah lama hidup sejak Islam masuk ke Indonesia (Sholeh, 2004: 1).

Selain di atas, faktor lain yang menjadi latar belakang lahirnya NU adalah berawal dari Komite Hijaz. Komite Hijaz yang dibentuk sebelum Januari 1926 diketuai oleh Hasan Gipo dan wakil Saleh Djamil, sekretaris

Moehammad Shadiq Setijo dan Abdul Halim, penasehat K.H. Abdul Wahab, K.H. Masjhoeri, dan K.H. Khalil. Mereka ini yang mempersiapkan pertemuan Komite Hijaz 31 Januari 1926. Untuk selanjutnya, pertemuan Komite Hijaz ditetapkan sebagai hari lahirnya NU. Dalam pertemuan tersebut juga diputuskan siapa yang dikirim ke Mekkah sebagai delegasi (Haidar, 1994: 59).

Tahun 1920-an adalah merupakan rentang waktu di mana umat Islam Indonesia melakukan berbagai kongres. Antara tahun 1922 sampai 1926, para aktifis muslim yang terdiri dari berbagai organisasi dan perhimpunan mengadakan kongres bersama yang terkenal dengan sebutan Kongres al-Islam. Kongres ini membicarakan berbagai masalah penting yang menjadi keprihatinan bersama, baik masalah dalam negeri maupun masalah dunia. Dalam kongres ini, semua aliran Islam Indonesia terwakili, sekalipun jumlah wakil kelompok modernis lebih banyak dari pada kelompok tradisional (Bruinessen, 1999: 30-31, Setiawan, 2007: 73).

Bagi kalangan tradisional, dalam Kongres al-Islam mempunyai kepentingan untuk menyampaikan pokok-pokok pikirannya kepada raja Sa'ud yang sejak tahun 1924 menguasai tanah Hijaz berkenaan dengan gerakan Wahabisme⁴. Kalangan tradisonalis berusaha menolak tindakan yang

⁴ Fazlur Rahman mengatakan, gerakan-gerakan reformasi yang tumbuh dari dalam tubuh agama Islam sendiri. Maksudnya, secara khusus ia menyebut gerakan Muhammad ibn Abdul Wahab (1115-1206 H/1703-1792 M) di Jazirah Arabia dan gerakan Muhammad ibn Ali as-Sanusi (w. 1275 H/1859 M) di wilayah Afrika Utara sebagai sebuah gerakan pemurnian yang tidak dipengaruhi, apalagi dari Barat, melainkan dari tubuh agama Islam itu sendiri. Tetapi, gerakan Wahabiyah justru mendapat tekanan yang jauh lebih besar dibanding gerakan pembaruan lainnya, bahkan disebutnya sebagai payung bagi gerakan pemurnian dan purifikasi Islam yang muncul

dilakukan oleh Raja Sa'ud yang hendak menerapkan mazhab Wahabi menjadi asas tunggal secara menyeluruh. Dan menghancurkan semua peninggalan sejarah Islam maupun pra Islam, yang banyak diziarahi oleh umat Islam dari berbagai penjuru dunia, karena dianggap *bid'ah* (Setiawan, 2007: 73). Dengan kata lain, kalangan tradisional meminta jaminan kepada raja Ibnu Sa'ud agar diberi kebebasan mengikuti mazhab-mazhab dan membolehkan melakukan berbagai praktek keagamaan, seperti ziarah ke makam-makam orang yang dianggap suci dan dekat kepada Allah SWT (Marijan, 1992: 15). menurut Bruinessen (1999: 32-33), hal ini merupakan masalah paling penting bagi kalangan tradisional, karena di Mekkah terdapat komunitas pemukim dari Indonesia dalam jumlah yang cukup besar dan pusat ilmu bagi kalangan tradisional. Maka akan menjadi pukulan yang sangat berat terhadap pendidikan tradisional di seluruh dunia Islam, jika ajaran fiqih Syafi'i dilarang di Mekkah. Pelarangan juga berlaku terhadap pengamal tarekat dan ziarah ke makam orang suci di dalam dan sekitar Mekkah. Sehingga akan menghilangkan kesempatan bagi kalangan muslim tradisional di seluruh penjuru dunia guna mendapatkan pengalaman spritual.

Gagasan kaum Wahabi tersebut mendapatkan apresiasi dari kalangan modernis di Indonesia, baik dari kalangan Muhammadiyah maupun Sarekat Islam. Sebaliknya, bagi kalangan tradisional yang selalu membela dan

kemudian di beberapa belahan dunia Islam. Wahabisme, pada kenyataannya sudah menjadi istilah generik yang meliputi bukan hanya satu gerakan tertentu saja seperti yang diperkenalkan oleh Ibn Abd al-Wahab, tetapi juga semua fenomena serupa yang terjadi di dunia Islam. Yakni yang mengedepankan pemurnian keimanan dari elemen-elemen yang tumbuh secara degradatif, dan menegaskan perlunya penilaian yang kurang lebih independen namun orisinal menyangkut persoalan-persoalan agama (Baso, 2006: 238-239).

menghormati keberagaman, dengan tegas menolak bermaʒhab secara tunggal dan penghancuran warisan peradaban tersebut (Setiawan, 2007: 73).

Akhirnya, di Bandung, Februari, 1926, Konggres al-Islam yang kelima diadakan untuk memilih siapa yang akan menjadi utusan ke Konggres Mekkah. Maka konggres tersebut menetapkan kalangan pembaru, yakni H.O.S. Tjokroaminoto dari Sarikat Islam dan Mas Mansoer dari Muhammadiyah menjadi utusan ke Konggres Mekkah. Namun, mereka berdua tidak bersedia meminta kepada Raja Sa'ud agar melindungi praktek-praktek tradisional yang memang bertentangan dengan ajaran Wahabi (Bruinessen 1999: 33, Haidar, 1994: 58).

Pada saat itu, kaum tradisionalis telah memutuskan, jika Konggres al-Islam Indonesia tidak mau memberikan tekanan kepada Raja Sa'ud, maka kalangan tradisionalis akan berusaha melakukannya sendiri (Bruinessen 1999: 35). Kaum tradisionalis merasa dikecewakan oleh kalangan modernis, karena aspirasinya tidak disampaikan kepada raja Sa'ud, maka pada tanggal 31 Januari, 1926, para ulama dari kalangan tradisional akhirnya melakukan pertemuan di rumah K.H. Wahab Hasbullah. Dalam pertemuan tersebut disepakati membentuk sebuah komite, yakni Komite Hijaz. Eksponen-eksponen dalam Tashwirul Afkar, Nahdlatul Wathan, dan Syubbanul Wathan, yang pada hakikatnya berasal dari satu aliran, baik dalam segi akidah maupun ibadah, serta memiliki kesamaan dalam hal aspirasi kemasyarakatan, meleburkan diri ke dalam Komite Hijaz. Adapun ulama yang tergabung dalam Komite Hijaz di antaranya: K.H. M. Hasyim Asy'ari (Jombang), K.H. Abdul

Wahab Hasbullah (Surabaya), K.H. Bisyr Syansuri (Jombang), K.H. Raden Asnawi (Kudus), K.H. Nachrowi (Malang), K.H. Alwi Abdul Aziz (Surabaya). Dalam pertemuan Komite Hijaz menghasilkan dua buah keputusan penting: Pertama, mengirim delegasi ke Kongres Dunia Islam di Makkah untuk memperjuangkan kepada Raja Sa'ud agar hukum-hukum menurut empat mazhab mendapat perlindungan dan kebebasan dalam wilayah kekusaannya. Kedua, membentuk suatu *jam'iyah* bernama NU yang bertujuan untuk menegakkan berlakunya syari'at Islam yang berhaluan salah satu dari empat mazhab yakni, Hanafi, Maliki, Syafi'i, dan Hanbali. Jam'iyah ini disusun dengan kepengurusan syuri'ah dan tanfidziyah (Setiawan, 2007: 74-75).

Hasil keputusan tersebut, terlihat bahwa Komite Hijaz dibentuk untuk melawan penyeragaman ideologi dan pemberangusan pluralitas umat Islam yang diberlakukan pemerintah Arab Saudi. Dari keputusan tersebut, juga terlihat bahwa Komite Hijaz secara bulat memutuskan untuk membentuk suatu jam'iyah yang bernama NU. Nama tersebut diusulkan oleh K.H. Alwi Abdul Aziz dari Surabaya. Dikatakan dalam tulisan M. Ali Haidar (1998: 59), dalam Komite Hijaz juga menetapkan delegasi yang dikirim ke Kongres Dunia Islam di Makkah. Salah satu delegasi yang dikirim ke Kongres Dunia Islam adalah K.H. Abdul Wahab Hasbullah, dengan membawa nama NU yang diambil dari nama pendahulunya Nahdlatul Wathan. K.H. Mas Alwi adalah orang yang mengusulkan nama tersebut serta disepakati oleh sidang Komite Hijaz. Misi yang diperjuangkan delegasi tersebut dapat dikatakan

berhasil.⁵ Hal ini terlihat dari tanggapan positif raja Ibn Sa'ud terhadap usulan-usulan yang diperjuangkan oleh delegasi tersebut sebagai wakil dari NU. Pada akhirnya, raja Sa'ud memberikan kebebasan kepada umat Islam tradisional yang bermukim di Arab Saudi untuk tetap menjalankan tradisi beribadahnya. Para ulama penganut paham *Ahlu as-Sunnah wa al-Jamā'ah* dapat mengembangkan dan mempertahankan ajaran Islam yang menganut salah satu dari empat mazhab. Itulah peran penting kalangan pesantren yang tergabung dalam wadah organisasi NU secara internasional yang telah berhasil memperjuangkan kebebasan bermazhab dan berhasil menyelamatkan peninggalan sejarah dan peradaban yang sangat berharga (Setiawan, 2007: 76).

B. Dinamika Politik NU

Perjalanan NU memang tak bisa dipisahkan dengan politik, baik dalam kaitannya dengan kekuatan politik antara kelompok Islam di tanah air maupun politik di tingkat negara. Di mana NU terlibat baik sebagai aktor-aktor pemain politik maupun sebagai institusi yang memang secara formal terlibat di dalamnya. Kendati basis gerakan NU adalah pendidikan dalam rangka terus-menerus mereproduksi mazhab Islam *Ahlu as-Sunnah wa al-*

⁵Haidar (1998: 81-82) mengungkapkan bahwa sebenarnya ada empat hal yang diharapkan oleh NU dari Raja Sa'ud, yaitu: *Pertama*, kebebasan menjalankan praktek keagamaan menurut salah satu mazhab empat termasuk diizinkan buku-buku mereka masuk ke Arab Saudi. *Kedua*, perawatan tempat pusaka yang bernilai sejarah yang memiliki status sebagai tanah waqaf agar tidak dihancurkan. *Ketiga*, perbaikan tata laksana ibadah haji termasuk penentuan tarif resmi untuk semua kegiatan haji. *Keempat*, adanya jaminan hukum yang resmi berupa undang-undang yang dinyatakan berlaku di Hijaz agar dapat mengatasi perselisihan yang mungkin akan muncul. Tidak semua harapan NU mendapat jawaban dari Raja Sa'ud. Dari empat hal tersebut, yang mendapat jawaban dari Raja Sa'ud hanya tentang persoalan kebebasan menjalankan praktek keagamaan menurut ajaran empat mazhab, maka selebihnya tidak dijawab.

Jamā'ah, namun dalam keseharian gerakan NU harus lebih realistis karena untuk mempertahankan dan atau mengembangkannya terus menghadapi sejumlah tantangan. Seringkali masalah-masalah yang dihadapi itu tak bisa diselesaikan tanpa melibatkan proses-proses politik, bahkan lebih dari itu, peran orang-orang NU di dunia politik formal pada tingkat negara dianggap perlu untuk lebih proaktif sehingga mereka bisa lebih mempengaruhi proses-proses pengambilan kebijakan politik negara, apalagi yang berkaitan dengan eksistensi mazhab-mazhab keagamaan yang eksis di Indonesia (Ida, 2004: 67).

Keterlibatan NU secara organisatoris dalam kancah politik sering dinyatakan berawal pada tahun 1952, saat NU menyatakan keluar dari Masyumi dan menegaskan dirinya sebagai partai politik (Daman, 2001: 93). Namun, sebelumnya NU pernah terlibat bersama organisasi Islam lainnya dalam kongres umat Islam tahun 1946 untuk mendirikan partai Islam Masyumi. Tetapi akibat perselisihan politik yang terjadi antara NU dengan kalangan Masyumi lainnya, NU menyatakan keluar dari partai Masyumi dalam kongres NU tahun 1952. Dalam bab ini, penulis melakukan pembatasan pembahasan dinamika politik NU, dengan memulai dari bergabungnya NU dengan Masyumi. Sekalipun perjalanan politik NU sudah ada sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia tahun 1945 yang dinyatakan sebagai awal kegiatan politik NU (Feillard, 1999: 30).

B.1. NU Bergabung dengan Masyumi

Pada tanggal 3 November 1945 pemerintah RI memberikan kebebasan kepada rakyat untuk membentuk partai politik agar segala aliran dapat diarahkan ke jalan yang teratur. Mu'tamar Islam Indonesia yang diselenggarakan di Yogyakarta tanggal 7-8 November memutuskan membentuk partai politik Masyumi yang dianggap satu-satunya partai Islam. Dengan demikian, Masyumi secara resmi mengubah dirinya menjadi partai politik yang siap berkompetisi dengan partai yang lain, guna mengikuti ajakan pemerintah untuk membangun demokrasi dengan sistem multi partai. Aturan keanggotaan Masyumi meliputi kolektif maupun individual. Yang termasuk anggota kolektif adalah NU, Muhamadiyah dan dua organisasi regional kecil, yaitu, PUII dan PUI dari Jawa Barat. Setelah itu, barulah organisasi-organisasi muslim lainnya ikut bergabung.

Pada dasarnya, NU mendukung sepenuhnya terhadap Masyumi. Hal ini, bisa dilihat ketika NU menyerukan kepada para anggota NU dan umat Islam untuk bergabung kedalam Masyumi. Dalam kongres NU di Purwokerto tahun 1946, NU mendeklarasikan dirinya sebagai tulang punggung Masyumi dan menyerukan kepada warga NU agar mendukung partai Masyumi (Haidar, 1998: 103).

Banyaknya kelompok Islam yang bergabung dengan Masyumi, maka perpecahan tidak dapat dielakkan. Hal ini, disebabkan adanya perbedaan kepentingan politik antar berbagai kelompok Islam yang tidak

bisa dikompromikan. Misalnya, pendistribusian kekuasaan, hal-hal lain yang menyangkut ketidak sepahaman kebijaksanaan politik menghadapi Belanda dalam perjanjian Linggarjati dan Renvile dan munculnya kembali pertentangan lama ketika organisasi-organisasi Islam berselisih paham pada tahun 30-an.

Menurut Bruinessen (1999: 62-63), di tengah perjalanan NU merasa dikecewakan oleh Masyumi karena NU tidak benar-benar terwakili dalam kepengurusan Masyumi. Hal ini disebabkan minimnya anggota NU yang berpendidikan umum modern. Maka, tak ada anggota NU yang duduk di jabatan eksekutif. K.H. Masjkur adalah satu-satunya orang NU yang menduduki jabatan sebagai urusan Hizbullah dan Sabilillah. Untuk menutupi kecurigaan NU, maka, Masyumi menjadikan K.H. Hasyim Asy'ari sebagai Presiden Badan Musyawarah (Majlis Syuro) Masyumi, Wahid Hasyim sebagai salah satu dari tiga wakil presiden, dan K.H. Wahab Hasbullah sebagai anggota. Majlis Syuro berfungsi sebagai penasehat. Secara politik, karena Majlis Syuro merupakan badan yang tidak banyak menentukan, maka posisi tersebut kurang strategis dan kurang menguntungkan bagi kepentingan NU. Karena NU merasa tidak pernah diberi andil dalam mempengaruhi proses politik yang setimpal dengan peranan aktualnya pada masa revolusi, maka dalam kongres ke-9, April 1952, di Palembang, NU memutuskan secara resmi keluar dari Masyumi.

Berbeda dari argumen di atas, Zamakhsyari Dhofier (Kacung Marijan, 1992: 70) mengatakan, keluarnya NU dari Masyumi bukan semata-mata karena kekecewaan NU terhadap Masyumi. Sebaliknya, perkembangan NU sendiri, juga menentukan. K.H. Wahid Hasyim yang cerdas mempunyai ambisi menduduki pucuk pimpinan NU. NU lebih condong masuk dalam percaturan politik. Hal ini bisa dilihat dari tokoh-tokoh muda NU pada saat itu, seperti Idham Chalid, Syaifuddin Zuhri, A. Saichu, dan lain-lain, semakin memerlukan ruang gerak yang cukup luas dalam arena politik. Karena alasan ini, maka Dhofier menolak anggapan bahwa NU keluar dari Masyumi karena gagal memperoleh jabatan menteri agama. Pertumbuhan yang pesat dari NU sebagai kekuatan politik, sebagai variabel yang menentukan.

Tahta (2005: 162-163) mengatakan, putusannya hubungan NU dengan Masyumi sebenarnya bukan semata-mata terkait dengan masa distribusi kekuasaan, tetapi menyangkut persoalan gengsi dan saluran mobilitasnya. Ada juga yang menyebutkan, keluarnya NU dari Masyumi karena campur tangan Soekarno. Pada satu pihak, dugaan ini ditolak karena sistem politik yang berlaku pada saat itu adalah sistem demokrasi Parlementer. Soekarno tidak mungkin ikut campur urusan intern NU karena tidak memiliki kekuasaan politik yang kuat, sehingga ia tidak mungkin ikut menentukan keputusan politik. Namun, di pihak lain, dugaan itu dibenarkan, karena Soekarno dalam batas-batas tertentu bisa berperan dalam pengambilan keputusan politik.

B.2. NU Menjadi Partai Politik

Mu'tamar di Palembang pada tahun 1952 memutuskan NU keluar dari Masyumi secara resmi dan akan berkiprah secara mandiri dalam berpolitik dengan mendirikan partai politik sendiri. Awalnya, Pengurus Besar NU sudah mengeluarkan keputusan tentang keluarnya NU dari Masyumi. Kemudian keputusan tersebut diperkuat pada Mu'tamar NU yang diselenggarakan di Palembang pada tahun 1952.

Untuk melaksanakan keputusan tersebut, mu'tamar menetapkan tiga kebijaksanaan: Pertama, pelaksanaan keputusan tersebut janganlah sampai menimbulkan shock di kalangan umat Islam Indonesia. Kedua, pelaksanaan keputusan tersebut dilaksanakan dengan perundingan dengan Masyumi. Ketiga, putusan ini dijalankan di dalam hubungan luas berkenaan dengan keinginan membentuk dewan pimpinan umat Islam Indonesia yang nilainya lebih tinggi, di mana partai-partai dan organisasi-organisasi Islam, baik yang sudah maupun yang belum tergabung dengan Masyumi dapat berkumpul bersama-sama (Haidar, 1998: 138).

Menindaklanjuti kebijaksanaan yang kedua dalam keputusan mu'tamar, maka NU membentuk sebuah tim sebagai delegasi mewakili PBNU guna melakukan perundingan dengan Masyumi. Delegasi tersebut diketuai Zainal Arifin dengan anggota Wahab Hasbullah (PBNU), Amin Iskandar (Cabang Bandung), O. Hulaimi (Cabang Tasikmalaya), Zainal Muttaqien (Cabang Cirebon), Husen Saleh (Cabang

Jakarta), dan Djunaidi Saleh (Cabang Menes). Adapun, di pihak Masyumi tidak memandang perlu membentuk tim perunding, sebab keputusan NU itu merupakan keputusan mu'tamar. Kemudian, Masyumi menyelenggarakan rapat pengurus DPP untuk menerima delegasi perunding NU (Haidar, 1998: 138-139).

Dibentuknya NU menjadi partai politik merupakan babak baru. Pengalaman berpolitik selama kurang dari lima tahun bersama Masyumi merupakan pelajaran berharga bagi NU untuk memasuki percaturan politik, setelah menyatakan diri sebagai partai politik pada tahun 1952. Para ulama akan terlibat secara langsung di dalam permainan politik, setelah lama tersingkir dari percaturan politik, disamping tetap harus mengurus pesantren yang merupakan tugas utamanya. Era ini disebut era perpolitikan pesantren, karena NU tidak bisa dilepaskan dan berbasis pesantren. Dalam upaya mengatasi kekurangan kader politisi yang matang dan mapan dari kalangan pesantren, yang akan dijadikan sebagai tenaga profesional yang bermain di wilayah politik, maka NU merekrut tenaga-tenaga muda berpendidikan yang berhaluan *Ahlu as-Sunnah wa al-Jamā'ah* sebagai kader politik untuk memperkuat jajarannya. Sebab tidak semua ulama atau kiai pesantren berkesempatan dan tertarik mengurus partai dan terjun langsung dalam dunia politik. Dengan adanya cara perekrutan di atas, maka partai NU menjadi semakin kuat. Namun, di sisi lain, cara-cara di atas telah menyebabkan semakin kuatnya barisan

politisi dan berkurangnya otoritas para ulama (Marijan, 1992: 70-71, Feillard, 1999: 46).

NU juga menyampaikan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan politik-pemerintahan dalam Mu'tamar di Palembang. Pokok-pokok pikiran tersebut antara lain, desakan kepada pemerintah agar segera menyelenggarakan pemilihan umum, menyetujui kehendak pemerintah untuk mengadakan penghematan dan membasmi pengeluaran yang tidak jujur, dan mendesak kepada pemerintah agar menggiatkan pendidikan pancasila secara teratur dan bersungguh-sungguh, khususnya sila ke-Tuhanan yang maha esa yang tampaknya kurang mendapatkan perhatian (Daman, 2001: 106).

Sebagai partai politik baru yang berdiri sendiri tahun 1952. Tiga tahun kemudian NU harus siap berlaga dengan partai lain dalam pemilihan umum pertama yang diselenggarakan oleh bangsa Indonesia setelah merdeka.⁶ Pemilihan umum bagi NU mengandung makna yang sangat penting dan strategis, karena pemilu merupakan salah satu harapan NU. Melalui pemilu ini NU akan menunjukkan kepada Masyumi bahwa dirinya akan mendapatkan dukungan yang besar dari pengikutnya yang selam ini diragukan oleh Masyumi. Di sisi lain, melalui pemilu ini

⁶ Pada masa Belanda, pemilu sudah berlangsung beberapa kali di Indonesia. Pemilu ini untuk memilih para wakil yang akan duduk di dalam volksraad. Pemilu tersebut diselenggarakan pada tahun 1924, 1927, 1935, dan 1939. Dalam pemilu ini diikuti oleh sebagian kecil anggota masyarakat. Pada pemilu 1924, diikuti oleh pribumi sebanyak 452 warga dan Eropa sebanyak 594 pemilih. Pemilu 1937, diikuti oleh pribumi sebanyak 750 warga dan Eropa sebanyak 508. Pemilu 1935, diikuti oleh pribumi sebanyak 1529 warga, dan Eropa sebanyak 550. Dan pemilu 1939, diikuti oleh pribumi sebanyak 1452, dan Eropa sebanyak 342. Adapun warga asing non Eropa tidak diperbolehkan mengikuti pemilu (Marijan, 1992: 71).

juga NU akan mempunyai wakil yang duduk di DPR dan Konstituante. Di dalam wadah para wakil tersebut akan diperbincangkan persoalan mendasar bagi bangsa Indonesia, seperti soal dasar negara (Marijan, 1992: 73). Karena pelaksanaan pemilu yang relatif dekat dan mendesak, hanya selama tiga tahun menjadikan persiapan NU relatif kurang. Maka agenda awal yang dilakukan NU adalah konsolidasi intern organisasi, terutama menutupi kekurangan tenaga profesional dengan memanfaatkan pengurus Jam'iyah NU yang sudah ada agar merangkap sebagai pengurus partai di daerah-daerah wilayah dan cabang sampai ke desa-desa. Menurut Muhammad Dachlan (Greg Fealy, Greg Barton, *ed.* 1997: 22), periode antara tahun 1952-1955 merupakan masa perluasan dan konsolidasi partai baru. Dengan komitmen pada aktivitas politik maka keberadaannya banyak tergantung pada pencapaian perolehan suara dalam pemilu pertama yang akan diselenggarakan September 1955.

Agar meraih kemenangan dalam pemilu, maka NU membuat strategi yang akan dilaksanakan untuk menghadapi pemilu 1955. Misalnya, sikap politik NU bersifat akomodasionis, luwes di bidang politik dan lebih suka mengambil bagian dalam pemerintahan. Sikap akomodasionis⁷ ini bisa dilihat ketika NU melakukan pendekatan dan

⁷ Pola hubungan akomodasionis pada akhirnya mampu mengantarkan NU semakin berperan dalam percaturan politik nasional selama era kepemimpinan presiden Soekarno. Sebaliknya, Masyumi semakin terpuruk sampai akhirnya harus bubar pada tahun 1960. keberhasilan ini antara lain ditandai oleh: Pertama, perolehan suara yang diraih oleh NU dalam pemilu 1955 menempati urutan yang ketiga. Kedua, tidak pernah absen dalam pemerintahan, sejak awal kehadirannya sebagai partai politik, bahkan pada masa krisis menjelang pelaksanaan demokrasi terpimpin

koalisi dengan partai yang seirama dalam tradisi politiknya dan dekat dengan pusat kekuasaan, ikut serta dalam percatutan memperoleh kedudukan dalam kabinet dan melakukan pendekatan dengan pusat kekuasaan.

Sehubungan dengan itu, maka langkah yang ditempuh NU adalah mengajak PSII, Perti, dan Masyumi membentuk sebuah federasi. Dan ajakan tersebut mendapatkan tanggapan positif kecuali dari Masyumi, sehingga pada Agustus 1952 Liga Muslim Indonesia sebagai badan federasi antara PSII dan Perti terbentuk (Daman, 2001: 107-108). Di samping itu, langkah yang ditempuh NU adalah ikut dalam Kabinet Ali Sastroamijoyo I, Kabinet Ali Wongso-Zainal (PNI-PIR-NU). Langkah ini ditempuh untuk memperkuat posisi NU dan mengimbangi ofensif politik Masyumi (Marijan, 1992: 73).

Pemilu 1955 yang berasas langsung, umum, bebas, dan rahasia ini diselenggarakan dalam iklim demokratis. Pelaksanaan pemilu berlangsung sangat sukses. Pesertanya hampir empat lusin (48) partai politik dengan berbagai karakter, seperti personal, keagamaan, kesukuan dan klik. Hasilnya ada empat partai besar sebagai pemenang, dengan perimbangan kekuatan dalam parlemen sebagai berikut: PNI (57 kursi dengan 8.434.653 suara atau 22,3%), Masyumi, partai reformis Islam (57 kursi dengan 7.903.886 suara atau 20,9%), NU, partai Islam lebih tradisional

sampai dengan akhir dekade 1960-an keikutsertaan NU dalam pemerintahan masih bisa dipertahankan (Daman, 2001: 113-114).

(45 kursi dengan 6.955.141 suara atau 18,4%), PKI (39 kursi dengan 6.176.914 suara atau 16,4%), dan partai-partai kecil lainnya secara keseluruhan (59 kursi dengan 8.314.705 suara atau 22,0%), rata-rata mereka mendapatkan kurang dari 10 kursi. Dari jumlah perolehan kursi ini, secara umum, keenam partai Islam bersama memperoleh 116 dari 260 kursi Parlemen (44,62%) dan 228 dari 520 kursi Konstituante (43,85%) (Idris Tahta, 2005: 164-165).

Pada pemilu pertama tahun 1995, NU mendapatkan sukses yang luar biasa. Artinya, NU mendapatkan suara yang dipandang spektakuler, yaitu memperoleh 18,4% dengan menduduki peringkat tiga besar setelah PNI (22,3%) dan Masyumi (20,9%). Dan PKI menduduki peringkat yang keempat dengan suara (16,4%) (Kacung Marijan, 1992: 74). Keberhasilan ini semakin meneguhkan kepercayaan diri dalam berpolitik berdasarkan dukungan yang cukup besar dari masyarakat tradisional Islam terutama di Jawa, karena kuatnya tradisi pola hubungan antara kiai dan santri di kalangan NU (Daman, 2001: 114). Karena mendapatkan dukungan yang besar menjadikan NU sebagai partai kunci dan memungkinkan berperan besar bersama-sama dengan kaum nasionalis, pembaru, komunis, dan Angkatan Bersenjata (Feillard, 1999: 49).

Keberhasilan NU mendapatkan peringkat tiga dalam pemilihan umum dinilai oleh Alfian (Haidar, 1998: 169-171) karena kemampuan NU menggalang solidaritas di lingkungan kaum santri. Hal ini berarti memperjelas perjuangan NU untuk menenangkan ideologi Islam dan

menunjukkan sikap anti komunis. Aspek lain yang penting adalah tema-tema kampanye yang dibawa oleh NU. Bertolak dari tradisi keagamaan yang dianut oleh NU. Pada umumnya kegiatan pengajian yang dilakukan oleh para kiai menyajikan pandangan keagamaan yang lentur dengan orientasi pembinaan iman dan akhlak.

B.3. NU Fusi dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP)

Pemerintah rezim Orde Baru mengganti format sistem politik Orde Lama dengan sistem politik demokrasi Pancasila, yaitu menjadikan Pancasila sebagai landasan ideologi berbangsa dan bernegara. Menurut Liddle (Karim, 1999: 73-74), pemerintah Orde Baru yang sangat didominasi oleh militer memiliki persepsi yang khas terhadap partai politik. Partai politik dianggap sebagai pesaing dalam memperoleh kekuasaan dan penggerak keresahan rakyat. Alternatifnya, pemerintah membesarkan Golkar sambil mengecilkan partai-partai politik. Pilihan ini dianggap sangat wajar karena pemerintah Orde Baru menerapkan *hegemonic party system* dengan menempatkan Golkar sebagai kekuatan sosial politik yang dominan, sementara partai-partai politik hanya berfungsi artifisial.

Menurut Affan Ghaffar, sistem kepartaian di Indonesia sejak 1971 adalah *hegemonic party system* dengan Golongan Karya sebagai partai politik dominan, sedangkan partai-partai lain, PPP dan PDI hanya berfungsi artifisial (tambahan dan pelengkap). Konsep ini diperkenalkan pertama kali oleh La Palombara dan Weiner pada tahun

1966, selanjutnya disingkat HPS. HPS tercipta jika suatu partai politik mendominasi proses politik suatu negara dalam kurun waktu yang lama. Eksistensi-eksistensi partai politik lain dan organisasi sosial diakui, tetapi peranannya dibuat seminimal mungkin, terutama dalam pembentukan pendapat umum. Partai hegemonik tidak akan membiarkan terjadinya kompetisi, baik yang bersifat formal maupun yang aktual (Daman, 2001: 141).

Menurut Effendy (200: 107-108), yang dilakukan Orde Baru adalah keinginan untuk menegakkan stabilitas melalui pengambilan peran dan pengalihan partisipasi masyarakat, sehingga negara menjadi dominan bahkan hegemonik. Rekayasa seperti itu kemudian mendatangkan apa yang dapat disebut politik untuk melanggengkan kekuasaan. Dalam pandangan Deliar Noer, sistem kepartaian yang diterapkan oleh rezim Orde Baru adalah sistem kepartaian setengah partai.

Format politik Orde Baru yang demikian itu, maka posisi partai-partai politik, tak terkecuali NU, yang menampung dan menyalurkan aspirasi umat Islam menjadi termarginalkan dan sangat dibatasi ruang geraknya. Realitas ini membawa konsekwensi logis bahwa perilaku politik NU tidak dapat lagi leluasa berjuang menyuarakan Islam dengan menggunakan Islam sebagai ideologi politik.

Meskipun NU cukup besar peranannya dalam upaya meruntuhkan rezim Orde Lama, namun di era Orde Baru, NU masih tetap

dipinggirkan. Daman (2001: 148) mengatakan, tindakan pemerintah meminggirkan NU barangkali karena pada awal Orde Baru dianggap sebagai kelompok kritis yang bisa mengancam mulusnya gagasan politik pembangunan. Berbagai tekanan menimpa NU sehingga perjalanan NU menjadi terseok-seok.

Pemilu 1971 yang diharapkan jujur dan demokratis, tidaklah terwujud. Berbagai upaya telah dilakukan penguasa rezim Orde Baru untuk memarginalkan kekuatan NU. Namun dengan upaya yang maksimal yang dilakukan warga *Nahdiyyīn*, masih mampu mempertahankan diri dengan mendapatkan 58 kursi. Dalam Pemilu ini, NU menjadi pemenang kedua setelah Golkar yang menjadi kepanjangan tangan Orde Baru. NU tercatat sebagai satu-satunya organisasi sosial politik yang mampu mengimbangi keperkasaan Golkar waktu itu.

Pada tanggal 5 Januari 1973, rezim Orde Baru kemudian melakukan restrukturisasi dengan menyederhanakan partai.⁸ Empat partai Islam, yaitu NU, Parmusi, PSII, dan Perti menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dengan presidennya KH. Dr. Idham Khalid (NU) dan HMS Mintarja, SH (Parmusi) sebagai ketua umum partai. Dinyatakan dalam deklarasi keempat partai Islam tersebut bahwa

⁸ Fusi partai merupakan strategi Orde Baru untuk semakin menjinakkan potensi politik umat Islam. Lahirnya PPP yang disahkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1973 adalah bagian dari strategi politik Orde Baru untuk memperlemah kekuatan politik umat Islam yang beraneka ragam. Langkah ini diambil oleh pemerintah Orde Baru setelah memenangkan pemilu 1971 secara mutlak. Di samping banyaknya partai, para pemimpin Orde Baru juga menganggap berbagai ideologi dan tiadanya partai besar dengan mayoritas mutlak sebagai sebab ketidakstabilan politik. Oleh karena itu, langkah yang diambil adalah mengurangi jumlah partai dan membentuk partai baru pendukung pemerintah. Inilah kebijakan yang dibuat untuk membentuk partai hegemonik ideologis (Zada, 2002: 38-39).

keempat partai Islam yang sudah tergabung dalam konfederasi kelompok persatuan telah sepakat memfusikan politiknya dalam satu partai politik yang bernama partai persatuan pembangunan. Pada sisi lain, terdapat Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang merupakan hasil fusi partai-partai nasionalis yang dideklarasikan pada tanggal 10 Januari 1973, yaitu PNI, Parkindo, IPKI, Murba dan Partai Katolik, di samping partai pemerintah, yakni Golkar. Bersamaan dengan fusi ini, sebenarnya telah disemai dan bersemi pula benih perpecahan di antara partai yang berfusi, terutama dalam tubuh PPP (Haris, 1991: 171-178).

Kuatnya kepentingan politik masing-masing partai yang berfusi, maka masalah krusial yang harus segera dilaksanakan PPP adalah perimbangan kedudukan dalam kepengurusan partai, dan pembagian kursi di legislatif. Asumsi terciptanya keterpaduan penguasaan politik bagi kekuasaan Islam dalam PPP, tampaknya hanya merupakan harapan, sebab tidak lama setelah fusi partai ini dilanda konflik yang berkepanjangan, khususnya antara NU dan MI dan antara faksi internal MI dalam PPP. Konflik yang ditimbulkan oleh politisi NU dan PPP lebih bersifat laten yang berlandung di bawah dua varian tradisional-modernis dengan lebih pada perebutan kekuasaan politik (Daman, 2001: 148-149).

Banyak pengamat politik menilai bahwa penyederhanaan partai politik ini mempunyai tujuan depolitisasi masyarakat, yang berimplikasi pada berkurangnya independensi kegiatan politik masyarakat, baik melalui pengurangan peran organisasi otonom maupun dengan

mengkooptasinya ke dalam suatu organisasi payung yang mendukung pemerintah. Pengelompokan organisasi kekuatan sosial politik menjadi tiga partai, yaitu PPP, PDI dan Golkar membawa implikasi pada dikotomi politik Islam dan politik non Islam (Zada, 2002: 39).

Meskipun sudah berubah wajah, NU selalu ditekan dan dipinggirkan. Sebagai pilar utama, rezim Orde Baru berupaya keras membonsai NU dengan memperkecil peran politisi warga *Nahdiyyin* di PPP dan lebih memberi peluang peran politisi dari unsur non NU. Satu persatu lembaga penting PPP disterilkan dari Politisi NU, misalnya presiden partai. Juga, lembaga Syuro (wadah ulama' NU berkumpul) pada partai tersebut di bawah kendali KH. Bisri Syamsuri dihapus melalui kaki tangan rezim Orde Baru, Dr. Jaelani Naro.⁹

Marginalisasi itu berjalan terus-menerus hingga sampai akhirnya NU kembali ke *Khittah* 1926, pada Mu'tamar NU ke-27 di Sukorejo, Situbondo tahun 1984. Inti dari kembali ke *Khittah* 1926 adalah keinginan untuk kembali pada semangat perjuangan awal, menjadi ormas sosial keagamaan. Keputusan penting lainnya pada Mu'tamar tersebut adalah NU secara formal menerima Pancasila sebagai asas tunggal atau landasan dasar NU. Perubahan-perubahan ini memperlihatkan kemampuan NU untuk tidak hanya terpaku pada tradisi-tradisi

⁹ Sampai dengan 1984 J. Naro melakukan langkah politik dalam rangka penyingkiran dan de-NU-nisasi yang ditandai dengan pengusuran tokoh-tokoh politisi NU dari kepengurusan PPP, dalam mu'tamar 1 PPP, tahun 1984 dan penghapusan jabatan presiden partai yang selama ini dipercayakan kepada unsur NU, Idham Khalid dan penghapusan majlis Syura PPP, yang sebelumnya banyak diisi oleh ulama-ulama NU (Ida, 1996: 90).

keagamaan dan sejarahnya, tetapi juga mampu menyesuaikan tantangan perubahan zaman.

B.4. NU Kembali ke *Khittah*

Digulirkannya gagasan kembali ke *Khittah* 1926 oleh NU pada tahun 1983 merupakan upaya pemulihan untuk mengatasi persoalan aliran atau eksklusivisme yang ada pada *the body of politics* organisasi sosial-keagamaan ini. Dengan pernyataan kembali ke *Khittah* 1926, NU melakukan reposisi ulang: mengembalikan jati dirinya sebagai organisasi sosial-keagamaan seperti ketika lahir dulu. Dan itu berarti NU tak lagi berfungsi sebagai organisasi sosial-politik. Seperti diketahui, sejak 1952 NU keluar dari Masyumi dan menampilkan dirinya sebagai partai politik.

Sebagai akibat langsung dari pernyataan kembali ke *Khittah* 1926, NU secara formal putus hubungan dengan PPP. PPP merupakan partai politik tempat NU berkiprah sejak restrukturisasi politik Orde Baru pada 1973 dan yang paling dirugikan ketika NU kembali ke *khittah*. Lebih dari itu, NU juga menyatakan menarik diri secara formal dari kegiatan politik praktis. Dengan demikian, aspirasi warga NU dapat disalurkan melalui kekuatan-kekuatan politik yang ada, yang dipandang mampu dan bersedia. Sejak itu, aktifitas politik warga NU tanpa mengatasnamakan NU tersebar di berbagai organisasi politik yang ada. Meskipun sebagian besar aktifis politik NU masih malang-melintang di

PPP. Sebagian yang lain bergabung dengan Golkar. Ada pula yang bergabung dengan PDI, namun dalam jumlah sedikit.

Menurut Daman (2001: 160-162), setidaknya ada lima masalah yang bersifat mendasar bagi NU yang ditimbulkan selama berkiprah dalam kancah politik praktis, yaitu: Pertama, NU selalu mengaitkan perhitungan sikap dan tindakannya pada pertimbangan untung rugi dilihat dari kepentingan politik. *Kedua*, tampilnya NU menjadi partai politik mengenalkan kelompok keagamaan kepada hukum politik, yang berarti terjadi pergeseran nilai-nilai yang selama ini menjadi panutan NU. Terutama masalah etika dan moral sebagai landasan perilaku politik, menjadi masalah serius, yang menurut pengakuan K.H. Machrus Ali telah menumbuhkan di kalangan orang NU terlalu cinta kekuasaan dan kedudukan. *Ketiga*, pranata dan lembaga di lingkungan NU mengalami perubahan secara besar-besaran. Para kiai direduksi peranannya dan para politisi semakin menonjol. *Keempat*, bidang sosial keagamaan yang sejak semula menjadi bidang garapan NU, terabaikan. Terutama dalam bidang dakwah sering mengalami hambatan penguasa karena pertimbangan keamanan dan politik. *Kelima*, sikap NU menjaga jarak dengan pemerintah sejak tahun 1970-1980-an dengan melakukan oposisi.¹⁰ Hal ini

¹⁰ Tercatat berbagai kebijakan yang ditentang NU dengan aksi-aksi walk out dari sidang-sidang umum DPR/MPR adalah soal undang-undang perkawinan, P4, aliran kepercayaan, penolakan RUU pemilu, dukungan terhadap Petisi 50, dan lain-lain. Lantaran protes-protesnya terhadap kebijakan Orde Baru, NU saat itu disebut oleh antropolog Jepang Mitsuo Nakamura sebagai tradisionalisme radikal. Sementara, sejarawan Fahry Ali menyebut NU sebagai foto kopi Masyumi era Orde Baru (Wahid, dkk., *penyuting*. 1999: 86).

berakibat tidak menguntungkan terhadap kegiatan-kegiatan sosial-keagamaan. Dan kegiatan politik praktis NU dalam PPP selalu termarginalkan oleh unsur MI. sehingga dalam waktu bersamaan, NU menghadapi dua front, yakni kekuasaan pemerintah yang semakin kuat dan hegemonik dan pertarungan internal antara faksi di dalam PPP.

Berawal dari masalah-masalah di atas, maka muncullah pemikiran dari kalangan muda NU, untuk mencari solusi dari kemelut dengan mengadakan reorientasi terhadap perilaku politik NU yang telah dilakukan selama ini, untuk kembali ke *Khittah* 1926.¹¹ Sekalipun, gagasan seperti ini sudah muncul pada Mu'tamar ke-22 di Jakarta 1959 dan Mu'tamar ke-25 di Surabaya, 1971. Akan tetapi, karena PPP masih dapat diharapkan manfaatnya dalam memperjuangkan kepentingan politik NU dan masih kuatnya pengaruh politisi dalam tubuh NU yang telah berkiprah lebih dari 30 tahun dalam politik praktis, maka tidak mudah untuk kembali ke khittah. Gagasan kembali ke *Khittah* muncul kembali dan mendapatkan tanggapan yang positif pada mu'tamar ke-26 di Semarang, 1979. Akhirnya pada munas Alim Ulama di Situbondo,

¹¹ Pada tanggal 12 Mei 1983, 24 anak muda NU berkumpul di Jakarta. Karena jumlah mereka 24 orang, maka disebut majlis 24. Mereka berpikir, berdiskusi, dan akhirnya memutuskan membentuk satu tim yang ditugasi merumuskan konsep pembenahan dan pengembangan NU yang sesuai dengan khittah 1926, merumuskan pola kepemimpinan NU yang sesuai dengan perkembangan NU serta menetapkan garapan yang hendak diterjuni. Karena tim terdiri dari tujuh orang, maka disepakati bernama Tim Tujuh untuk pemulihan khittah 1926. Tim tersebut diketuai oleh Abdurrahman Wahid dan Fahmi Saifuddin menjadi salah satu aktifis utamanya (Wahid, dkk., *penyuting*.1999: 237).

1983, diputuskan kembali ke *Khittah* 1926,¹² yang kemudian dikokohkan dalam mu'tamar ke-27 di Situbondo, tahun 1984. Terdapat dua hal penting bagi NU dalam kembali ke *Khittah* 1926, yaitu: *Pertama*, pemulihan atau peneguhan kembali peran ulama dalam kepemimpinan formal NU, dengan adanya penegasan bahwa pengurus NU di semua tingkatan adalah pengurus *Syuriyyah*. *Kedua*, penegasan bahwa NU sebagai *Jam'iyah* secara organisatoris tidak terikat dengan organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan manapun juga. Artinya, setiap warga NU adalah warga negara yang mempunyai hak-hak politik yang dilindungi oleh undang-undang. *Khittah* 1926 sama sekali tidak pernah membatasi warga NU berkiprah dalam partai politik. Dalam tulisan Nuruddin Amin (Wahid, dkk., *penyuting*. 1999: 142) menyebutkan, *Khittah* 1926 hanya mengatur warga NU tentang tata cara bagaimana bermain politik agar tidak berdampak pada tindakan memanipulasi agama demi kepentingan politik. *Khittah* 1926 juga mengatur permainan, agar warga NU tidak mencampuradukkan aktivitas *Jam'iyah* dengan aktivitas partai politik dan tidak menjadikan citra NU untuk legitimasi bagi aktifitas partai politik. Selanjutnya Nuruddin mengatakan, keputusan untuk kembali kepada *Khittah* merupakan keputusan politik. Sebagai

¹² Tidak semua tokoh-tokoh NU menerima konsep kembali ke *khittah* 1926. Mahbub Djunaidi, merupakan salah satu tokoh NU yang merasa tidak sreg dengan putusan yang diambil dalam Forum Munas Alim Ulama NU pada 1983 ,di Situbondo. Meskipun kecewa dengan cara-cara PPP memperlakukan NU saat itu. Mahbub berpendapat, secara formal NU harus tetap berpolitik. Kalau tidak biasa menjadi partai politik NU harus tetap mengikatkan diri kepada salah satu partai politik secara tegas. Massa NU yang cukup banyak ,menurut Mahbub, terlalu berharga untuk diambangkan. Pengambilan ini menempatkan warga kepada posisi political hotess (Effendy, 2000: 179).

keputusan politik, *Khittah* 1926 tetap memberikan kebebasan warganya berkiprah di dunia politik, karena hasrat menyalurkan aspirasi politik merupakan hasrat kemanusiaan yang wajar. Pilihan kiprah yang digariskan *Khittah* NU 1926 bukan memasuki struktur kekuasaan politik. Namun, *Khittah* 1926 menawarkan model berpolitik yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat dengan mengambil bentuk organisasi keagamaan. Organisasi keagamaan bukan berarti apolitis, karena agama pada hakikatnya mengandung memerangi terhadap kekuasaan yang korup. Hal ini sarat dengan muatan politis.

Sebagai konsekuensi dari penerimaan *Khittah* 1926, kemudian lahir suatu gerakan yang berusaha menumbuhkan dan mengembangkan pemikiran, wawasan, pandangan, dan persepsi yang relatif baru atas masalah-masalah yang dihadapi oleh bangsa Indonesia pada umumnya dan komunitas NU pada khususnya (Daman, 2001: 171). Lebih lanjut, Razikin mengatakan, gagasan kembali ke *Khittah* 1926, ingin mengembalikan peran NU sesuai dengan semangat awal berdirinya yang bertumpu pada tiga paradigma, yaitu: *Pertama*, membangun kembali NU dengan mengembangkan gagasan-gagasan kebangsaan yang lebih besar sebagai perwujudan dari paradigma *Nahdah al-fikr*. *Kedua*, membangun kembali semangat kebangsaan NU, sehingga tidak terjebak dalam mainstream ideologi yang sempit dan sektarianisme, sebagai perwujudan dari paradigma *Nahdah al-Watan*, *Ketiga*, membangun dan

mengembangkan ekonomi rakyat. Gagasan ini berangkat dari paradigma *Nahdah al-Tujjār*.

Oleh karena itu, rumusan politik NU sangat jelas. Keterlibatan dalam kancah politik harus dilihat dari keterlibatan NU sebagai bagian strategis dari bangsa. Di mana artikulasi politiknya adalah berwawasan kebangsaan menuju integrasi bangsa, mengembangkan nilai-nilai kemerdekaan yang hakiki dan demokratis menuju terciptanya kemaslahatan bangsa.

B.5. Pembentukan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)

Masa reformasi telah mendatangkan liberalisasi dan relaksasi politik. Situasi ini telah melahirkan partai dalam jumlah yang begitu banyak (multi partai) dengan beraneka ragam asas partai, PKB, misalnya. Partai Kebangkitan Bangsa lahir dari banyaknya usulan dari warga NU baik yang bersifat perorangan, kelompok dan pengurus di lingkungan NU, baik pengurus vertikal NU, badan otonomi dan lembaga di lingkungan NU, yang menginginkan agar PBNU memfasilitasi dalam mewujudkan adanya satu wadah untuk menyalurkan aspirasi politik warga NU.

Melihat fenomena tersebut, maka pada tanggal 23 Juli 1998, PKB resmi dideklarasikan oleh beberapa tokoh terkemuka NU¹³ yang difasilitasi oleh PB.NU di halaman Pondok Pesantren Luhur K.H.A.

¹³ Deklarator Partai Kebangkitan Bangsa yaitu: K.H. Ilyas Ruhiyat, K.H. Muchith Muzadi, K.H. Munasir Ali, K.H. Abdurrahman Wahid, K.H. Musthafa Bisri.

Wahid Hasyim, Ciganjur, Jakarta Selatan. Dengan adanya partai ini diharapkan dapat menampung aspirasi warga NU khususnya dan umumnya bangsa Indonesia. Partai Kebangkitan Bangsa memiliki visi dan misi yang sejalan dengan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia ialah terwujudnya suatu tatanan masyarakat beradab yang sejahtera lahir dan batin (Menumbuhkan Kader Bangsa, Investasi Politik Bersama Rakyat: Konsepsi Dasar dan Metodologi Sistem Kaderisasi Partai Kebangkitan Bangsa, 2000: iii). Disebutkan dalam Anggaran Dasar Partai Kebangkitan Bangsa bahwa tujuan Partai Kebangkitan Bangsa adalah mewujudkan cita-cita kemerdekaan Republik Indonesia sebagaimana dituangkan dalam UUD 1945, yaitu: mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur secara lahir dan batin, material dan spiritual dan mewujudkan tatanan politik nasional yang demokratis, terbuka, bersih, dan berakhlakul karimah (Ulum, 2002: 135).

Hal yang menarik dari Partai Kebangkitan Bangsa adalah tidak dicantumkannya Islam sebagai asas partai.¹⁴ Padahal, pada era reformasi banyak pembentuk partai yang menjadikan Islam sebagai asas partai. Dalam Anggaran Dasarnya tertulis, bahwa PKB berasaskan Pancasila, sedangkan sifatnya adalah kebangsaan, demokratis dan terbuka.

¹⁴ Kendatipun tidak dicantumkan Islam sebagai asas partai, namun menurut Azyumardi Azra, PKB termasuk kelompok partai Islam, karena dapat dipastikan sebagai sayap politik NU yang mewakili spektrum tradisional Islam Indonesia. Menurutnya, ada beberapa batasan manakala sebuah partai dikatakan Islami, yaitu: Pertama, partai yang menggunakan Islam sebagai dasar ideologi, misalnya, PPP, PBB, PKS dan lain sebagainya. Kedua, partai yang menggunakan Pancasila sebagai dasar ideologi, tetapi pada saat yang sama juga menggunakan simbol-simbol Islam, misalnya, PKB, PCD, dan lain sebagainya (Ulum, 2002: 144-145).

Sekalipun di kalangan NU terdapat beberapa partai, namun hanya PKB yang kelahirannya difasilitasi oleh PB. NU sebagai fasilitator pendirian PKB merupakan langkah jalan tengah, meskipun kemudian mendapatkan tanggapan pro kontra baik dari kalangan sendiri maupun luar. Secara tidak langsung PKB merupakan partainya NU, karena PKB merupakan satu-satunya partai yang mendapatkan legitimasi dari PBNU dan mendapatkan fasilitas penuh dibandingkan partai-partai NU yang lainnya. Sehingga Abdurrahman Wahid selaku Ketua Umum PB. NU, terang-terangan mengatakan kepada warga NU yang ikut dalam pemilu nantinya agar memilih PKB.

Seperti yang sudah sedikit disinggung di atas, PKB didirikan bertujuan untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu senantiasa mempertahankan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam platform PKB dinyatakan bahwa PKB akan membentuk kaukus nasional untuk pemberdayaan demokrasi dan integrasi bangsa. Kaukus ini dianggap perlu dilakukan, karena mengingat kondisi bangsa Indonesia yang pluralistik dan adanya ancaman memisahkan diri dari NKRI. Hal ini terjadi, karena warisan dari ketidakadilan dan penindasan rezim sebelumnya. Menurut PKB, gejala menguatnya politik identitas yang menggunakan etnis, agama dan ras sebagai landasan orientasinya harus segera dihentikan agar bangsa yang majemuk ini dapat tetap utuh dan demokratis. Selain itu, dalam platform

PKB, juga dinyatakan bahwa PKB akan mengusung gerakan menjaga keutuhan bangsa. Menurut PKB, setiap upaya untuk mengganggu keutuhan bangsa dan NKRI harus dihadapi dan apabila terjadi konflik-konflik yang bersumber dari ketidakpuasan rakyat harus diupayakan solusinya melalui dialog dalam rangka menghindari kekerasan (Zuhdi, 2007: 213). Dilihat dari tujuan dan platform partai tersebut, maka, PKB merupakan partai yang memiliki komitmen memperjuangkan keutuhan bangsa dan negara dengan menjaga keanekaragaman bangsa yang dilakukan secara demokratis dan terbuka.

Berangkat dari perjalanan lahirnya NU dan dinamika politik yang terjadi di dalamnya, maka NU merupakan organisasi keagamaan yang mempunyai wawasan kebangsaan dan menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi. NU selalu menjaga tradisi bangsa Indonesia, dan mengutamakan substansi hukum Islam melalui hukum nasional dan bukan mengutamakan simbol-simbol formal keagamaan. Sehingga praktek keagamaan diserahkan kepada pemeluknya masing-masing tanpa adanya intervensi dari negara. Karena Republik Indonesia adalah sebuah negara dengan kepentingan nasional dan bukan sebuah negara agama. Hal ini bisa dilihat dari keputusan yang diambil oleh NU dari awal didirikan sampai sekarang selalu memprioritaskan kepentingan bangsa dan negara Indonesia.

C. Dinamika Demokrasi di Indonesia

Berbicara tentang demokrasi di Indonesia, tidak bisa terlepas dari alur periodisasi sejarah politik di Indonesia. Yaitu, apa yang disebut periode pemerintahan masa revolusi kemerdekaan, pemerintahan Parlementer, pemerintahan Demokrasi Terpimpin, dan pemerintahan Orde Baru atau Demokrasi Pancasila.

C. 1. Demokrasi Pemerintahan Masa Revolusi Pemerintahan Kemerdekaan.

Para penyelenggara negara pada awal periode kemerdekaan mempunyai komitmen yang sangat besar dalam mewujudkan demokrasi di Indonesia. Hal ini terjadi karena latar belakang pendidikan mereka. Mereka percaya, bahwa demokrasi bukan merupakan sesuatu yang hanya terbatas pada komitmen, tetapi juga merupakan sesuatu yang perlu diwujudkan. Dalam periode ini (1945-1949), yang disampaikan hanya beberapa hal yang dianggap fundamental yang merupakan peletakan dasar bagi demokrasi di Indonesia untuk masa-masa selanjutnya.

Pertama, political franchise (hak suara) yang menyeluruh. Para pembentuk negara, sejak semula mempunyai komitmen yang sangat besar terhadap demokrasi. Sehingga, ketika bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaan dari pemerintah kolonial Belanda, maka semua warga negara yang sudah dianggap dewasa memiliki hak-hak politik yang sama, tanpa adanya diskriminasi yang bersumber dari ras, agama, suku dan kedaerahan. *Kedua*, presiden yang secara konstitusional ada kemungkinan akan menjadi seorang diktator. Oleh karena itu, dibatasi kekuasaannya ketika Komite

Nasional Indonesia Pusat dibentuk untuk menggantikan parlemen. *Ketiga*, dengan maklumat wakil presiden, maka dimungkinkan terbentuknya sejumlah partai politik, yang kemudian menjadi peletak dasar bagi sistem kepartaian di Indonesia untuk masa-masa selanjutnya dalam sejarah kehidupan politik Indonesia.

Implementasi demokrasi pada masa pemerintahan revolusi kemerdekaan baru terbatas pada interaksi politik di parlemen dan berfungsinya pers yang mendukung revolusi kemerdekaan. Elemen-elemen demokrasi yang lain belum sepenuhnya terwujud, karena situasi dan kondisi yang tidak memungkinkan. Sebab, pemerintah harus memusatkan seluruh energinya untuk bersama-sama dengan rakyat untuk mempertahankan kemerdekaan dan menjaga kedaulatan negara, agar negara kesatuan tetap terwujud.

Partai-partai politik tumbuh dan berkembang dengan cepat. Tetapi, fungsinya yang paling utama adalah ikut serta memenangkan revolusi kemerdekaan dengan menanamkan kesadaran semangat anti imperialisme dan kolonialisme. Karena keadaan yang tidak memungkinkan, maka pemilihan umum belum bisa dilaksanakan. Sekalipun hal tersebut merupakan salah satu agenda politik yang utama. Pemilihan umum yang sangat terbatas baru dijalankan di beberapa wilayah negara, misalnya di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sulawesi Utara.

C.2. Demokrasi Parlementer

Periode kedua pemerintahan negara Indonesia adalah tahun 1950-1959, dengan menggunakan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) sebagai landasan konstitusional. Disebut periode Parlementer, karena pada masa ini merupakan kejayaan parlemen dalam sejarah politik Indonesia. Namun, Demokrasi Parlementer tidak berumur panjang antar tahun 1950-1959, ketika Sukarno sebagai presiden mengeluarkan dekrit pada 5 Juli 1959, yang membubarkan konstituente dan menyatakan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945. Kegagalan masa Demokrasi Parlementer disebabkan beberapa faktor. Yaitu, pertama, dominannya politik aliran yang berakibat membawa konsekuensi terhadap pengelolaan konflik. Kedua, basis sosial-ekonomi yang masih sangat lemah. Ketiga, adanya persamaan kepentingan antara presiden Soekarno dengan kalangan Angkatan Darat yang sama-sama tidak senang dengan proses politik yang berjalan.

Masa Demokrasi Parlementer merupakan masa kejayaan demokrasi di Indonesia. Karena hampir semua elemen demokrasi dapat ditemukan dalam kehidupan politik di Indonesia. *Pertama*, lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Lembaga ini, memainkan peranan yang sangat penting dalam proses politik yang berjalan. Perwujudan kekuasaan parlemen ini diperlihatkan dengan adanya sejumlah mosi tidak percaya kepada pihak pemerintah yang mengakibatkan kabinet harus meletakkan jabatannya. *Kedua*, akuntabilitas pemegang jabatan dan politisi pada umumnya sangat tinggi. Hal ini dapat terjadi karena berfungsinya parlemen dan sejumlah media massa

sebagai alat kontrol sosial. Sejumlah kasus jatuhnya kabinet dalam periode ini merupakan contoh konkrit dari tingginya akuntabilitas tersebut. *Ketiga*, kehidupan kepartaian memperoleh peluang yang sangat besar untuk berkembang secara maksimal. Dalam periode ini, Indonesia menganut sistem banyak partai. Ada hampir 40 partai politik yang terbentuk dengan tingkat otonomi yang sangat tinggi dalam proses rekrutmen, baik pengurus dan pendukung partai. Dengan kata lain, dalam hal ini tidak ada intervensi dari pemerintah. *Keempat*, pada periode ini, yaitu pada tahun 1955 Pemilihan Umum dilaksanakan secara demokratis dalam satu putaran.

Undang-undang Pemilihan Umum tahun 1953 merupakan landasan berpijak yang sangat demokratis dan tidak memberikan peluang kepada Panitia Pemilihan Indonesia untuk melakukan pengaturan lebih lanjut. Dengan demikian, Pemilihan Umum berjalan dengan sangat kompetitif sebagaimana dalam suatu pemerintahan yang demokratis. Sekalipun dalam Pemilihan Umum tersebut tidak dapat melahirkan satu partai politik yang kuat yang mampu membentuk eksekutif. *Kelima*, terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat pada umumnya. Sekalipun tidak semua warga negara dapat memanfaatkan dengan maksimal. Hak berserikat dan berkumpul dapat diwujudkan secara jelas, dengan terbentuknya sejumlah partai politik dan organisasi peserta Pemilihan Umum. Kebebasan pers dan berpendapat juga dijamin oleh pemerintah. *Keenam*, dalam masa pemerintahan parlementer, daerah-daerah memperoleh otonomi yang cukup. Asas desentralisasi sebagai

landasan berpijak dalam mengatur hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

C.3. Demokrasi Terpimpin (1959-1965)

Suasana yang mengancam keutuhan teritorial dan ancaman perpecahan muncul gagasan Demokrasi Terpimpin¹⁵ yang dilontarkan oleh Soekarno pada tahun 1957. Konsepsi Demokrasi Terpimpin yang hendak membawa PKI masuk ke dalam kabinet juga menyebut pembentukan lembaga negara baru yang ekstra konstitusional yakni Dewan Nasional yang akan diketuai oleh Soekarno sendiri dengan tugas memberi nasehat kepada kabinet. Dewan Nasional ini beranggotakan wakil-wakil dari seluruh golongan fungsional.

Sejak berakhirnya pemilihan umum 1955, presiden Soekarno sudah menunjukam gejala ketidaksenangannya terhadap partai-partai politik. Hal ini terjadi karena partai politik sangat berorientasi pada kepentingan ideologinya sendiri dan kurang memperhatikan kepentingan politik nasional secara menyeluruh. Di samping itu, Soekarno juga melontarkan beberapa gagasan. Yaitu, pertama, Demokrasi Parlementer tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat gotong-royong dan kekeluargaan. Kedua, Soekarno menekankan bagaimana besarnya peranan pemimpin dalam proses politik yang berjalan dalam masyarakat Indonesia.

¹⁵ Konsepsi Demokrasi Terpimpin ini, menurut Adam Malik di dalam otobiografi yang diterbitkan tahun 1979, mula-mula dicetuskan oleh Partai Murba, Chairul Shaleh, dan Ahmadi (Mahfud MD, 2000: 52).

Ketiga, agar terbentuk pemerintahan yang bersifat gotong-royong, yang melibatkan semua komponen politik yang ada, termasuk Partai Komunis Indonesia yang tidak pernah secara resmi terlibat dalam koalisi kabinet. Untuk mewujudkan gagasan tersebut, Soekarno mengajukan usulan yang dikenal dengan Konsepsi Presiden. Seperti yang sudah disinggung di atas, melalui konsepsi tersebut, terbentuk Dewan Nasional yang melibatkan semua partai politik dan organisasi sosial kemasyarakatan (Gaffar, 2000: 24-25).

Tawaran gagasan Demokrasi Terpimpin ini diikuti dengan Konsepsi Presiden 21 Februari 1957 yang mengusulkan kepada partai politik untuk menyetujui pembentukan Kabinet Gotong Royong yang terdiri atas semua partai politik, termasuk PKI, dan pembentukan lembaga perwakilan baru dengan nama Dewan Nasional yang terdiri atas semua wakil-wakil golongan kepentingan yang sesungguhnya sudah termasuk dalam partai politik. Pembentukan kabinet Gotong Royong ditolak oleh semua partai politik, kecuali PKI yang menginginkan kedudukan dalam eksekutif. Pembentukan Dewan Nasional diterima partai politik walaupun tidak dikenal oleh UUDS 1950. Pembentukan Dewan Nasional ini, memperlemah kedudukan partai politik dan DPR. Sebaliknya, memperkuat kedudukan presiden dan kabinet. Sehingga keadaan ini, dapat mengadu domba kekuatan organisasi massa dengan partai politik melalui berbagai jenis kebijakan yang tidak transparan (Tim KAHMI JAYA, *editor*. 1998: 73-74).

Kegagalan konstituente untuk membentuk konstitusi baru yang disusun dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 lebih memperkuat lagi kedudukan

presiden dan memperlemah kedudukan partai politik dan lembaga perwakilan yang susunan keanggotaannya banyak tergantung pada selera presiden. Proses pelemahan kedudukan partai politik tidak berhenti di situ saja. Sebab kemudian semua partai politik diikat dalam satu badan yang bernama Front Nasional di bawah kepemimpinan presiden dengan tugas merumuskan kesepakatan keputusan politik untuk disalurkan kepada MPR/DPR dan badan eksekutif. Dengan jalan ini, atas pengorbanan partai politik, maka kedudukan presiden di atas MPR/DPR (Gaffar, 2000: 27).

Demokrasi Terpimpin merupakan pembalikan total dari proses politik yang berjalan pada masa Demokrasi Parlementer. Dengan kata lain, Demokrasi Terpimpin merupakan perwujudan kehendak presiden dalam rangka menempatkan dirinya sebagai satu-satunya institusi yang paling berkuasa di Indonesia.¹⁶

Karakteristik yang utama dari perpolitikan pada era Demokrasi Terpimpin adalah: *Pertama*, mengaburnya sistem kepartaian. Adanya partai-partai politik, bukan untuk mempersiapkan diri dalam kerangka kontestasi politik untuk mengisi jabatan politik di pemerintahan, tetapi lebih merupakan elemen penompang dari tarik tambang antara presiden Soekarno, Angkatan Darat dan Partai Komunis Indonesia. Namun yang perlu dicatat adalah partai-partai politik masih memiliki otonomi dalam proses internalnya. Walaupun

¹⁶ Dalam kaitan ini, Alfian mengemukakan, tingkah laku Soekarno semasa Demokrasi Terpimpin, tampak jauh menyimpang dari, bahkan mungkin bertentangan dengan pemikiran politiknya sendiri. Di pincak kekuasaannya ia memperlihatkan tingkah laku yang sewenang-wenang. Itu semua menyebabkan timbulnya penilaian bahwa tingkah laku politik Soekarno sebagai bukan menyeleweng dari Demokrasi Pancasila, tetapi mengandung ciri-ciri otoriter (Alfian, 1986: 137).

demikian, dalam perkembangannya hanya dibatasi sepuluh partai politik saja. *Kedua*, dengan terbentuknya DPR-GR, peranan lembaga kegislatif dalam sistem politik nasional menjadi lemah. Sebab, DPR-GR kemudian lebih merupakan instrumen politik presiden Soekarno. *Ketiga*, *basic human right* menjadi sangat lemah. Soekarno dengan sangat mudah menyingkirkan lawan-lawan politiknya yang tidak sejalan atau menentang kebijakannya. Keempat, masa Demokrasi Terpimpin adalah masa puncak dari semangat anti kebebasan pers. Sejumlah surat kabar dan majalah diberhentikan oleh Soekarno, seperti *Harian Abadi* dari Masyumi, dan *Harian Pedoman* dari PSI. Kelima, sentralisasi kekuasaan semakin dominan. Daerah-daerah memiliki otonomi yang sangat terbatas. UU tentang otonomi daerah No. 1/1957, diganti dengan penetapan presiden, yang kemudian dikembangkan menjadi UU No. 18 Tahun 1965.

C. 4. Demokrasi di Era Orde Baru

Demokrasi di era Orde Baru mengalami pasang surut sejalan dengan tingkat perkembangan ekonomi, politik ideologi sesaat atau temporer. Tahun-tahun awal pemerintahan Orde Baru ditandai oleh adanya kebebasan politik yang besar. Masa ini dikenal sebagai masa bulan madu negara dengan masyarakat atau disebut oleh Muktar Lubis¹⁷ sebagai musim semi kebebasan.

Dalam masa yang tidak lebih dari tiga tahun ini, kekuasaan seolah-olah akan

¹⁷ Muktar Lubis adalah seorang yang dikenal sebagai oposan yang kritis terhadap pemerintahan Soekarno dan Orde Baru. Pada saat itu menaruh harapan besar pada pemerintahan Orde Baru yang baru tumbuh itu. Bahkan ia mengatakan jalan satu-satunya memenangkan pembaharuan adalah memenangkan Golkar (Lubis, 1922: 61).

didistribusikan kepada kekuatan kemasyarakatan. Oleh karena itu, pada kalangan elit perkotaan dan organisasi sosial politik yang siap menyambut pemilu 1971, tumbuh gairah besar untuk berpartisipasi mendukung program-program pembaharuan pemerintahan baru. Maka wajar apabila Prof. Harold Crouch dari Australian National University, dalam sebuah diskusi di Kampus FISIP UI Depok, 18 Mei 1993, menyebut perkembangan politik Orde Baru semenjak akhir dasa warsa 1980-an sebagai periode tumbuhnya harapan dan tuntutan demokratisasi. Crouch kemudian mengkontraskan periode ini dengan suasana awal politik Orde Baru yang digambarkannya sebagai periode tumbuhnya kekhawatiran akan menguatnya otoriterisme. Suasana politik mulai dasa warsa 1980-an, dianggap sebagai periode pergeseran politik orde baru yang penting (Saefulloh, 2000: 3).

Namun, prototipe demokrasi itu segera mengabur ketika bulan madu negara dengan masyarakat mulai menghambar dan berakhir. Titik tolaknya adalah kemenangan Golkar dalam pemilu 1971 dengan memperoleh suara mayoritas 62,8%. Melalui kemenangan ini, Orde Baru segera melakukan berbagai regulasi ekonomi dan politik secara ketat. Pada saat inilah kesenjangan antara negara dan masyarakat mulai terbentuk, ditandai oleh maraknya gelombang demonstrasi dan protes terhadap kinerja negara Orde Baru dan kebijakannya dan berpuncak pada terjadinya Malapetaka Lima Belas Januari (Malari).

Orde Baru mewujudkan dirinya sebagai kekuatan yang kuat dan relatif otonom. Sementara masyarakat semakin teralienasi dari lingkaran kekuasaan

dan proses formulasi kebijakan. Dalam perjalanan politik Orde Baru, Kekuasaan Kepresidenan merupakan pusat dari seluruh proses politik yang berjalan di Indonesia. Lembaga tersebut merupakan pembentuk dan penentu agenda sosial, ekonomi, dan politik nasional. Dengan kata lain, menurut Mahfud MD (2000: 98), dengan melalui proses penggalangan ke arah persatuan dan kesatuan nasional yang ditandai dengan penetapan dan penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas yang didukung dengan berbagai langkah setrategis untuk mensubordinasikan berbagai kekuatan di dalam negara maka pada akhirnya Orde Baru telah tampil sebagai negara kuat, negara yang mampu mengatasi segala kelas yang ada di dalam wilayahnya dengan struktur kekuasaan yang sentralistik.

Demokrasi mempersyaratkan adanya kemungkinan rotasi kekuasaan. Tetapi, hal itu hampir tidak mungkin terjadi di Indonesia pada masa pemerintahan Orde Baru. Rekrutmen politik merupakan proses pengisian jabatan politik dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Termasuk di dalamnya adalah jabatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dalam negara demokratis, semua warga negara yang mampu dan memenuhi syarat mempunyai peluang yang sama untuk mengisi jabatan politik tersebut. Akan tetapi, pada masa Orde Baru sistem rekrutmen tersebut tertutup, kecuali anggota DPR yang berjumlah 400 orang. Dengan kata lain, sistem rekrutmen tersebut sepenuhnya dikontrol oleh lembaga kepresidenan. Pada masa Orde Baru, pemilihan umum telah diselenggarakan sebanyak enam kali, dengan frekuensi yang teratur, yaitu setiap lima tahun sekali. Akan tetapi, pemilihan

tersebut masih jauh dari semangat demokrasi. Misalnya, pemilihan umum sejak 1971 dibuat sedemikian rupa, agar Golkar memenangkan pemilihan dengan mayoritas mutlak, dengan tidak memberikan peluang pada partai-partai politik non pemerintah untuk memenangkan pemilihan. Sehingga, Golkar menjadi satu partai hegemonik (Gaffar, 2000: 32).

C. 5. Demokrasi di Era Reformasi

Munculnya Orde Reformasi menjadi titik awal dimulainya upaya demokratisasi di Indonesia. Orde Reformasi diyakini akan membawa harapan baru dan menghasilkan perubahan yang lebih baik dibanding orde sebelumnya. Dalam proses perubahan, terutama yang terjadi setelah turunnya Soeharto dari jabatan presiden pada tanggal 21 Mei 1998 dan kemudian digantikan oleh B.J. Habibie, Indonesia memasuki fase demokratisasi politik yang terjadi secara besar-besaran. Masa ini sering disebut masa transisi menuju demokrasi.

Setidaknya ada tiga bidang yang harus mengalami perubahan untuk mewujudkan Indonesia yang demokratis. Yaitu, ekonomi, sosial dan politik. Salah satu hal yang sangat menonjol dari perkembangan politik Indonesia pada 1999 adalah munculnya partai-partai politik. Fenomena ini bisa dikaitkan dengan pandangan bahwa kenyataan tersebut merupakan bagian yang tak terpisahkan dari reformasi dan bagian utama dari kehidupan yang demokratis.

Partai politik dan pemilihan umum merupakan elemen penting dalam sistem politik demokrasi pada Orde Reformasi. Namun beberapa kalangan masyarakat mempertanyakan pemilu 1999, apakah pelaksanaannya akan mengubah atau mengganti pemerintahan atau merupakan kelanjutan dari rezim Orde Baru. Bahkan pelaksanaan pemilu 1999 di satu sisi, masih dianggap memanipulasi masyarakat karena sebagian kursi yang disediakan di parlemen diberikan secara cuma-cuma kepada militer, utusan golongan, dan utusan pemerintah. Di sisi yang lain, pelaksanaan pemilu 1999 betul-betul murni diikuti oleh partai politik yang independen dan tidak ada campur tangan pemerintah (Thaha, 20005: 201).

Masa reformasi terjadi redefinisi hak-hak politik rakyat, peninjauan ulang Dwifungsi ABRI, pola baru kepemimpinan nasional peran kelompok strategis di dalam lembaga negara, pengembalian peran dan fungsi partai, dan partisipasi aktif masyarakat di dalam proses kebijakan dan pengawasan politik.

Berdirinya partai politik baru pada masa reformasi menunjukkan bahwa telah terjadi ledakan partisipasi politik dalam masyarakat baik tingkat akar rumput maupun elit politik. Terjadinya ledakan partisipasi politik menjadi salah satu indikasi bahwa demokratisasi sudah mulai berjalan di Indonesia. Menurut catatan Kompas, partai politik yang ada pasca Orde Baru sebanyak 184 (Romli, 2006: 107).

Suksesnya pelaksanaan pemilu 1999 yang berlangsung relatif jujur, adil dan bebas, dan diikuti oleh puluhan partai politik, serta pemilihan

presiden dan wakil presiden telah menumbuhkan banyak kalangan tentang masa depan demokrasi Indonesia. Di era reformasi telah terjadi beberapa perubahan yang menjadi pendorong terwujudnya demokrasi di Indonesia. Di antaranya, beralihnya sistem politik yang mengekang kebebasan menjadi mendukung kebebasan dan memaksa militer meninggalkan arena politik. Di era reformasi, para wakil rakyat memiliki kekuasaan riil yang jauh lebih besar dibanding sebelum era reformasi. DPR sekarang secara riil memiliki fungsi pengawasan, legislasi, dan menyusun anggaran bersama presiden.

Fungsi pengawasan membuat DPR tidak hanya berhak memantau presiden, tetapi juga badan penting yang lain, BUMN, BPPN, dan aneka kasus korupsi. Di samping itu, DPR mempunyai wewenang membentuk panitia khusus untuk mengadakan penyelidikan bila dianggap perlu. DPR Dalam membuat undang-undang bersifat mengikat semua pihak. Di masa reformasi, presiden tidak dapat memveto rancangan undang-undang yang disetujui DPR. Jika presiden tidak mengesahkan draf undang-undang, tiga puluh hari kemudian undang-undang tersebut dinyatakan berlaku (Denny J. A, 2006: 252-253). Dari uraian di atas, menunjukkan bahwa demokrasi politik sudah mulai berjalan di Indonesia.