

BAB IV

PEMBUBARAN PARTAI POLITIK PADA MASA ORDE BARU

4.1. DARI ORDE LAMA KE ORDE BARU

4.1.1. Konflik TNI AD dan PKI

Di penghujung kekuasaan Orde Lama, terdapat tiga kekuatan politik utama, yaitu PKI, TNI AD, dan Presiden Soekarno sendiri.⁶¹⁶ Kekuatan politik yang dominan sebelumnya, yaitu Masjumi dan PSI telah dibubarkan dengan alasan terlibat dalam pemberontakan PRRI Permesta. Sedangkan kekuatan politik lainnya, terutama PNI dan NU, harus bertindak akomodatif dan kompromis agar tetap eksis dengan cara menerima konsepsi Nasakom yang digariskan oleh Presiden Soekarno.

Dengan mundurnya kekuatan partai politik yang sebelumnya menjadi lawan PKI, TNI AD menjadi satu-satunya lawan politik yang mampu mengimbangi PKI.⁶¹⁷ Berdasarkan pengalaman masa lalu di mana PKI pernah melakukan pemberontakan, TNI AD tidak dapat sepenuhnya mempercayai PKI.⁶¹⁸

Dengan doktrin Nasakom, keberadaan PKI sulit diganggu gugat. Sejak 1957, Soekarno telah menyatakan bahwa PKI tidak dapat dikesampingkan karena telah terbukti menjadi partai politik yang memperoleh banyak dukungan dalam Pemilu 1955. Posisi PKI semakin menguat dengan dibentuknya Front Nasional sebagai salah satu bentuk pelaksanaan konsepsi Presiden.⁶¹⁹

Peran PKI juga dapat dilihat dari kedudukan D.N. Aidit memimpin Panitia Kerja DPA yang merumuskan GBHN berdasarkan pidato Presiden berjudul

⁶¹⁶ Dalam pandangan Alfian, munculnya militer sebagai kekuatan politik karena hilangnya kemampuan partai politik mengimbangi kekuatan PKI. Semula militer hanya berada di belakang partai politik. Soekarno memegang kunci keseimbangan karena baik PKI maupun militer memerlukan Soekarno. PKI membutuhkan Soekarno untuk melindungi kegiatan politiknya dari kecurigaan dan permusuhan dari kekuatan politik lain, terutama militer. Sedangkan militer membutuhkan Soekarno untuk mendapatkan legitimasi keikutsertaannya dalam fungsi politiknya. Sebaliknya, Soekarno membutuhkan militer sebagai basis kekuatan politik untuk mendukung demokrasi terpimpin. Di sisi lain, PKI dibutuhkan oleh Soekarno untuk mengimbangi kekuatan militer sehingga Soekarno memiliki *bargaining politik* cukup kuat. Lihat, Alfian, *Pemikiran Dan Perubahan Politik Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992), hal. 40 – 41.

⁶¹⁷ Pada bulan Desember 1963 Aidit menyatakan bahwa PKI memiliki anggota lebih dari 2,5 juta orang. Lihat, Sundhaussen, *Op. Cit.*, hal. 287.

⁶¹⁸ Nasution menyatakan “Kami dalam pimpinan TNI setelah pengalaman-pengalaman dari PKI-Muso 1948 tidak pertjaja lagi akan kesetiaan PKI terhadap Pantjasila, UUD 1945 dan pula terhadap kekuasaan jang sjah. Apalagi sedjak lebih djelas doktrin-doktrin komunis terutama Maoisme jang dominant dalam PKI di Indonesia.” Lihat, Nasution, *Menegakkan Keadilan dan Kebenaran I*, *Op. Cit.*, hal. 32 – 33.

⁶¹⁹ Nugroho Notosusanto, *Tercapainya Konsensus Nasional*, *Op. Cit.*, hal. 2.

“Penemuan Kembali Revolusi Kita” pada 17 Agustus 1959. Posisi itu menurut Notosusanto berhasil dimanfaatkan untuk memasukkan tesis PKI “Masyarakat Indonesia dan Revolusi Indonesia (MIRI)” yang dirumuskan pada 1957 menjadi bagian dari doktrin Manipol.⁶²⁰

PKI yang sebelumnya tidak pernah berhasil masuk dalam kabinet pemerintahan, akhirnya dalam Kabinet Dwikora yang dibentuk pada 27 Agustus 1964 berhasil mendudukkan beberapa tokohnya dalam jajaran menteri koordinator dan menteri.⁶²¹ Walaupun demikian, PKI pada saat itu tidak banyak terlibat memikul tanggungjawab kebijakan pemerintah, terutama di bidang ekonomi yang semakin merosot. Di sisi lain, PKI sering memprakarsai kebijakan yang banyak disetujui oleh Presiden Soekarno, yang pada saat itu sudah mulai kehabisan gagasan.⁶²²

Konflik politik saat itu terjadi terutama antara PKI dengan TNI AD dan kekuatan lain yang berseberangan dengan PKI. Pada 1960, PKI menuduh TNI AD tidak bersungguh-sungguh dalam menumpas pemberontakan PRRI/Permesta. Selain itu, PKI melakukan kekacauan di tiga daerah, yaitu di Sumatra Selatan, Kalimantan Selatan, dan Sulawesi Selatan, yang dikenal dengan nama “Peristiwa Tiga Selatan”. Atas peristiwa tersebut, TNI AD menghentikan dan membekukan kegiatan PKI di beberapa daerah, serta menangkap dan memeriksa pimpinan PKI di daerah-daerah tersebut.⁶²³

Pimpinan TNI AD menyampaikan masukan kepada Presiden untuk tidak terlalu mempercayai PKI. TNI AD selalu berupaya menghalang-halangi masuknya orang PKI dalam kabinet atau jabatan pemerintahan lainnya.⁶²⁴ Namun, Presiden Soekarno justru menyarankan agar TNI AD tidak bersikap *komunisto-fobi* dan tidak menyalahgunakan undang-undang keadaan bahaya. Presiden Soekarno memerintahkan pencabutan semua tindakan yang telah dilakukan

⁶²⁰ *Ibid.*, hal. 3 dan 4.

⁶²¹ *Ibid.*, hal. 10.

⁶²² Sundhaussen, *Op. Cit.*, hal. 315.

⁶²³ Nugroho Notosusanto, Tercapainya Konsensus Nasional, *Op. Cit.*, hal. 5. Kekuasaan panglima TNI AD di daerah saat itu cukup besar karena sejak 14 Maret 1957 dinyatakan negara dalam keadaan darurat perang berdasarkan *Regeling of de Staat van Oorlog en van Beleg*, *Staatsblad* 1939 Nomor 582, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Keadaan Bahaya, Lembaran Negara RI Tahun 1957 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1485. Status Keadaan Bahaya baru dicabut pada 28 Desember 1962 sehingga kekuasaan Panglima sebagai Peperda dialihkan kepada Gubernur berdasarkan Penpres Nomor 4 Tahun 1962 tentang Keadaan Tertib Sipil.

⁶²⁴ Alfian, *Op. Cit.*, hal. 42.

terhadap PKI. Bahkan, Presiden Soekarno melarang Penguasa Perang Daerah (Peperda) mengambil tindakan yang bersifat politik. Soekarno menyatakan Marhaenisme adalah Marxisme-Soekarnoisme yang paralel dengan komunisme.⁶²⁵

Pertikaian semakin memuncak dengan ditemukannya dokumen rahasia berisi program rahasia berjudul “Resume Program dan Kegiatan PKI Dewasa Ini (1963).” Program tersebut memuat rencana PKI untuk merebut pimpinan Indonesia. Penemuan dokumen dan dilakukannya *ekspose* dalam sidang kabinet menimbulkan ketegangan antar partai hingga harus diselesaikan melalui “Deklarasi Bogor”. Namun kemelut politik tersebut mengakibatkan Partai Murba dibekukan karena dianggap bersikap anti PKI sehingga mengganggu pelaksanaan Nasakom.⁶²⁶

Konflik lain antara PKI dengan TNI AD adalah terkait dengan gagasan pembentukan Angkatan Kelima. Hal itu dilakukan dengan mempersenjatai buruh dan tani dalam rangka konfrontasi dengan Malaysia. Gagasan tersebut dikemukakan oleh Aidit pada 14 Januari 1965. Usul itu telah disampaikan kepada Presiden Soekarno dan disetujui. Usul tersebut juga didukung oleh Ir. Surachman mengatasnamakan PNI dan K. Werdayo dari Partindo.⁶²⁷

4.1.2. Peristiwa 30 September 1965

Pada Mei 1965 muncul isu bahwa di lingkungan TNI AD terbentuk Dewan Jenderal yang beranggotakan 10 orang Jenderal. Informasi itu diperoleh Kepala Staf Badan Pusat Intelejen (BPI), Brigjen Sutarto, dan Kepala BPI, Waperdam I/Menteri Luar Negeri Dr. Subandrio. Informasi tersebut berasal dari dokumen yang ditemukan di rumah importir film Bill Palmer, warga negara Amerika Serikat, yang rumahnya digeledah oleh Pemuda Rakyat. Dokumen tersebut berupa konsep surat Duta Besar Inggris untuk Indonesia, Gillchrist, sehingga disebut dengan Dokumen Gillchrist. Dalam dokumen tersebut terdapat kata-kata “our local army friends” yang digunakan untuk menuduh bahwa TNI

⁶²⁵ A. H. Nasution, Menegakkan Keadilan dan Kebenaran I, *Op. Cit.*, hal. 33.

⁶²⁶ Tentang peristiwa ini telah diuraikan pada Bab III Sub Bab Pembubaran dan Pembekuan Partai Politik, khususnya yang membahas pembekuan Partai Murba.

⁶²⁷ Nugroho Notosusanto, Tercapainya Konsensus Nasional, *Op. Cit.*, hal. 19 – 20.

AD mempunyai hubungan dengan kekuatan Neokolim (Inggris dan Amerika Serikat) dan dicurigai memiliki Dewan Jenderal yang akan melakukan kudeta.⁶²⁸

Pada 26 Mei 1965, Dokumen Gillchrist dilaporkan kepada Presiden Sukarno oleh Dr. Subandrio. Presiden Sukarno memanggil semua Menteri Panglima Angkatan dan menanyakan kebenarannya serta apakah masih ada orang-orang dalam TNI AD yang berhubungan dengan Amerika dan Inggris. Jenderal A. Yani menyatakan bahwa tidak ada Dewan Jenderal, dan tidak ada yang berhubungan dengan Amerika dan Inggris, kecuali dua orang yang memang mendapat tugas khusus.⁶²⁹

Puncak pertikaian antara PKI dengan TNI AD terjadi pada saat meletusnya peristiwa penculikan dan pembunuhan terhadap enam⁶³⁰ Jenderal AD yang dilakukan oleh pasukan Resimen Cakrabirawa pada dini hari 1 Oktober 1965. Pasukan tersebut merupakan pasukan pengawal istana di bawah komando Letnan Kolonel Untung. Peristiwa itu selanjutnya dikenal dengan sebutan Gerakan 30 September PKI (G 30 S/PKI). Dalam peristiwa tersebut juga dilakukan penguasaan obyek-obyek vital seperti istana negara, RRI, dan sarana telekomunikasi.⁶³¹

Setelah terjadinya peristiwa itu, Komandan Gerakan 30 September mengeluarkan pernyataan pada 1 Oktober 1965, bahwa peristiwa penculikan dan pembunuhan Jenderal-Jenderal AD merupakan “Gerakan Pembersihan” terhadap anggota-anggota Dewan Jenderal yang merencanakan kudeta pada Hari Angkatan Bersenjata, 5 Oktober 1965. Gerakan 30 September semata-mata ditujukan kepada anggota Dewan Jenderal.⁶³²

Untuk menindaklanjuti gerakan tersebut, dibentuk Dewan Revolusi yang memegang semua kekuasaan sebelum terbentuk MPR hasil pemilihan umum. Dewan Revolusi dalam kegiatannya sehari-hari diwakili oleh Presidium Dewan yang terdiri atas Komandan dan Wakil-Wakil Komandan Gerakan 30 September.

⁶²⁸ *Ibid.*, hal. 23 – 24.

⁶²⁹ Tentang konflik antara PKI dan TNI AD sebelum peristiwa 30 September 1965 dapat dilihat pada A. H. Nasution, *Menegakkan Keadilan dan Kebenaran I*, *Op. Cit.*, hal. 35 – 45.

⁶³⁰ Terdapat Lima Jenderal yang berhasil diculik, yaitu Letjen A. Yani, Mayjen Suprpto, Mayjen MT Harjono, Brigjen D.I. Panjaitan, Brigjen Sutoyo, dan Mayjen S. Parman. Sedangkan Jenderal A. H. Nasution yang juga menjadi target berhasil meloloskan diri.

⁶³¹ A. H. Nasution, *Menegakkan Keadilan dan Kebenaran I*, *Op. Cit.*, hal. 50.

⁶³² Komandan Gerakan 30 September terdiri atas; Komandan: Letnan Kolonel Untung; Wakil Komandan: Brigjen Supardjo; Wakil Komandan: Letnan Kolonel Udara Heru; Wakil Komandan: Kolonel Laut Sunardi; dan Wakil Komandan: Adjun Komisaris Besar Polisi Anwas. Lihat *Ibid.*, hal. 54 – 56.

Pembentukan Dewan Revolusi diikuti dengan pembentukan Dewan Revolusi Propinsi, Dewan Revolusi Kabupaten, dan Dewan Revolusi Kecamatan.⁶³³

Terhadap peristiwa itu, para perwira TNI AD di bawah pimpinan Mayjend Soeharto dan beberapa Jenderal lainnya mulai mengatur perlawanan dengan melokalisir pasukan lawan, meminta bantuan pasukan dari Kodam VI Siliwangi, melakukan konsolidasi dengan kekuatan angkatan lain, dan menggunakan RRI Bandung untuk membantah adanya Dewan Jenderal. Saat itu Mayjend Soeharto menjabat Pangkostrad dan perwira paling senior di bawah Letjen A. Yani.

Pada 2 Oktober 1965, Mayjen Soeharto, Mayjen Pranoto Reksosamudro, dan Laksamana Madya Omar Dani menghadap Presiden. Presiden Soekarno menyampaikan amanat yang memberitahukan keselamatannya dan memerintahkan penyelesaian peristiwa 30 September dengan segera. Untuk itu ditunjuk Mayjend Soeharto guna melaksanakan pemulihan keamanan dan ketertiban, dan Mayjen Pranoto Reksosamudro ditugasi menjalankan tugas Pimpinan AD.⁶³⁴

4.1.3. Supersemar

Mayjend Soeharto, setelah menemukan sumur “Lubang Buaya” dan mengangkat jenazah enam jenderal, pada 4 Oktober 1965 menyampaikan pidato yang di dalamnya sudah menyatakan bahwa peristiwa 30 September dilakukan oleh Pemuda Rakyat dan Gerwani, organisasi di bawah PKI, dengan bantuan dan telah mendapatkan pelatihan dari unsur dalam TNI AU.⁶³⁵ Presiden Soekarno sendiri menyatakan bahwa peristiwa 30 September 1965 disebabkan oleh tiga faktor, yaitu *keblingeran* pimpinan PKI, kelihaiian subversi Neokolim, dan adanya oknum-oknum yang tidak benar.⁶³⁶

Bersamaan dengan itu, terjadi demonstrasi oleh para pelajar, mahasiswa, pemuda, dan berbagai komponen masyarakat yang tergabung dalam beberapa

⁶³³ Dewan Revolusi selanjutnya dibentuk dengan Keputusan Komandan Gerakan 30 September Nomor 1 yang terdiri atas 45 orang.

⁶³⁴ A. H. Nasution, *Menegakkan Keadilan dan Kebenaran I*, *Op. Cit.*, hal. 72 – 73. Soeharto kemudian diangkat sebagai Menteri Panglima AD dengan pangkat Letnan Jenderal melalui Keppres Nomor 179/KOTI/1965 sekaligus mengangkatnya menjadi Panglima Komando Pengendalian Keamanan dan Ketertiban (Pangkopkamtib). Bandingkan dengan Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional*, (Jakarta: CSIS, 1974), hal. 16.

⁶³⁵ A. H. Nasution, *Menegakkan Keadilan dan Kebenaran I*, *Op. Cit.*, hal. 78 – 79.

⁶³⁶ Dikemukakan dalam surat Pelengkap Nawaksara yang ditujukan kepada Pimpinan MPRS bertanggal 10 Januari 1967.

kesatuan aksi menuntut menteri-menteri yang berindikasi anggota atau simpatisan PKI dipecat, serta PKI dibubarkan. Kabinet harus dibersihkan dan dibubarkan. Harga-harga harus diturunkan. Tuntutan-tuntutan tersebut dikenal dengan akronim Tritura.⁶³⁷

Aksi-aksi menentang PKI semakin meningkat. Pada 8 Oktober 1965 KAP-Gestapu melangsungkan rapat umum di Jakarta yang dihadiri sekitar setengah juta orang. Tuntutan yang disampaikan juga semakin jelas, yaitu dilarangnya PKI, serta mendesak dibersihkannya kabinet, parlemen, MPRS, dan semua lembaga negara dari orang komunis dan para simpatisannya.⁶³⁸

Untuk menjawab tuntutan yang berkembang, Presiden Soekarno melakukan penyempurnaan terhadap Kabinet Dwikora, dikenal dengan kabinet 100 menteri, pada 21 Februari 1966. Namun tindakan itu tidak menyurutkan gejolak politik karena beberapa menteri yang dianggap terlibat PKI masih ada dalam kabinet.⁶³⁹ Ketegangan politik semakin meningkat hingga akhirnya Presiden Soekarno menandatangani surat perintah yang memberikan kekuasaan kepada Soeharto pada 11 Maret 1966, yang dikenal dengan Supersemar.⁶⁴⁰

Supersemar berisi perintah dari Presiden Soekarno kepada Menpangad Letjen Soeharto.⁶⁴¹ Isi surat perintah tersebut adalah sebagai berikut.⁶⁴²

SURAT PERINTAH

I. Mengingat :

1. 1. Tingkatan Revolusi sekarang ini, serta keadaan politik baik Nasional maupun Internasional.
1. 2. Perintah Harian Panglima Tertinggi Angkatan Bersendjata/ Presiden/Panglima Besar Revolusi pada tanggal 8 Maret 1966.

II. Menimbang:

2. 1. Perlu adanya ketenangan dan kestabilan Pemerintahan dan djalannya Revolusi.

⁶³⁷ Mohammad Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983), hal. 80.

⁶³⁸ Sundhaussen, *Op. Cit.*, hal. 378.

⁶³⁹ Menteri-menteri yang dianggap terlibat PKI tersebut di antaranya adalah Dr. Soebandrio, Oei Tjoe Tat, S.H., dan Ir. Surachman. Lihat, Nugroho Notosusanto, *Pejuang Dan Prajurit*, *Op. Cit.*, hal. 127.

⁶⁴⁰ Sebelumnya, Presiden Soekarno telah membebastugaskan Mayjen Pranoto dan mengangkat Mayjen Soeharto menjadi Panglima Angkatan Darat dan Kepala Staf Koti sehingga pangkatnya menjadi Letnan Jenderal. Lihat, Sundhaussen, *Op. Cit.*, hal. 379.

⁶⁴¹ Menurut Mahfud MD., dengan adanya Supersemar Presiden Soekarno praktis kehilangan kekuasaannya walaupun secara resmi masih menjabat sebagai Presiden. Lihat, Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hal.198.

⁶⁴² Diambil dari lampiran II buku Atmadji Sumarkidjo, *Jenderal M. Jusuf: Panglima Para Prajurit*, (Jakarta: Kasta Hasta Pustaka, 2006).

2. 2. Perlu adanya djaminan keutuhan Pemimpin Besar Revolusi ABRI dan Rakjat untuk memelihara kepemimpinan dan kewibawaan Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi serta segala adjaran-adjarannya.

III. Memutuskan/Memerintahkan:

Kepada : LETNAN DJENDERAL SUHARTO, MENTERI PANGLIMA ANGKATAN DARAT

Untuk : Atas nama Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi:

1. Mengambil segala tindakan jang dianggap perlu, untuk terdjaminnja keamanan dan ketenangan serta kestabilan djalannya Pemerintahan dan djalannya Revolusi, serta mendjamin keselamatan pribadi dan kewibawaan Pimpinan Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi/ Mandataris M.P.R.S. demi untuk keutuhan Bangsa dan Negara Republik Indonesia, dan melaksanakan dengan pasti segala adjaran Pemimpin Besar Revolusi.
2. Mengadakan koordinasi pelaksanaan perintah dengan Panglima Panglima Angkatan Lain dengan sebaik-baiknya.
3. Supaja melaporkan segala sesuatu jang bersangkutan-paut dalam tugas dan tanggung-djawabnja seperti tersebut di atas.

Djakarta, 11 Maret 1966
PRESIDEN/PANGLIMA TERTINGGI/PEMIMPIN BESAR
REVOLUSI/MANDATARIS M.P.R.S.

S U K A R N O

4.1.4. Peralihan dari Presiden Soekarno kepada Presiden Soeharto

Setelah dikeluarkannya Supersemar, secara resmi Soeharto sebagai pengemban Supersemar membubarkan PKI dan melakukan pembersihan unsur-unsur PKI di dalam kabinet, DPRGR, birokrasi, dan ABRI sendiri. Pada 20 Juni hingga 6 Juli 1966, MPRS yang telah dibersihkan dari unsur-unsur PKI melakukan Sidang Umum ke IV berdasarkan resolusi DPRGR yang juga telah melakukan pembersihan anggota yang terlibat PKI.⁶⁴³ Sidang Umum tersebut menghasilkan 24 Ketetapan MPRS yang meliputi 12 Ketetapan bidang hukum dan ketatanegaraan, 1 Ketetapan bidang ekonomi, serta 10 Ketetapan bidang lainnya.⁶⁴⁴ Pada Sidang Umum tersebut, Presiden Soekarno dimintai pertanggungjawabannya sebagai mandataris MPR. Presiden Soekarno menyampaikan pidato pertanggungjawaban pada 22 Juni 1966 berisi sembilan

⁶⁴³ Pada 9 Pebruari 1966 DPR menerima surat Presiden berisi 414 anggota DPR yang kurang lebih 300 dari jumlah tersebut adalah orang baru dengan kekuatan terbesar pada FKP. Sedangkan untuk anggota MPR ditambah 100 orang dari ABRI. Lihat, A. H. Naution, Bisikan Nurani, *Op. Cit.*, hal. 111 – 112.

⁶⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, Pergumulan, *Op. Cit.*, hal. 128.

masalah pokok yang dihadapi bangsa Indonesia, dikenal dengan pidato Nawaksara.

Beberapa hasil Sidang Umum MPRS IV 1966 di antaranya adalah mengukuhkan Supersemar melalui Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Teringgi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/ Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia, serta Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum. Ketetapan tentang pemilihan umum itu mengamanatkan dilaksanakannya pemilihan umum selambat-lambatnya 5 Juli 1968, sebagaimana dapat dilihat pada Pasal 1 Ketetapan MPR tersebut berikut ini.⁶⁴⁵

Pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia diselenggarakan dengan pemungutan suara selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1968.

Selain itu, juga dihasilkan Ketetapan MPRS Nomor XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Di Luar Produk MPRS Yang Tidak Sesuai Dengan UUD 1945. Terkait dengan pembentukan kabinet, MPRS membuat Ketetapan Nomor XIII/MPRS/1966 tentang Kabinet Ampera yang memerintahkan pembentukan kabinet baru sebelum 17 Agustus 1966.⁶⁴⁶ Tugas pembentukan kabinet diserahkan kepada pengemban Ketetapan Nomor IX/MPRS/1966 (Supersemar).⁶⁴⁷ Pasal 5 Ketetapan Nomor XIII/MPRS/1966 menyebutkan bahwa dalam pembentukan kabinet, Letjen Soeharto hendaknya berkonsultasi dengan Pimpinan MPRS dan Pimpinan DPRGR. Salah satu persyaratan menteri yang diangkat berdasarkan ketetapan tersebut adalah tidak terlibat G 30 S/PKI dan organisasi terlarang lainnya.

Tugas pokok kabinet Ampera yang akan dibentuk adalah; (a) menciptakan kestabilan politik, dan (b) menciptakan kestabilan ekonomi. Sedangkan program pokok kabinet terdapat empat (Catur Karya), yaitu; (1) memperbaiki perikehidupan rakyat terutama di bidang sandang dan pangan; (2) melaksanakan pemilihan umum; (3) melaksanakan politik luar negeri yang bebas-aktif untuk

⁶⁴⁵ Pasal 1 Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum.

⁶⁴⁶ Pasal 1 Ketetapan Nomor XIII/MPRS/1966 tentang Kabinet Ampera.

⁶⁴⁷ Pasal 2 Ketetapan Nomor XIII/MPRS/1966 tentang Kabinet Ampera.

kepentingan nasional sesuai dengan Ketetapan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966 tentang Keptaian/Keormasan dan Kekaryaan; dan (4) melanjutkan perjuangan anti-imperialisme dan kolonialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya.⁶⁴⁸ Berdasarkan Ketetapan MPR yang memerintahkan pembentukan kabinet, Letjen Soeharto berhasil membentuk kabinet baru pada 25 Juli 1966. Kabinet tersebut dilantik pada 28 Juli 1966 terdiri atas 30 kementerian.⁶⁴⁹

Terhadap pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno, MPRS melalui Keputusan Nomor 5/MPRS/1966 tanggal 5 Juli 1966 meminta kepada Presiden untuk melengkapi laporan pertanggungjawabannya terutama mengenai sebab terjadinya G 30 S/PKI serta masalah kemunduran ekonomi dan akhlak. Presiden diminta memberikan pertanggungjawaban yang selengkap-lengkapny sesuai dengan UUD 1945. Namun Presiden belum memberikan jawaban hingga Pimpinan MPRS mengeluarkan Nota Nomor 2/Pimp./MPRS/1966 bertanggal 22 Oktober 1966. Presiden Soekarno memberikan jawaban dengan surat Nomor 01/Pres/1967 bertanggal 10 Januari 1967 berupa “Pelengkapan Pidato Nawaksara.”⁶⁵⁰

Terhadap jawaban tersebut, Pimpinan MPR menganggap Presiden masih meragukan keharusan bertanggungjawab kepada MPRS. Selain itu Pimpinan MPRS mengirimkan surat Nomor A/9/1/5/MPRS/1967 kepada Jenderal Soeharto agar memberikan bahan-bahan yuridis hasil penyelidikan untuk menjelaskan peranan Presiden dalam peristiwa G 30 S/PKI.⁶⁵¹

Beberapa waktu kemudian, DPRGR mengeluarkan resolusi pada 9 Pebruari 1967 yang mendesak MPRS agar melakukan sidang istimewa dan memberhentikan Presiden/Mandataris MPRS dan agar dilakukan pengusutan oleh badan kehakiman. Resolusi tersebut juga menyatakan bahwa kepemimpinan Presiden Soekarno secara konstitusional, politis, dan ideologis membahayakan keselamatan dan keutuhan bangsa, negara, dan Pancasila. Pidato Nawaksara dan Pelengkap Nawaksara dinilai tidak memenuhi jiwa dan ketentuan UUD 1945

⁶⁴⁸ *Ibid.*

⁶⁴⁹ Tolchah Mansoer, *Op. Cit.*, hal. 89 – 90.

⁶⁵⁰ *Ibid.*, hal. 91 – 92.

⁶⁵¹ *Ibid.*, hal. 92.

sehingga DPRGR menolak pertanggungjawaban tersebut. Selain itu, juga dinilai terdapat petunjuk keterlibatan Presiden Soekarno dalam G 30 S/PKI.⁶⁵²

MPRS menyatakan menolak Pelengkap Pidato Nawaksara pada 16 Pebruari 1967 melalui Keputusan Nomor 13/B/1967. Pada 20 Pebruari 1967, Presiden Soekarno mengumumkan menyerahkan kekuasaan pemerintahan kepada pengembang Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 sesuai dengan jiwa Ketetapan Nomor XV/MPRS/1966 tentang Pemilihan/Penunjukkan Wakil Presiden dan Tata Cara Pengangkatan Pejabat Presiden, dan melaporkan pelaksanaannya kepada Presiden setiap saat dirasa perlu.⁶⁵³ Isi pengumuman tersebut adalah sebagai berikut.⁶⁵⁴

Pengumuman Presiden

Kami Presiden Republik Indonesia/Mandataris MPRS/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia setelah menyadari bahwa konflik politik yang terjadi dewasa ini perlu segera diakhiri demi keselamatan rakyat, bangsa dan negara.

1. Kami Presiden Republik Indonesia/Mandataris MPRS/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia terhitung mulai hari ini menyerahkan kekuasaan pemerintahan kepada Pengembang Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 Jenderal Soeharto dengan tidak mengurangi maksud dan jiwa Undang-Undang Dasar 1945.
2. Pengembalian Ketetapan MPRS/IX/1966 melaporkan pelaksanaan penyerahan tersebut kepada Presiden setiap waktu dirasa perlu.
3. Menyerukan kepada seluruh rakyat Indonesia, para pemimpin masyarakat, segenap aparat pemerintah dan seluruh ABRI untuk terus meningkatkan persatuan dan menjaga dan menegakkan revolusi dan membantu sepenuhnya pelaksanaan tugas Pengembalian Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 seperti tersebut di atas.
4. Menyampaikan dengan penuh rasa tanggung jawab pengumuman ini kepada rakyat dan MPRS. Semoga Tuhan Yang Maha Esa melindungi rakyat Indonesia dalam melaksanakan cita-citanya mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Jakarta, 20 Februari 1967
 Presiden/Mandataris MPRS/ Panglima Tertinggi
 Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
 ttd.
 Soekarno.

Pada 23 Pebruari 1967, DPRGR mendesak pengangkatan Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden. Pada 7 hingga 12 Maret 1967 dilakukan

⁶⁵² *Ibid.*, hal. 91 – 93.

⁶⁵³ *Ibid.*, hal. 93.

⁶⁵⁴ Berita Yudha, 23 Februari 1967, dalam A. H. Notosusanto, *Pejuang Dan Prajurit*, *Op. Cit.*, hal. 135.

Sidang Istimewa MPRS. Dalam sidang tersebut, tepatnya 12 Maret 1967, MPRS memutuskan menarik kembali mandatnya dari Presiden Soekarno dan segala kekuasaan Pemerintahan Negara serta melarang Presiden Soekarno melakukan kegiatan politik hingga pelaksanaan pemilihan umum. MPRS juga memutuskan mengangkat Soeharto sebagai pejabat Presiden hingga terpilihnya Presiden oleh MPR hasil pemilihan umum. Dengan demikian, jabatan Presiden dijalankan oleh Soeharto. Bahkan dalam penjelasan keputusan tersebut disebutkan “sehingga sesuai dengan ketentuan itu maka Presiden Soekarno dengan ini diganti oleh Presiden Soeharto”.⁶⁵⁵

Pejabat Presiden Soeharto pada 10 Januari 1968 melaporkan secara tertulis bahwa Pemilu tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan amanat Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966, yaitu selambat-lambatnya pada 5 Juli 1968. Hal itu karena belum selesainya pembahasan undang-undang pemilihan umum.⁶⁵⁶ Pada Maret 1968 dilakukan Sidang Umum MPR Ke-V. Salah satu ketetapan yang dihasilkan adalah Ketetapan Nomor XLII/MPRS/1968 yang mengamanatkan pelaksanaan pemilihan umum selambat-lambatnya pada 5 Juli 1971. Selain itu juga dilakukan pengukuhan Soeharto sebagai Presiden yang disahkan dengan Ketetapan MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968 pada 27 Maret 1968.⁶⁵⁷

4.1.5. Partai Politik Pada Masa Konsolidasi Orde Baru

Setelah peristiwa G 30 S/PKI dapat diatasi dan PKI dibubarkan, muncullah semangat baru yang merupakan reaksi terhadap sistem politik sebelumnya. Peristiwa tersebut merupakan titik peralihan dari sistem lama berdasarkan demokrasi terpimpin menuju suatu era baru.⁶⁵⁸ Sistem lama disebut dengan Orde Lama yang harus digantikan dengan Orde Baru.⁶⁵⁹ Masa Orde Baru juga ditandai dengan munculnya kekuatan politik baru yang menggantikan posisi partai-partai politik. Kekuatan politik tersebut adalah Golongan Karya yang

⁶⁵⁵ Tolchah Mansoer, *Op. Cit.*, hal. 93 – 94.

⁶⁵⁶ Moh. Mahfud M.D., *Op. Cit.*, hal. 245.

⁶⁵⁷ Tolchah Mansoer, *Op. Cit.*, hal. 101.

⁶⁵⁸ Liddle, *Op. Cit.*, hal. 189.

⁶⁵⁹ Juwono Sudarsono (ed.), *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik, Sebuah Bunga Rampai*, (Jakarta: PT Gramedia, 1985), hal. xi.

mendapat dukungan sepenuhnya dari pemerintah dan TNI AD sebagai kekuatan utama.⁶⁶⁰

Golongan Karya pada awalnya adalah perhimpunan 97 organisasi yang tidak memiliki afiliasi politik. Pada 20 Oktober 1964, organisasi-organisasi tersebut membentuk Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar). Organisasi tersebut pada awalnya adalah golongan fungsional dalam Front Nasional yang dikonsolidasikan untuk mengimbangi dominasi PKI. Pada 20 Oktober 1964, dicapai kesepakatan perlunya membentuk Sekretariat Bersama Golongan Fungsional dalam Front Nasional, yang dinamakan Sekber Golkar. Pengembangan Sekber Golkar di daerah-daerah saat itu mendapatkan bantuan dari Kodam-Kodam atas perintah Men.Pangad/Kepala Staf Koti Jenderal A. Yani.⁶⁶¹

Organisasi anggota Sekber Golkar terus berkembang hingga mencapai 220 pada Rakornas II, 2 hingga 7 Nopember 1967. Dalam Rakornas tersebut dilakukan pengelompokan berdasarkan jenis pekerjaan menjadi tujuh Kelompok Induk Organisasi (KINO), yaitu Kosgoro, Sentral Organisasi Swadiri Indonesia (Soksi), Musyawarah Keluarga Gotong Royong (MKGR), Profesi, Ormas Hankam, Gakari (Gabungan Karyawan Republik Indonesia), dan Karya Pembangunan. Ketujuh KINO tersebut pada 4 Februari 1970 membuat keputusan bersama mengikuti pemilihan umum dengan nama Golongan Karya. Selanjutnya, pada Musyawarah Nasional (Munas) I tanggal 4 – 10 September 1973 dikukuhkan berdirinya Golongan Karya.⁶⁶² Melalui Munas II pada 1978 di Denpasar, Bali, peranan eks-kino Golkar disalurkan melalui jalur G (Golkar), A (ABRI), dan B (Birokrasi).⁶⁶³

Kekuatan Golkar mendapatkan dukungan penuh dari ABRI, khususnya TNI AD. Pada 5 September 1966, Jenderal Soeharto telah memberikan instruksi kepada keempat panglima angkatan agar memberikan fasilitas seluas-luasnya bagi

⁶⁶⁰ Yang berperan besar dalam perkembangan Golkar di awal Orde Baru menurut Liddle adalah Jenderal Soemitro dan Amir Moertono dari Departemen Pertahanan, Mayjen Amir Machmud dari Departemen Dalam Negeri, dan Brigjen Ali Moertopo yang saat itu adalah asisten pribadi Presiden Soeharto. Lihat, Liddle, *Op. Cit.*, hal. 195.

⁶⁶¹ Lihat, Nugroho Notosusanto, Pejuang dan Prajurit, *Op. Cit.*, hal. 110 – 112.

⁶⁶² Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi: Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), hal. 24 – 25.

⁶⁶³ Afan Gaffar dkk., *Golkar Dan Demokratisasi Di Indonesia*, (Yogyakarta: PPSK, 1993), hal. 24.

perkembangan Sekber Golkar. ABRI memposisikan Sekber Golkar sebagai saudara kandung.⁶⁶⁴

Sebagai pilar utama, TNI AD memiliki peran penting dalam menentukan arah kekuasaan pada masa Orde Baru. Hal itu terus berlanjut sepanjang kekuasaan Orde Baru. Alfian menyatakan bahwa peran politik militer, terutama TNI AD sudah menancap menjadi kenyataan yang kuat seiring dengan berkurangnya peran partai politik.⁶⁶⁵

Bahkan, konsepsi dasar Orde Baru dapat dikatakan lahir dari hasil Seminar II Angkatan Darat di Seskoad pada 25 sampai 31 Agustus 1966. Pengertian, ciri-ciri, dan hakikat Orde Baru menurut hasil seminar tersebut adalah:

Djaman Orde Lama ini adalah djaman penderitaan lahir dan bathin dan jang melahirkan urgensi Ampera dan TRITURA, jang dipelopori oleh Angkatan 66. Orde Baru pada hakekatnja adalah suatu sikap mental. Tudjuannja ialah mentjiptakan kehidupan sosial, politik, ekonomi kulturil jang didjiwai oleh moral Pantjasila, chususnja oleh sila ke-Tuhan-an Jang Maha Esa.

Orde Baru menghendaki suatu tata pikir jang lebih realistis dan pragmatis, walaupun tidak meninggalkan idealisme perdjungan. Orde Baru menghendaki diutamakannja kepentingan Nasional, walaupun tidak meninggalkan commitments ideologis perdjungan anti-kolonialisme dan anti-imperialisme.

Orde Baru mengingini suatu tata susunan jang lebih stabil, lebih berdasarkan lembaga-lembaga (*institutionalized*) dan jang kurang dipengaruhi oleh oknum-oknum jang dapat menimbulkan kultus individu. Akan tetapi, Orde Baru tidak menolak pimpinan (*leadership*) jang kuat dan pemerintahan jang kuat, malahan menghendaki tjiri-tjiri demikian dalam masa pembangunan. Orde Baru menghendaki pengutamaan konsolidasi ekonomi dan sosial dalam negeri. Orde Baru menghendaki pelaksanaan jang sungguh-sungguh dari tjita-tjita demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Orde Baru adalah suatu tata-kehidupan baru disegala bidang jang berlandaskan Pancasila/UUD 45, dan jang mempunyai perintjian idiil dan operasionil dalam ketetapan-ketetapan MPRS/IV/1966.⁶⁶⁶

Ali Moertopo mengidentifikasikan Orde Baru sebagai golongan-golongan serta perseorangan yang anti komunis atau non-komunis beserta organisasi-organisasinya, termasuk pula golongan-golongan ekstrem dan orang-orang yang anti terhadap konsepsi politik Presiden Soekarno. Sedangkan Orde Lama berpusat pada orang-orang berideologi komunis dengan tulang punggung PKI dan ormas-

⁶⁶⁴ Daniel Dhakidae, Pemilihan Umum di Indonesia: Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik, *Prisma* 9, September 1981, hal. 30.

⁶⁶⁵ Alfian, *Op. Cit.*, hal. 30.

⁶⁶⁶ A. H. Nasution, Menegakkan Keadilan dan Kebenaran I, *Op. Cit.*, hal. 26 – 27.

ormasnya, beserta dengan orang-orang yang mengkultuskan individu Presiden Soekarno dan konsep-konsep politik Nasakom, Nefo, Dekon, dan lain-lain.⁶⁶⁷

Oleh karena itu, walaupun dengan berbagai persyaratan, pemerintah Orde Baru pada 17 Oktober 1966 melakukan rehabilitasi terhadap Partai Murba yang dibekukan oleh Presiden Soekarno. Selain itu, pemerintah juga mengizinkan berdirinya Parmusi, walaupun dengan beberapa syarat untuk membatasi perkembangan partai yang semula dimaksudkan sebagai pengganti Masjumi.

Konsepsi yang dijadikan sebagai dasar berdirinya Orde Baru adalah Konsensus Nasional. Notosusanto menyatakan bahwa konsensus tersebut lahir dari dialog-dialog dalam masyarakat melalui berbagai seminar, simposium, dan diskusi yang banyak dilakukan pada saat itu. Selain itu, media massa juga memuat dan memberikan ulasan sehingga terjadi diskusi publik yang melibatkan banyak pihak. Dari proses tersebut muncul kata mufakat berupa kebulatan tekad yang sama.⁶⁶⁸

Konsensus tersebut berisi dua macam, yaitu konsensus utama, dan konsensus untuk melaksanakan konsensus utama. Konsensus utama adalah kebulatan tekad masyarakat dan pemerintah untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Konsensus utama tersebut menurut A. H. Nasution dikukuhkan dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata-Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Konsensus tersebut merupakan ikrar dari partai politik dan pemerintah yang tidak dapat ditawar, sebagaimana tertuang dalam huruf konsideran “Menimbang” berikut ini.⁶⁶⁹

Bahwa tuntutan suara hati nurani Rakyat mengenai pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen adalah tuntutan rakyat, pemegang kedaulatan dalam negara;

⁶⁶⁷ Ali Moertopo, *Op. Cit.*, hal. 16.

⁶⁶⁸ Nugroho Notosusanto, *Tercapainya Konsensus Nasional*, *Op. Cit.*, hal. 34.

⁶⁶⁹ Prof. Sunawar Sukowati juga berpendapat bahwa konsensus tersebut dilembagakan dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Ketetapan MPR tersebut berasal dari “Resolusi DPRGR RI Berisi Sumbangan Pikiran Untuk Dijadikan Acara Pokok Dalam Sidang Umum IV Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara” yang diserahkan kepada pimpinan DPRGR untuk dibahas dalam Sidang DPRGR 9 Juni 1966. Naskah tersebut diterima dan disampaikan kepada MPRS dengan judul “Memorandum DPRGR Dan Tata Urutan Perundangan R.I.” Dalam Skema Susunan Kekuasaan Didalam Negara Republik Indonesia yang menjadi lampiran Tap MPRS Nomor XX/MPRS/ 1966 disebutkan lima sumber tertib hukum, yaitu; (1) Pancasila; Sumber dari segala sumber hukum; (2) Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945; (3) Dekrit 5 Juli 1959; (4) Undang-Undang Dasar Proklamasi; dan (5) Surat Perintah 11 Maret 1966. Lihat *Ibid*, hal. 33, 35, dan 42.

Sedangkan yang dimaksud dengan konsensus kedua diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam Sidang Umum MPRS 1966 telah dikeluarkan Ketetapan MPR Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum dan Ketetapan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian/ Keormasan, dan Kekaryaan. Untuk melaksanakan kedua ketetapan itu, pada Nopember 1966 pemerintah menyampaikan tiga rancangan undang-undang (RUU), yaitu RUU tentang Kepartaian, Keormasan, dan Kekaryaan; RUU tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat; dan RUU tentang Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dari ketiga RUU tersebut, yang dapat diselesaikan pembahasannya dan disahkan menjadi undang-undang adalah RUU tentang Pemilihan Umum menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.⁶⁷⁰ Sedangkan RUU Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD⁶⁷¹.

Pemilihan umum yang akan diselenggarakan memang bertujuan untuk mengokohkan kekuatan Orde Baru. Hal itu dapat dilihat pada konsideran “menimbang” butir b, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 sebagai berikut.

- b. bahwa pemilihan umum bukan hanya sekedar bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan saja, melainkan merupakan suatu sarana untuk menjapai kemenangan Orde Baru dalam mewujudkan penjurusan tata kehidupan yang didjwai semangat Pantja Sila/Undang-undang Dasar 1945.

Pelaksanaan pemilihan umum merupakan salah satu agenda sejak awal berdirinya Orde Baru. Pemilihan umum dalam pandangan para pendukung Orde Baru adalah sarana untuk menyusun kembali sistem kepartaian secara menyeluruh

⁶⁷⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat*, UU Nomor 15 Tahun 1969, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2914.

⁶⁷¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.*, UU Nomor 16 Tahun 1969, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1969.

guna mendukung stabilitas dan pembangunan ekonomi.⁶⁷² Untuk mencapai tujuan tersebut, pilar Orde Baru adalah Golkar yang sepenuhnya didukung oleh pemerintah dan militer. Pada 1971 Golkar berhasil memenangi pemilihan umum. Golkar menjadi *single majority* sepanjang kekuasaan Orde Baru hingga datangnya era reformasi yang ditandai dengan mundurnya Soeharto dari kursi kepresidenan pada 1998.

Kebijakan Orde Baru dalam pandangan Maswadi Rauf merupakan upaya deparpolisasi dan pembentukan massa mengambang (*floating mass*). Pengertian partai politik dibatasi pada partai-partai selain Golkar. Deparpolisasi bertujuan mengurangi pengaruh partai politik dalam masyarakat dengan cara merusak citra partai politik di mata masyarakat, mempersulit keanggotaan partai, serta mengucilkan dan tidak memberikan pelayanan yang baik kepada warga masyarakat yang menjadi anggota partai politik.⁶⁷³

Secara keseluruhan, proses peralihan dari Orde Lama ke Orde Baru oleh Ali Moertopo dibagi menjadi delapan tahapan.⁶⁷⁴ Tahap pertama adalah penghancuran PKI dengan cara membubarkan dan menyatakan sebagai partai terlarang. Tahapan ini dilakukan dengan tujuan jangka pendek untuk mematahkan perlawanan PKI dan dalam jangka panjang untuk tidak memberikan tempat pada kekuatan PKI dalam mekanisme politik nasional.

Tahap kedua adalah konsolidasi pemerintahan dan pemurnian Pancasila dan UUD 1945. Tahapan ini dilakukan dengan pembersihan lembaga negara dan pemerintahan dari unsur-unsur PKI. Selain itu, juga dilakukan penataan penyelenggaraan negara melalui Sidang Umum MPRS Ke-IV yang ketetapan-ketetapannya meletakkan dasar bagi sistem politik baru. Tahap ketiga adalah menghapuskan dualisme kepemimpinan nasional. Hal itu tercapai melalui Sidang

⁶⁷² Liddle, *Op. Cit.*, hal. 194. Menurut Rudini, terdapat enam bentuk kekuatan destabilisasi, yaitu (1) PKI; (2) Penetrasi partai politik dalam tubuh birokrasi; (3) Sistem multipartai berdasarkan demokrasi liberal; (4) Konflik-konflik politik di pedesaan yang diwarnai oleh isu-isu kedaerahan (primordial), dan loyalitas primordial; (5) Partai massa; dan (6) Percaturan politik pada level ideologi. Untuk mengatasi tersebut dilakukan usaha *counter*, yaitu; (1) Pembubaran PKI; (2) Monoloyalitas; (3) Simplikasi kepartaian; (4) *Floating mass*; (5) Pemutusan afiliasi ormas terhadap partai politik; dan (6) Pancasila sebagai satu-satunya asas, dengan konsekuensi terjadinya percaturan politik pada level program. Lihat, Jenderal TNI (Purn) Rudini, "Penerapan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 Dilihat Dari Prospek Demokrasi di Indonesia". Prasarana yang disampaikan pada Seminar Sehari Dalam Rangka Menyambut Ulang Tahun Ke-22 LP3ES. Jakarta, 5 Agustus 1993. Hal. 4.

⁶⁷³ Maswadi Rauf, Partai Politik Dalam Sistem Kepartaian, *Op. Cit.*, hal. 11 – 12.

⁶⁷⁴ Ali Moertopo, *Op. Cit.*, hal. 17 – 33.

Istimewa MPRS 1967 di mana salah satu ketetapan yang dihasilkan adalah mengangkat Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden.

Tahap keempat adalah mengembalikan stabilitas politik dan merencanakan pembangunan. Tahapan ini dilakukan melalui Sidang Umum MPRS Ke-V 1968 yang menghasilkan beberapa ketetapan penting, diantaranya adalah Ketetapan MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968 yang mengangkat Pengemban Ketetapan Nomor IX/MPRS/1966 sebagai Presiden RI. Selain itu juga diputuskan Ketetapan Nomor XLI/MPRS/1968 yang mengamanatkan melanjutkan tugas Kabinet Ampera oleh Kabinet Pembangunan berdasarkan GBHN.

Tahap kelima adalah pemilihan umum yang dilaksanakan pada 5 Juli 1971. Pemilihan umum ini dimaksudkan untuk mengadakan pembaharuan semangat dan kemampuan lembaga-lembaga perwakilan rakyat, terutama untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan pembangunan Indonesia.⁶⁷⁵ Tahap keenam adalah penyederhanaan kepartaian. Tahapan ini dimaksudkan untuk memberikan corak baru pada kehidupan kepartaian di Indonesia disesuaikan dengan kebutuhan baru, yaitu mengabdikan kepada pembangunan bangsa dan negara.

Tahap ketujuh adalah Sidang Umum MPR 1973 yang menghasilkan 11 ketetapan. Di antaranya adalah Ketetapan Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang menggariskan Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang serta Pola Umum Pembangunan Lima Tahun (Pelita) II untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa. Tahap terakhir adalah Tahap kedelapan yang merupakan penentuan strategi Kabinet Pembangunan II sebagai kelanjutan dari Kabinet Pembangunan I. Strategi Kabinet Pembangunan II adalah Sapta Krida yang menitikberatkan peningkatan dan pemeliharaan stabilitas politik sesuai dengan GBHN, meningkatkan stabilitas ekonomi, meningkatkan stabilitas keamanan, dan meneruskan pelaksanaan Repelita I serta merencanakan Repelita II.

⁶⁷⁵ Selain itu, Ali Moertopo juga menyatakan bahwa pelaksanaan pemilihan umum merupakan bagian dari tanggungjawab pemerintah atas perkembangan masyarakat. Pemilihan umum 1971 diselenggarakan dengan tujuan: (a) menciptakan kemantapan dan stabilitas politik; (b) perombakan struktur politik dengan pengakuan bagi Golkar; (c) menciptakan mekanisme dan infrastruktur politik yang dapat bekerjasama dengan pemerintah dalam melansir usaha-usaha pembangunan; dan (d) membangkitkan kesadaran demokrasi rakyat. Lihat, *Ibid.*, hal. 61.

4.2. PEMBUBARAN PKI DAN PEMBEKUAN PARTINDO

4.2.1. Proses Pembubaran PKI

Setelah terjadinya peristiwa 30 September 1965 dan terdapat bukti-bukti bahwa PKI berada di belakang peristiwa tersebut, Mayjen Soeharto selaku staf Koti membekukan PKI dan Ormas-ormasnya. Kebijakan tersebut dijalankan oleh para panglima di daerah. Selain itu, pada 12 Nopember 1965 mengeluarkan Instruksi Hankam Nomor 1015/65 tentang pembersihan personil yang terlibat atau terindikasi terlibat G 30 S/PKI. Untuk pegawai negeri sipil, dikeluarkan Instruksi Koti Nomor 22/65. Namun instruksi tersebut ditarik kembali oleh Presiden Soekarno dan penyelesaiannya diserahkan kepada Presidium, yaitu Waperdam Subandrio.⁶⁷⁶

Pada 10 Oktober 1965, Menko Hankam/KSAB Jenderal A. H. Nasution mengirim surat kepada Presiden Soekarno yang memberikan usul penyelesaian peristiwa G 20 S/PKI. Salah satu sarannya adalah segera dilakukan sidang Mahkamah Militer dan menjalankan Penpres Nomor 7 Tahun 1959 terhadap PKI dan partai politik lain yang terlibat.⁶⁷⁷

Presiden Soekarno masih berupaya bertahan untuk tidak membubarkan PKI.⁶⁷⁸ Dalam pidatonya pada 21 Desember 1965, Presiden Soekarno menyatakan “Gestoknja harus kita hantam, tapi komunisja tidak bisa, karena adjaran komunis itu adalah hasil keadaan objektif dalam masyarakat Indonesia seperti halnya nasionalis dan agama.” Bahkan, untuk mengimbangi kekuatan KAMI dan KAPPI yang menuntut pembubaran PKI, pada 17 Januari 1966 Menteri Penerangan Achmadi menyelenggarakan rapat pembentukan Barisan Sukarno dengan tenaga inti dari Universitas Bung Karno.⁶⁷⁹

Upaya pembersihan PKI juga dilakukan di dalam DPRGR. Pimpinan DPRGR pada Nopember 1965 membekukan keanggotaan DPRGR fraksi PKI yang tertuang dalam Keputusan Pimpinan DPRGR Nomor 10/Pimp/I/65-66 dan disusul dengan Keputusan Nomor 13/Pimp/I/1965-1966. Berdasarkan dua keputusan pimpinan DPRGR tersebut, 62 anggota DPRGR dibekukan sehingga

⁶⁷⁶ A. H. Nasution, *Menegakkan Keadilan dan Kebenaran II*, (Jakarta: Seruling Mas, 1967), hal. 67.

⁶⁷⁷ Nugroho Notosusanto, *Pejuang Dan Prajurit*, *Op. Cit.*, hal. 122.

⁶⁷⁸ Sejak setelah peristiwa G 30 S/PKI, Mayjen Soeharto bersama dengan Mayjen M. Jusuf telah lebih dari sepuluh kali melakukan pertemuan dengan Presiden Soekarno untuk membahas pembubaran PKI, namun belum dapat mengubah pendirian Presiden Soekarno. Lihat, Atmadji Sumarkidjo, *Op. Cit.*, hal. 158.

⁶⁷⁹ A. H. Nasution, *Menegakkan Keadilan dan Kebenaran II*, *Op. Cit.*, hal. 78 – 80.

jumlah anggota DPRGR menjadi 237 orang. Keputusan itu didukung oleh hasil Sidang Paripurna DPRGR yang diselenggarakan pada 15 Nopember 1965.⁶⁸⁰

Dalam perkembangannya, tuntutan pembubaran PKI serta melenyapkan kekuatan-kekuatan yang dipandang bertentangan dengan Pancasila semakin menguat. Pada 4 Mei 1966 beberapa partai politik dan organisasi menandatangani piagam pembentukan front Pancasila. Partai-partai politik dan organisasi tersebut adalah NU, PSII, Parkindo, Partai Katolik, IPKI, Perti, Muhammadiyah, Soksi, Gasbiindo, dan Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI).⁶⁸¹ Setelah dikeluarkannya Supersemar, Letjend Soeharto membubarkan PKI pada 12 Maret 1966 melalui Keppres Nomor 1/3/1966. Keputusan tersebut ditandatangani oleh Letjen Soeharto atas nama Presiden berdasarkan Surat Perintah 11 Maret.⁶⁸²

4.2.2. Alasan dan Dasar Hukum Pembubaran PKI

Pertimbangan adanya keputusan pembubaran PKI, sebagaimana tertuang dalam konsideran Keppres Nomor 1/3/1966, adalah karena munculnya kembali aksi-aksi gelap yang dilakukan oleh “Gerakan 30 September” PKI, berupa fitnah, hasutan, desas-desus, adu domba, dan upaya penyusunan kekuatan bersenjata. Aksi-aksi tersebut dipandang mengakibatkan terganggunya keamanan rakyat dan ketertiban. Dalam konsideran “Memperhatikan” keputusan itu juga disebutkan putusan Mahkamah Militer Luar Biasa terhadap tokoh-tokoh Gerakan 30 September/PKI sebagai salah satu dasar pertimbangan. Terhadap putusan itu Presiden Soekarno memberikan teguran dan memerintahkan pelaksanaan Supersemar dalam arti secara teknis saja dan tidak mengambil keputusan di luar hal yang bersifat teknis.⁶⁸³

Keputusan pembubaran PKI dikukuhkan dengan Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang Diseluruh Wilayah Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan atau Menyebarkan atau Mengembangkan

⁶⁸⁰ Keputusan itu kemudian juga dikukuhkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 tentang Keanggotaan DPRGR. Anggota baru yang mengganti keanggotaan PKI yang dibekukan baru dilantik pada 13 Pebruari 1968. Lihat, Mochtar Pakpahan, *Op. Cit.*, hal. 71 dan 79. Nama-nama anggota yang dibekukan dapat dilihat pada catatan kaki nomor 48 dan 49.

⁶⁸¹ Nugroho Notosusanto, *Tercapainya Konsensus Nasional*, *Op. Cit.*, hal. 27.

⁶⁸² Sesuai dengan konsideran “Mengingat” Keputusan Nomor 1/3/1966.

⁶⁸³ A. H. Nasution, *Menegakkan Keadilan dan Kebenaran II*, *Op. Cit.*, hal. 77.

Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme/Leninisme. Ketetapan tersebut diputuskan pada 5 Juli 1966. Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor XXV/MPRS/1966 menyatakan sebagai berikut.

Menerima baik dan menguatkan kebijaksanaan Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, berupa pembubaran Partai Komunis Indonesia, termasuk semua bagian organisasinya dari tingkat pusat sampai kedaerah beserta semua organisasi yang seazas/berlindung/bernaung dibawahnya dan pernyataan sebagai organisasi terlarang diseluruh wilayah kekuasaan Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia, yang dituangkan dalam Keputusannya tanggal 12 Maret 1966 No. 1/3/1966, dan meningkatkan kebijaksanaan tersebut diatas menjadi Ketetapan MPRS.

Dengan demikian yang dibubarkan dan dinyatakan sebagai partai terlarang tidak hanya PKI di seluruh wilayah Indonesia, melainkan semua organisasi yang berada di bawahnya, bernaung, berlindung, bahkan yang seazas dengan PKI. Oleh karena itu, terhadap organisasi lain pun, yang seazas dengan PKI, yaitu yang memiliki asas komunisme atau marxisme-leninisme juga dibubarkan dan dinyatakan sebagai organisasi terlarang.

Keppres Nomor 1/3/1966 tentang Pembubaran PKI tidak dibuat berdasarkan Penpres Nomor 7 Tahun 1959 dan Perpres Nomor 13 Tahun 1960 yang telah diubah dengan Perpres Nomor 25 Tahun 1960, walaupun sebelumnya A.H. Nasution menyarankan kepada Presiden Soekarno untuk segera menerapkan peraturan tersebut terhadap PKI. Dalam konsideran Keppres Nomor 1/3/1966 yang disebut sebagai dasar hukum adalah Supersemar. Dalam keputusan tersebut juga tidak disebutkan adanya pertimbangan berdasarkan pendapat Mahkamah Agung.⁶⁸⁴

Alasan pembubaran PKI juga tertuang dalam huruf a dan b konsideran “Menimbang” Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966, yaitu sebagai berikut.

- a. Bahwa faham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme pada inti-hakekatnya bertentangan dengan Pancasila;

⁶⁸⁴ Penpres Nomor 7 Tahun 1959 dan Perpres Nomor 13 Tahun 1960 yang telah diubah dengan Perpres Nomor 25 Tahun 1960 berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XIX/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara tidak termasuk yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan berubah menjadi Undang-Undang Nomor 7 Pnps Tahun 1959, Undang-Undang Nomor 13 Prps Tahun 1960, dan Undang-Undang Nomor 25 Prps Tahun 1960. Dengan demikian peraturan tersebut tetap berlaku hingga keluarnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Lihat, Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 205.

- b. Bahwa orang-orang dan golongan-golongan di Indonesia yang menganut faham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme, khususnya Partai Komunis Indonesia, dalam sejarah Kemerdekaan Republik Indonesia telah nyata-nyata terbukti beberapa kali berusaha merobohkan kekuasaan Pemerintah Republik Indonesia yang sah dengan jalan kekerasan;

Berdasarkan bunyi konsideran tersebut, terdapat dua alasan pembubaran PKI, yaitu terkait dengan ideologi atau asas, dan terkait dengan kegiatan. Terkait dengan ideologi atau asas, alasannya adalah karena faham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme bertentangan dengan Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia. Sedangkan pada tingkat kegiatan, dinyatakan bahwa orang atau golongan yang menganut faham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme, khususnya PKI, telah beberapa kali berusaha merobohkan kekuasaan pemerintahan yang sah dengan jalan kekerasan. Oleh karena itu dalam penjelasan dikatakan bahwa dipandang wajar untuk tidak memberikan hak hidup bagi PKI di Indonesia dan bagi kegiatan untuk mengembangkan dan menyebarkan faham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.

Pembubaran PKI diikuti dengan penangkapan menteri-menteri yang diduga terlibat PKI, di antaranya adalah Dr. Soebandrio, Dr. Chaerul Shaleh, Ir. Setiadi Reksodiputro, Sumardjo, Oei Tjoe Tat, Ir. Surahman, Jusuf Muda Dalam, Armunanto, Sumarto Martopradoto, Astrawinata, Mayjen Achmadi, Drs. Moch. Achadi, Letkol Inf. Moh Sjafei, J. Tumakaka, dan Mayjen Dr. Sumarno. Pembubaran PKI sebagai partai politik dan pernyataannya sebagai organisasi terlarang, juga diikuti dengan larangan bagi bekas anggota PKI dan organisasi massanya yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam G 30 S/PKI untuk mengikuti pemilihan umum, baik memilih ataupun dipilih. Hal itu untuk pertama kali diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat, sebagai berikut.⁶⁸⁵

- (1) Warganegara Republik Indonesia bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanja atau jang terlibat

⁶⁸⁵ Dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 juga diatur salah satu syarat untuk dapat didaftar sebagai pemilih adalah bukan bekas anggota organisasi terlarang PKI termasuk organisasi massanya atau bukan seseorang yang terlibat langsung ataupun tidak langsung dalam “Gerakan Kontra Revolusi G.30.S/P.K.I” atau organisasi terlarang lainnya. Hal itu juga ditegaskan kembali pada Pasal 17 ayat (2). Bahkan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, masalah G.30.S/P.K.I dibahas secara khusus.

- langsung ataupun tak langsung dalam "Gerakan Kontra Revolusi G.30.S/P.K.I." atau organisasi terlarang lainnya tidak diberi hak untuk memilih dan dipilih;
- (2) Organisasi-organisasi dilarang mentjalonkan orang yang tidak diberi hak untuk memilih dan dipilih seperti yang dimaksud dalam ayat (1).

Penghapusan dan pencabutan hak untuk memilih dan dipilih saat itu dimaksudkan sebagai bentuk kewaspadaan agar tidak dikhianati lagi dalam bentuk gerilya politik dan ekonomi.⁶⁸⁶ Bahkan sebelum dibubarkan dan dinyatakan sebagai partai terlarang, telah dilakukan pembersihan terhadap anggota dan pimpinan PKI yang menjadi anggota DPRGR, MPRS, serta DPRDGR, maupun yang duduk dalam organisasi pemerintahan.

4.2.3. Pembekuan Partindo

Selain pembubaran PKI, juga dilakukan pembekuan Partindo. Partindo memiliki kedekatan dengan PKI. Hal itu misalnya ditunjukkan dengan adanya dukungan Partindo terhadap program-program PKI. Dalam Kongres Partindo Januari 1964, Partindo menyetujui resolusi-resolusi yang bunyinya memiliki kemiripan dengan program PKI.⁶⁸⁷

Sebelum dibekukan, Partindo memiliki satu wakil di DPRGR berdasarkan Keppres Nomor 156 Tahun 1960. Bahkan wakil Partindo ditambah menjadi tiga orang berdasarkan Keppres Nomor 37 A dan Nomor 38 Tahun 1968. Namun karena dinilai terbukti terlibat dalam peristiwa G 30 S/PKI dan memiliki kedekatan dengan PKI, anggota DPRGR dari Partindo diberhentikan dengan Keppres Nomor 57 Tahun 1968. Sebelumnya, Pangdam V/Jaya telah melarang anggota dan ormas Partindo melakukan kegiatan.⁶⁸⁸

4.3. PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK

4.3.1. Konsensus Nasional dan Penyederhanaan Partai Politik

Politik kepartian pada masa Orde Baru diorientasikan untuk menegakkan stabilitas nasional berdasarkan konsensus nasional untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Untuk melaksanakan konsensus

⁶⁸⁶ Angka 9 Paragraf 4, Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969.

⁶⁸⁷ Sundhaussen, *Op. Cit.*, hal. 317.

⁶⁸⁸ Mochtar Pakpahan, *Op. Cit.*, hal. 80.

pertama tersebut, kedaulatan rakyat harus terwujud dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang dilakukan melalui pemilihan umum. Masalah pemilihan umum terkait erat dengan penentuan partai politik peserta pemilu yang wakil-wakilnya akan menjadi anggota MPR, DPR, dan DPRD. Saat itu berkembang gagasan “dwi partai” dan “dwi group” serta penyederhanaan struktur politik.⁶⁸⁹

Kelompok militer menginginkan perubahan besar dari sistem kepartaian. Partai-partai lama yang bersifat ideologis diganti dengan organisasi-organisasi dengan program sesuai kebutuhan pembangunan. Kekuatan politik diharapkan dapat mendukung program pemerintah.⁶⁹⁰

Arah penyederhanaan partai menjadi salah satu konsensus nasional yang tertuang dalam Ketetapan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaan. Dalam konsideran “Menimbang” disebutkan perlunya mengatur penggolongan masyarakat dalam partai politik, ormas, dan golongan karya agar dapat menjadi alat demokrasi yang sehat. Hal itu dilakukan dengan meninjau kembali Penpres Nomor 7 Tahun 1959, Perpres Nomor 13 Tahun 1960 dan Keppres Nomor 2 Tahun 1959. Pasal 1 Ketetapan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966 menyatakan sebagai berikut.

Pemerintah bersama-sama DPRGR segera membuat Undang-undang yang mengatur kepartaian, keormasan dan kekaryaan yang menuju pada penyederhaan.

Dengan demikian arah undang-undang yang akan dibuat telah ditentukan untuk menyederhanakan kepartaian, keormasan dan kekaryaan. Pengaturan tersebut dimaksudkan untuk menjadikan partai politik sebagai alat demokrasi yang sehat sesuai dengan UUD 1945.⁶⁹¹

4.3.2. Proses Penyederhanaan Partai Politik

Proses penyederhanaan kepartaian mulai dilakukan dengan pengelompokkan anggota DPR berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966. Pengelompokkan itu selanjutnya menjadi fraksi-fraksi DPR. Pengelompokkan tersebut meliputi,⁶⁹²

⁶⁸⁹ Juwono Sudarsono (ed.), *Op. Cit.*, hal. xi.

⁶⁹⁰ Liddle, *Op. Cit.*, hal. 193.

⁶⁹¹ Huruf d Konsideran Menimbang Ketetapan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966.

⁶⁹² Mochtar Pakpahan, *Op. Cit.*, hal. 86 – 87.

1. Kelompok Demokrasi Pembangunan yang terdiri atas anggota DPR dari Partai Katolik, Parkindo, dan PNI.
2. Kelompok Persatuan Pembangunan yang terdiri atas anggota DPR dari NU, Parmusi, PSII, dan Perti.
3. Kelompok Karya Pembangunan yang terdiri atas anggota DPR dari Golongan Karya melalui pemilihan umum, pengangkatan dari wilayah Irian Jaya, dan pengangkatan dari golongan karya non ABRI.
4. Kelompok ABRI yang terdiri atas anggota-anggota DPR yang diangkat dari unsur ABRI meliputi AD, AL, AU, dan Kepolisian.

Pengelompokkan itu sesuai dengan sasaran strategis bidang politik yang telah dirumuskan. Sasaran strategis di bidang politik meliputi; (a) menggarap kekuatan-kekuatan sosial politik dalam masyarakat melalui pengelompokkan partai-partai yang diarahkan pada orientasi program; (b) pembentukan fraksi-fraksi gabungan yang lebih sederhana dalam badan-badan legislatif, terutama di DPRD-DPRD; (c) membantu sepenuhnya Sekber Golkar; (d) membantu angkatan muda untuk menjadi kekuatan sosial-politik yang merupakan tunas-tunas pembangunan; (e) mempersiapkan pengamanan pemilihan umum; (f) penertiban politik luar negeri sehingga benar-benar mengabdikan pada kepentingan nasional; dan (g) membentuk kerjasama dengan media massa yang pro Orde Baru.⁶⁹³

Penyederhanaan partai politik melalui pengelompokkan juga dikemukakan oleh Presiden Soeharto pada 7 Februari 1970 di hadapan pimpinan sembilan partai politik dan Golkar yang akan mengikuti pemilu 1971. Pada 27 Februari 1970, Presiden mengadakan konsultasi dengan pimpinan partai politik tentang pengelompokkan itu. Pengelompokkan dikatakan semata-mata untuk mempermudah kampanye pemilihan umum, bukan melenyapkan partai politik.

Menurut Presiden Soeharto, gagasan penyederhanaan partai tidak hanya berarti pengurangan jumlah partai, tetapi yang lebih penting adalah untuk perombakan pola kerja menuju orientasi program. Oleh karena itu, disarankan pengelompokkan berdasarkan tekanan pada aspek pembangunan yang meliputi aspek spirituil dan materiil. Partai politik dapat dikelompokkan menjadi kelompok

⁶⁹³ Ali Moertopo, *Op. Cit.*, hal. 27 – 28.

materiil-spirituil yang menekankan pada pembangunan materiil tanpa meninggalkan aspek spirituil (meliputi PNI, Murba, IPKI, Partai Katolik, dan Parkindo), dan kelompok spirituil-materiil yang menekankan pada aspek spirituil tanpa meninggalkan materiil (meliputi NU, Parmusi, PSII, dan Perti).⁶⁹⁴ Dalam perkembangannya pengelompokkan diterima dan diwujudkan dalam pengelompokkan golongan nasionalis, golongan spirituil, dan golongan karya.⁶⁹⁵

Sebagai salah satu tahapan pematapan Orde Baru, penyederhanaan kepartaian dimaksudkan untuk mengurangi friksi-friksi ideologis yang pada masa Orde Lama sangat kuat. Selain itu, dalam jangka pendek bertujuan mempertahankan stabilitas nasional dan kelancaran pembangunan, serta untuk melaksanakan amanat Ketetapan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966.

Terhadap saran tersebut, semua partai politik memberikan dukungan. Keberatan yang ada hanya disampaikan oleh Partai Katolik dan Parkindo karena dikelompokkan dalam golongan spirituil dan memilih masuk ke dalam kelompok nasionalis. Akhirnya, pada 4 Maret 1970 terbentuk kelompok nasionalis yang terdiri atas PNI, IPKI, Murba, Parkindo, dan Partai Katolik. Pada 14 Maret 1970 terbentuk kelompok spirituil yang terdiri atas NU, Parmusi, PSII, dan Perti.⁶⁹⁶ Namun pengelompokkan itu belum sampai pada tingkat penggabungan partai. Masing-masing partai politik tetap mengikuti pemilu sendiri-sendiri. Pengelompokkan baru dilakukan sampai tahap pembentukan fraksi di DPR.⁶⁹⁷

Upaya penyederhanaan partai politik juga terlihat dalam proses pembahasan RUU Kepartaian, Keormasan, dan Kekaryaan yang diajukan oleh pemerintah. Pemerintah dalam RUU tersebut mengajukan persyaratan bahwa semua partai politik, organisasi massa, dan organisasi golongan karya wajib mencantumkan Pancasila sebagai asas dalam anggaran dasarnya, dan wajib pula mengamankan dan mengamalkannya. Ketentuan itu dimaksudkan agar tidak

⁶⁹⁴ Ali Moertopo, *Op. Cit.*, hal. 75.

⁶⁹⁵ Daniel Dhakidae, *Op. Cit.*, hal. 33.

⁶⁹⁶ NU dan Parmusi menyambut pengelompokkan tersebut karena menganggap akan dapat menyatukan kelompok Islam yang semula terpecah menjadi beberapa partai. Subhan Z. E., seorang tokoh NU menyatakan bahwa pengelompokkan tersebut akan memudahkan proses pengambilan keputusan sehingga alternatif pendapat dalam masyarakat dapat diperkecil. Lihat, Arif Zulkifli, *PDI Di Mata Golongan Menengah Indonesia: Studi Komunikasi Politik*, (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1996), hal. 56 – 57.

⁶⁹⁷ Daniel Dhakidae, *Op. Cit.*, hal. 34.

terulang penyimpangan pada masa lalu atau terjadi persaingan antar partai yang akan menonjolkan asas mereka masing-masing.⁶⁹⁸

Tidak ada penolakan terhadap kewajiban tersebut Namun beberapa partai politik menghendaki di samping Pancasila juga dapat dicantumkan asas yang menjadi ciri khas partai atau organisasi. Hal itu menimbulkan kebuntuan hingga satu bulan pembahasan belum menghasilkan putusan. Akhirnya diambil keputusan untuk menunda pembicaraan tersebut. Selanjutnya, pemerintah dan DPRGR akan membahas RUU tentang pemilihan umum.⁶⁹⁹

Sebelum RUU pemilihan umum dibahas, telah ada kesamaan pandangan antara DPRGR dan pemerintah bahwa pemilihan umum harus membawa hasil penyederhanaan kepartaian, keormasan, dan kekaryaan. Karena pembahasan tentang RUU Kepartaian terhenti, pemerintah dan DPRGR menyepakati menambahkan satu pasal dalam RUU Pemilu, yaitu Pasal 34, yang menyatakan bahwa organisasi-organisasi politik yang ada pada waktu itu diakui dan karenanya boleh mengikuti Pemilihan Umum, termasuk organisasi-organisasi Golongan Karya yang sudah mempunyai perwakilan di DPRGR. Dengan adanya ketentuan Pasal 34 dalam Undang-Undang Pemilu tersebut, pemilihan umum dapat dilaksanakan walaupun belum ada Undang-Undang tentang Kepartaian.⁷⁰⁰

Dalam proses pembahasan Undang-Undang Pemilu, muncul beberapa permasalahan krusial (*crussial point*). Permasalahan tersebut adalah mengenai sistem pemilihan, penentuan daerah pemilihan, dan jumlah anggota DPR yang diangkat. Pemerintah mengajukan model pemilihan perorangan langsung (*personenstelsel*) dengan sistem distrik berwakil tunggal (*single member district*) sedangkan daerah pemilihan adalah Daerah Tingkat II. Pendapat itu didukung oleh Golongan Karya.⁷⁰¹

Namun, partai-partai politik tidak mendukung rumusan tersebut karena akan mengurangi peran partai politik. PNI mengusulkan perwakilan proporsional (*proportional representation*) dengan sistem daftar (*lijststelsel*) dan daerah pemilihannya adalah Daerah Tingkat I. Pendapat PNI didukung oleh Partai Murba dan partai-partai lain dalam kelompok nasionalis, kecuali IPKI yang mendukung

⁶⁹⁸ Nugroho Notosusanto, Tercapainya Konsensus Nasional, *Op. Cit.*, hal. 44.

⁶⁹⁹ *Ibid.*, hal. 44.

⁷⁰⁰ *Ibid.*, hal. 44 – 45.

⁷⁰¹ *Ibid.*, hal. 45.

pemerintah untuk tercapainya penyederhanaan partai dan pembangunan sistem politik.⁷⁰²

NU, PSI, dan partai-partai Islam lain berpendapat bahwa sistem pemilihan yang diajukan pemerintah dapat diterima. Namun, yang menjadi masalah adalah *stelsel* perorangan yang dipandang belum sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia. NU memilih sistem daftar yang dikombinasikan dengan daerah pemilihan pada Daerah Tingkat I. Hal itu akan menjamin kelangsungan hidup partai politik, namun jika partai tidak memperoleh suara yang cukup tidak boleh diberikan jatah kursi dan harus dinyatakan gugur sebagai partai politik.⁷⁰³

Parkindo dan Partai Katolik menyatakan bahwa sistem yang paling baik adalah menggabungkan antara sistem distrik dan proporsional yang harus memperhatikan perbedaan antara luas daerah dan konsentrasi jumlah penduduk. Sedangkan untuk daerah pemilihan, kedua partai itu setuju daerah pemilihan adalah Daerah Tingkat II.⁷⁰⁴

Pada 1967, partai-partai yang tergabung dalam Front Pancasila mengadakan pertemuan di Pelabuhan Ratu untuk menyamakan pandangan. Pada pertemuan tersebut tercapai kesepakatan memilih pemilihan proporsional sistem daftar (*lijststelsel*) dengan menghapuskan persyaratan domisili calon. Daerah pemilihan yang dipilih adalah Daerah Tingkat I. Kesepakatan itu disampaikan kepada pimpinan DPRGR dan para anggota dari masing-masing partai. Pemerintah dan ABRI akhirnya menerima pemilihan proporsional sistem daftar, dengan disertai kontra usul, yaitu adanya anggota yang diangkat.⁷⁰⁵

Pimpinan partai politik juga melakukan beberapa kali pertemuan konsultasi dengan pengemban Supersemar. Dalam konsultasi tersebut beberapa hal yang ditekankan oleh Soeharto adalah agar anggota DPR tidak “*ngombro-ombro*”. Akhirnya tercapai konsensus terkait dengan RUU Pemilihan Umum yaitu; (a) Jumlah anggota DPR tidak boleh “*ngombro-ombro*”; (b) ada perimbangan antara jumlah perwakilan dari Pulau Jawa dan luar Jawa; (c) faktor jumlah penduduk diperhatikan; (d) ada anggota yang diangkat di samping yang

⁷⁰² *Ibid.*, hal. 46.

⁷⁰³ *Ibid.*, hal. 47.

⁷⁰⁴ *Ibid.*, hal. 47.

⁷⁰⁵ *Ibid.*, hal. 48.

dipilih; (e) tiap kabupaten dijamin minimal mendapat 1 wakil; dan (f) persyaratan mengenai domisili calon dihapuskan.⁷⁰⁶

Masalah yang masih tersisa adalah jumlah anggota yang diangkat. Pemerintah mengusulkan 1/3 anggota MPR diangkat oleh pemerintah dan 100 anggota DPR diangkat dari unsur ABRI. Pengangkatan anggota MPR dimaksudkan untuk menjamin UUD 1945 tidak akan diubah dengan menggunakan ketentuan Pasal 37 UUD 1945. Sedangkan pengangkatan anggota ABRI sebagai anggota DPR, yang pada awalnya diusulkan 50%, merupakan pengakuan terhadap perannya sebagai stabilisator dan dinamisator kehidupan sosial politik. Terhadap usulan itu, semula banyak partai yang menolak terkait dengan jumlahnya. Namun sesudah beberapa kali pertemuan konsultasi dengan Jenderal Soeharto, akhirnya diterima sebagai jaminan obyektif agar UUD 1945 tidak diubah.⁷⁰⁷

Dalam rapat Panitia Musyawarah DPRGR pada 18 Desember 1967 dicapai konsensus yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRGR pada 16 Desember 1967 Nomor 20/Pimp/II/67-68. Konsensus tersebut merupakan tindak lanjut dari kesepakatan yang dibuat oleh Pansus 3 RUU dengan pemerintah pada 27 November 1967. Isi konsensus tersebut adalah:

- a. RUU Pemilu akan disahkan bersama-sama dengan RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.
- b. Materi RUU Pemilu yang sudah selesai tidak akan dipersoalkan lagi.
- c. 12 pokok konsensus yang telah dicapai antara Panitia Khusus 3 RUU dan pemerintah tetap dipegang teguh dan tidak akan diadakan perubahan-perubahan. Isi konsensus tersebut adalah;

⁷⁰⁶ *Ibid.*, hal. 49.

⁷⁰⁷ Proses konsultasi tersebut berlangsung terus hingga penyelesaian RUU Pemilu dan RUU Susduk MPR, DPR, dan DPRD. Lihat Notosusanto, *Tercapainya Konsensus Nasional*, *Op. Cit.*, hal. 49 – 62. Model pengangkatan ini terus mendapatkan kritik karena dipandang tidak demokratis. Menanggapi hal tersebut dan untuk tetap menjaga UUD 1945, Presiden Soeharto mengajukan gagasan mekanisme referendum untuk dapat dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945. Gagasan ini mulai mengemuka pada tahun 1980. Akhirnya gagasan referendum dikukuhkan melalui Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib MPR dan Ketetapan Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum. Namun, setelah adanya mekanisme referendum tersebut ternyata tidak menghilangkan keanggotaan DPR dan MPR yang diangkat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Pemilu dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 Tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD, jumlah anggota DPR yang diangkat tetap 100 dari 500 orang (sebelumnya dari 460) namun keseluruhan berasal dari ABRI. Jumlah tersebut berkurang menjadi 75 orang berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD. Lihat, Moh. Mahfud M.D., *Op. Cit.*, hal. 266 – 269.

1. jumlah anggota DPR tidak boleh “*ngombro-ombro*”.
2. ada pertimbangan yang baik antara jumlah perwakilan pulau Jawa dan luar Jawa;
3. faktor jumlah penduduk diperhatikan;
4. adanya anggota yang diangkat di samping anggota yang dipilih;
5. tiap kabupaten dijamin minimal 1 wakil;
6. persyaratan mengenai domisili dihapuskan;
7. yang diangkat adalah perwakilan ABRI dan non-ABRI, serta telah disepakati yang non-ABRI harus non-massa.
8. jumlah yang diangkat untuk MPR adalah 1/3 dari seluruh anggota;
9. jumlah anggota DPR ditetapkan 500 orang;
10. sistem pemilihan: *proportional representation* yang sederhana.
11. stelsel pemilihan: *lijstestelsel*;
12. daerah pemilihan: Daerah tingkat I

Akhirnya RUU Pemilihan Umum dan RUU Susduk MPR, DPR, dan DPRD disetujui pada 17 Desember 1968. Kedua RUU tersebut diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, yang dapat mengajukan calon untuk pemilihan umum adalah organisasi yang memenuhi persyaratan.⁷⁰⁸ Syarat-syarat tersebut adalah; (a) bukan organisasi terlarang; (b) bagi golongan politik ialah partai-partai politik yang telah mendapat pengakuan; dan (c) bagi golongan karya ialah organisasi golongan karya yang telah mendapat pengakuan berdasarkan Undang-Undang.⁷⁰⁹ Selain itu juga ditegaskan dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 bahwa:

- (1) Organisasi-organisasi golongan Politik yang ada dan diakui serta organisasi-organisasi golongan Karya yang sudah mempunyai perwakilan di D.P.R.G.R

⁷⁰⁸ Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969.

⁷⁰⁹ Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969.

dan/atau di D.P.R.D.G.R. pada saat Pemilihan Umum diselenggarakan berdasarkan Undang-undang ini dapat ikut serta pemilihan umum.

Ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tersebut mengakui bahwa organisasi politik dan golongan karya yang memiliki wakil di DPRGR dan DPRDGR “dapat” mengikuti Pemilu. Kata “dapat” seharusnya tidak menutup organisasi lain yang belum mempunyai wakil. Namun, dalam praktik pemilu 1971 dan sesuai dengan kesepakatan antara partai-partai, golongan karya, dan pemerintah pada pembahasan RUU Pemilu, ketentuan tersebut dimaknai bahwa peserta Pemilu 1971 “adalah” dan “dibatasi” pada organisasi politik dan golongan karya yang telah memiliki wakil di DPRGR dan/atau DPRDGR.

Ali Moertopo menyatakan bahwa Undang-Undang Pemilihan Umum memang tidak dibuat sekedar mengatur teknik-teknik pemilihan. Lebih dari itu, Undang-Undang Pemilihan Umum memberikan perhatian khusus kepada Golkar dan ABRI.⁷¹⁰ Untuk menjamin stabilitas nasional, pemerintah tidak hanya melakukan upaya penyederhanaan partai politik, tetapi juga intervensi ke dalam suatu partai politik. Intervensi terhadap partai politik dilakukan dengan tujuan untuk menghilangkan radikalisme dan fanatisme serta “menjinakkan” partai politik. Hal itu, di samping dilakukan dengan cara ikut menentukan personalia struktur partai, juga dengan menyeleksi calon-calon yang diajukan partai politik berdasarkan penilaian sikap politik dan kecakapannya.⁷¹¹

Hal itu dapat dilihat dari sikap pemerintah terhadap PNI. Walaupun banyak tuntutan pembubaran PNI karena dianggap terlibat dalam G 30 S/PKI, namun tuntutan tersebut tidak dipenuhi. Yang dilakukan adalah membantu proses pembersihan partai dari orang-orang yang terlibat atau dipandang tidak sesuai dengan semangat Orde Baru dan dapat menjadi kekuatan politik yang besar.⁷¹²

Kongres PNI yang dilangsungkan pada 1966 berhasil menyingkirkan para pemimpin yang dianggap masih setia kepada Soekarno. Pelaksanaan Kongres diwarnai pemeriksaan para peserta dan penjagaan yang ketat agar peserta yang

⁷¹⁰ Ali Moertopo, *Op. Cit.*, hal. 66.

⁷¹¹ Proses ini disebut oleh Mahfud M.D. dengan istilah “Emaskulasi Partai Politik” atau pengebirian partai politik dengan tujuan untuk memenangkan kekuatan Orde Baru. Lihat, Moh. Mahfud M.D., *Op. Cit.*, hal. 218 – 220.

⁷¹² Alfian, *Op. Cit.*, hal. 54.

dapat mengikuti adalah yang diundang oleh panitia yang dipimpin oleh Hardi, seorang penentang PNI Ali-Surachman yang dekat dengan PKI.⁷¹³

Intervensi pemerintah terhadap partai politik juga terjadi dalam proses pembentukan Partai Muslimin Indonesia (Parmusi) yang semula dimaksudkan sebagai pengganti Masjumi. Upaya pembentukan kembali Masjumi dilakukan dengan membentuk Komite Rehabilitasi Masjumi yang dipimpin oleh Sjarif Usman dibawah bimbingan Faqih Usman dan Prawoto yang telah dibebaskan pada 1966. Namun demikian, pada Desember 1966 Komandan Kodam Jaya menyatakan bahwa Masjumi pernah melanggar UUD 1945, seperti yang dilakukan oleh PKI. Terhadap pernyataan tersebut, Prawoto mengajukan permohonan pertemuan dengan Soeharto untuk membahas rehabilitasi Masjumi. Pada 6 Januari 1967, Soeharto membalas surat tersebut dan menyatakan tidak akan menyetujui rehabilitasi Masjumi yang tidak menghukum anggotanya yang terlibat pemberontakan PRRI.⁷¹⁴

Upaya lain yang dilakukan adalah membentuk partai baru pengganti Masjumi. Hal itu dimulai dengan pembentukan Badan Koordinasi Amal Muslimin (BKAM) pada Desember 1965 beriringan dengan pembentukan Komite yang dipimpin oleh Sjarif Usman. Presiden Soeharto yang menolak rehabilitasi Masjumi menyarankan agar BKAM membentuk partai sendiri sebagai wadah politiknya. Pada 7 Mei 1967 terbentuk suatu panitia untuk mempersiapkan pembentukan partai baru, yaitu Partai Muslimin Indonesia. Panitia tersebut terdiri dari tujuh orang, yaitu Faqih Usman, Anwar Harjono, Agus Sudono, Sjamsuridzal, Hasan Basri, Muttaqien, dan Marzuki Jatim. Panitia ini mendiskusikan kepemimpinan partai, dan pada 20 Juni 1967 menyampaikan pembentukan panitia kepada Presiden Soeharto.⁷¹⁵

Soeharto menyatakan bahwa mantan anggota Masjumi memiliki hak sebagai warga negara sesuai dengan ketentuan hukum. Pernyataan tersebut ditafsirkan oleh pendukung Masjumi bahwa pimpinan Masjumi bebas mendirikan partai baru. Namun demikian, pada pertengahan 1967, Rosihan Anwar dalam tulisannya di harian Kompas menyatakan bahwa ABRI keberatan terhadap

⁷¹³ Moh. Mahfud M.D., *Op. Cit.*, hal. 219.

⁷¹⁴ Ward, *Op. Cit.*, hal. 24 – 28.

⁷¹⁵ *Ibid.*, hal. 29 – 30.

pemilihan Mohammad Roem dan Faqih Usman sebagai anggota dewan pimpinan. Hal itu dibuktikan dengan penolakan pemerintah terhadap susunan kepengurusan yang dibuat oleh panitia tujuh pada 15 September 1967⁷¹⁶ dengan Ketua Umum Faqih Usman dari unsur Masjumi. Susunan itu selanjutnya diubah pada 31 Oktober 1967⁷¹⁷ yang juga belum mendapat persetujuan dari pemerintah.

Pada 5 Pebruari 1968, pimpinan partai diundang menghadap Presiden Soeharto. Delegasi dibagi dua, yang pertama kali bertemu dengan Soeharto adalah empat unsur Parmusi yang memiliki wakil di DPRGR, yaitu dari Muhammadiyah, KBIM, Gasbiindo, dan Djamiatul Al-Washliyah. Kepada delegasi ini Presiden Soeharto menyatakan bahwa masalah rehabilitasi Masjumi telah ditutup, namun beberapa orang menyatakan keberatan terhadap Parmusi karena hanya merupakan baju baru bagi Masjumi. Oleh karena itu, pimpinan Parmusi harus menunjukkan bahwa partai tersebut terdiri dari banyak organisasi agar sesuai dengan kebijakan penyederhanaan partai politik sesuai dengan Ketetapan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966. Parmusi tidak boleh terlihat sebagai Masjumi. Oleh karena itu, mantan pimpinan Masjumi tidak selayaknya menjadi pimpinan Parmusi. Mereka disarankan memimpin dari belakang. Hal itu menunjukkan adanya intervensi pemerintah terhadap internal partai.⁷¹⁸

Pertemuan kedua diikuti oleh semua delegasi. Pada pertemuan itu Presiden Soeharto kembali menyampaikan nasihat bahwa para mantan pemimpin Masjumi sebaiknya tidak menjadi pimpinan partai pada awal kelahirannya. Setelah pertemuan tersebut, panitia tujuh, berdasarkan informasi dari pemerintah merekomendasikan beberapa nama yang harus dihapuskan dari jajaran pimpinan partai. Akhirnya, kepengurusan yang disempurnakan dapat tersusun pada 16 Pebruari 1968 yang dipimpin oleh Djarnawi Hadikusuma. Kepengurusan ini

⁷¹⁶ Terdiri dari Ketua Umum: Faqih Usman; Ketua: A. D. Sjahrudin, Anwar Harjono, Djarnawi Hadikusumo, Hasan Basri, E. Z. Muttaqien; Sekjen: M. Sulaiman. *Ibid.*, hal. 34.

⁷¹⁷ Terdiri dari Ketua Umum: Faqih Usman; Ketua: A. D. Sjahrudin, Anwar Harjono, Djarnawi Hadikusumo, Hasan Basri, E. Z. Muttaqien, Agus Sudono, H.M. Sanusi; Sekjen: M. Sulaiman. *Ibid.*, hal. 35.

⁷¹⁸ Presiden Soeharto menyatakan: "Mereka dapat memimpin dari belakang. Di masa mendatang, pada saat kamu semua menyelenggarakan Kongres dan semua pemimpin Masjumi kembali, hal itu adalah masalah internal. Itu adalah masalah kedaulatan rakyat. Namun saat ini sayalah yang bertanggungjawab". *Ibid.*, hal. 36.

diterima oleh pemerintah dan keberadaan Parmusi disahkan dengan Keppres Nomor 70 Tahun 1968, tanggal 20 Pebruari 1968.⁷¹⁹

Setelah pembentukan Parmusi, tokoh-tokoh Masjumi memberikan dukungan secara terbuka. Kongres pertama Parmusi segera diselenggarakan di Malang dan Presiden Soeharto tidak berkeberatan terhadap pelaksanaan kongres tersebut. Sebelum pelaksanaan kongres, pada 28 Oktober 1968 pimpinan Parmusi bertemu dengan Presiden Soeharto. Pada pertemuan tersebut Presiden menyatakan bahwa lebih baik tidak dilakukan perubahan terhadap kepemimpinan partai.⁷²⁰

Sebelum pelaksanaan kongres, Ali Moertopo menyampaikan nama-nama yang dapat diterima untuk memimpin Parmusi, yaitu Djarnawi Hadikusuma, Anwar Harjono, Hasan Basri, dan Omar Tosin. Namun demikian, dalam pelaksanaan kongres, terdapat tujuh orang yang terpilih dalam nominasi pimpinan pusat, yaitu Djarnawi Hadikusumo, Kasman Singodimedjo, M. Natsir, Prawoto, Sanusi, Sjarif Usman, dan Moh. Roem. Bahkan, Moh. Roem secara aklamasi terpilih sebagai Ketua Umum. Susunan dewan pengurus pun segera tersusun dan masih didominasi tokoh-tokoh Masjumi.⁷²¹ Atas hasil tersebut, staf Presiden Soeharto, Alamsyah, pada hari terakhir kongres menyampaikan radiogram yang menyatakan bahwa pemerintah merasa bahwa saat itu bukan waktu yang tepat untuk mengubah kepemimpinan partai dan perubahan tersebut merupakan pelanggaran terhadap Keppres Nomor 70 Tahun 1968 yang mensahkan keberadaan Parmusi.⁷²² Akhirnya, Mohammad Roem mengundurkan diri digantikan oleh Djarnawi Hadikusumo.⁷²³

Penyederhanaan partai politik dan menjadikan Golkar sebagai kekuatan politik mayoritas juga dapat dilihat dari upaya mencabut pengaruh partai politik terhadap pegawai negeri. Melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 12 Tahun 1969, pegawai negeri diharuskan hanya memiliki loyalitas kepada negara dan melarang masuk sebagai anggota partai politik. Permendagri itu diikuti dengan surat edaran yang mewajibkan pegawai negeri mengisi formulir

⁷¹⁹ Kepengurusan yang disahkan terdiri dari, Ketua Umum: Djarnawi Hadikusumo; Ketua: Agus Sudono, H.M. Sanusi, J. Naro, Daud Badaruddin, Chadidjah Razak, Omar Tosin; Sekjen: Lukman Harus. *Ibid.*, hal. 38 dan 39.

⁷²⁰ *Ibid.*, hal. 51.

⁷²¹ Susunan kepengurusan hasil kongres adalah, Ketua Umum: Mohammad Roem; Ketua: Anwar Harjono, Hasan Basri, Djarnawi Hadikusumo, Omar Tosin; Sekjen: Hasbullah. *Ibid.*, hal 52 – 53.

⁷²² *Ibid.*, hal. 54.

⁷²³ Moh. Mahfud M.D., *Op. Cit.*, hal. 220.

dengan tujuan agar keluar dari partai politik dan menjadi anggota Korps Karyawan Departemen Dalam negeri (Kopkarmendagri). Bahkan sering ditegaskan, pegawai negeri yang tidak menjadi anggota, lebih baik keluar dari pegawai negeri.⁷²⁴

Proses pembatasan dan intervensi terhadap partai politik memberikan hasil yang luar biasa bagi Golkar sebagai pendukung pemerintahan yang dikendalikan oleh ABRI. Pada pemilu 1971, Golkar memperoleh 62,8 persen suara pemilih. Perolehan suara partai-partai lain jauh berada di bawah Golkar. NU memperoleh 18,67 persen, Parmusi 7,365 persen, PNI 6,94 persen, PSII 2,39 persen, Parkindo 1,34 persen, Partai Katolik 1,11 persen, dan Perti 0,70 persen.

4.4. FUSI DAN PEMBATASAN PARTAI POLITIK

4.4.1. Fusi Partai Politik

Sebagai kelanjutan dari upaya penyederhanaan partai politik melalui pengelompokkan, Presiden Soeharto menunjuk Kepala Opsus Brigjen Ali Murtopo, Aspri Presiden Brigjen Sujono Humardani, Kepala BAKIN Mayjen Sutopo Juwono, dan Brigjen Tjokropranolo sebagai penghubung partai-partai politik untuk menjalankan pengelompokkan hingga tercapainya fusi partai politik.⁷²⁵

Kebijakan penyederhanaan dengan melakukan fusi partai politik dilakukan berdasarkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) hasil Sidang MPR Tahun 1973. Ketetapan tersebut menyatakan bahwa pemilu 1977 hanya diikuti oleh tiga peserta yaitu dua Partai Politik dan satu Golongan Karya. Hal itu tertuang pada bagian Kebijakan Pembangunan Bidang Politik GBHN 1973 sebagai berikut.⁷²⁶

4. Dalam rangka mempercepat proses pembaharuan dan penyederhanaan organisasi kekuatan-kekuatan sosial politik, baik partai politik maupun golongan karya dewasa ini telah memperlihatkan orientasinya kepada perkembangan masyarakat yang diwujudkan melalui penyusunan dan pelaksanaan program-program pembangunan di seluruh bidang kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

⁷²⁴ Daniel Dhakidae, *Op. Cit.*, hal. 32.

⁷²⁵ *Ibid.*, hal. 34.

⁷²⁶ Angka 4, Arah dan Kebijakan Pembangunan Bidang Politik GBHN 1973. Tap MPR Nomor IV/MPR/1973.

Oleh karena itu dalam rangka membina kehidupan politik yang efektif dan efisien bagi pelaksanaan pembangunan, maka struktur, jumlah maupun sikap mental dari organisasi-organisasi kekuatan sosial politik tersebut, telah dapat mengelompokkan diri menjadi dua Partai Politik dan satu Golongan Karya. Dengan terdapatnya tiga pengelompokan tersebut yang merupakan wadah penampungannya dari seluruh aspirasi masyarakat, maka pada Pemilihan Umum yang akan datang hanya akan ada tiga Tanda Gambar.

Hal itu senada dengan Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan sebagai berikut.⁷²⁷

Pemilihan Umum yang dimaksud dalam pasal 1 Ketetapan ini diikuti oleh dua Golongan Politik dan satu Golongan Karya.

Pada 10 Januari 1973, partai-partai yang tadinya masuk dalam kelompok nasionalis memutuskan diri untuk bergabung dalam satu wadah partai, yaitu Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Sedangkan kelompok spirituil menyatakan menggabungkan kegiatan politiknya dalam wadah Partai Persatuan Pembangunan (PPP).⁷²⁸ Namun fusi partai politik tersebut bukannya tanpa masalah. Baik di tubuh PPP maupun PDI mengalami kesulitan dalam menentukan identitas partai baru karena masing-masing unsur yang berfusi memiliki identitas sendiri. Kesulitan juga muncul dalam penyusunan kepengurusan yang harus menampung semua unsur di dalamnya sehingga struktur yang terbentuk sangat gemuk.⁷²⁹ Selain itu, baik PPP maupun PDI selalu diwarnai dengan konflik internal yang menunjukkan pertentangan antar unsur yang belum usai.⁷³⁰

Penyederhanaan partai politik telah berhasil dilakukan dengan terjadinya fusi partai politik. Pemilu 1977 hanya diikuti oleh tiga peserta, yaitu PPP, Golkar, dan PDI. Keberadaan ketiga organisasi politik tersebut dipertahankan dan dipertegas dengan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1978 yang menyatakan bahwa pemilihan umum diikuti oleh tiga organisasi kekuatan sosial politik, yakni Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan, dan Partai Demokrasi Indonesia.⁷³¹ Penentuan peserta pemilihan umum terdiri atas ketiga organisasi

⁷²⁷ Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum.

⁷²⁸ Daniel Dhakidae, *Op. Cit.*, hal. 34.

⁷²⁹ *Ibid.*, hal. 34 – 35.

⁷³⁰ Zulkifli, *Op. Cit.*, hal. 58 – 59.

⁷³¹ Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/ 1978 tentang Pemilihan Umum.

tersebut juga disebutkan dalam Ketetapan MPR tentang GBHN dan Ketetapan MPR tentang Pemilihan Umum hingga tahun 1988.⁷³²

Kebijakan penyederhanaan melalui fusi partai politik dikuatkan dengan Undang-Undang tentang Partai Politik dan Golkar yang rancangannya disampaikan oleh pemerintah kepada DPR pada 6 Desember 1974. Rancangan tersebut pada 14 Agustus 1975 disetujui oleh semua fraksi DPR dan pada 15 Agustus 1975 disahkan oleh Presiden menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.⁷³³ Selain itu, di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975⁷³⁴ yang mengubah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 juga sudah ditegaskan bahwa peserta pemilihan umum adalah PPP, PDI, dan Golkar.⁷³⁵

Terkait dengan penyederhaan partai politik, konsideran “Menimbang” huruf a dan b, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 secara jelas menyatakan sebagai berikut:

- a. bahwa dalam rangka penyederhanaan dan pendayagunaan kehidupan politik, dewasa ini organisasi-organisasi kekuatan sosial politik yang telah ada telah mengelompokkan diri menjadi dua Partai Politik dan satu Golongan Karya, seperti yang telah dinyatakan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara;
- b. bahwa dengan adanya tiga organisasi kekuatan sosial politik tersebut, diharapkan agar Partai-partai Politik dan Golongan Karya benar-benar dapat menjamin terpeliharanya persatuan dan kesatuan Bangsa, stabilitas nasional serta terlaksananya percepatan pembangunan;”

4.4.2. Pembatasan Partai Politik

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 secara tegas menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan organisasi kekuatan sosial politik terdiri atas, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan Golongan

⁷³² Tap MPR Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, Tap MPR Nomor III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum, Tap MPR Nomor II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, dan Tap MPR Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.

⁷³³ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Partai Politik Dan Golongan Karya*, UU Nomor 3 Tahun 1975, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1975 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3062.

⁷³⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan /Perwakilan Rakyat*, UU Nomor 4 Tahun 1975, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1975 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3063.

Perubahan lebih lanjut adalah dengan *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3163.

⁷³⁵ Pasal II angka 4, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975.

Karya (Golkar).⁷³⁶ Di dalam undang-undang tersebut, tidak ada ketentuan yang mengatur tata cara pembentukan partai baru. Dengan demikian, hanya terdapat tiga kekuatan politik yang diakui secara hukum, yaitu PPP, PDI, dan Golkar. Bahkan, dari konsideran “Menimbang” butir c, dan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975, dapat disimpulkan bahwa ketiga kekuatan politik tersebut merupakan organ negara yang diberi pengukuhan dan landasan hukum.⁷³⁷ Dengan demikian, selain menegaskan fusi partai politik⁷³⁸, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 juga melakukan pembatasan dengan menutup pintu bagi pembentukan partai baru.

Pembatasan terhadap partai politik juga terwujud dalam bentuk pembatasan kepengurusan partai politik hanya sampai daerah tingkat II, yaitu pada tingkat Kabupaten atau Kota.⁷³⁹ Ketentuan tersebut walaupun sempat mendapatkan keberatan dari PDI dan PPP, namun didukung sepenuhnya oleh Golkar dan ABRI. Alasan adanya ketentuan tersebut adalah bahwa masuknya pengurus partai ke desa-desa akan merusak ketenangan jika terjadi perbedaan ideologi yang tajam. Keberatan PDI dan PPP diakomodasi dengan adanya seorang komisararis di kecamatan yang dibantu oleh beberapa orang.⁷⁴⁰

Walaupun pada pemilu 1971 Golkar sebagai partai pemerintah telah memperoleh kemenangan, namun identitas partai masih dianggap berpotensi menjadi kekuatan yang dapat menyaingi Golkar, terutama identitas keagamaan yang digunakan oleh PPP. PPP yang merupakan fusi dari kelompok Islam menjadikan Islam sebagai identitas partai yang tidak dimiliki oleh PDI dan Golkar. PPP menjadi satu-satunya partai wadah bagi umat Islam.

Identitas PPP sebagai partai Islam cukup sulit dihadapi oleh Golkar yang berorientasi pada program pembangunan. Bahkan untuk keperluan tersebut pada pemilu 1977, Ali Moertopo menyatakan bahwa Golkar sebagai kekuatan politik yang sangat diperlukan Orde Baru untuk pembangunan bangsa harus benar-benar

⁷³⁶ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975.

⁷³⁷ Huruf c Konsideran “Menimbang” menyatakan “... yang sekaligus memberikan kepastian tentang kedudukan, fungsi, hak dan kewajiban yang sama dan sederajat dari organisasi-organisasi kekuatan sosial politik yang bersangkutan ...”. Sedangkan Paragraf Tiga Penjelasan Umum menyatakan “Dengan Undang-undang ini dikukuhkan dan diberikan landasan hukum bagi dua Partai Politik dan satu Golongan Karya yang ada dewasa ini, ...”.

⁷³⁸ Lihat Penjelasan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975.

⁷³⁹ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975.

⁷⁴⁰ Daniel Dhakidae, *Op. Cit.*, hal. 35. Lihat juga, Pasal 5 PP Nomor 9 Tahun 1976 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik Dan Golkar.

mampu bertindak sebagai pemain demokrasi dan boleh main keras asal dalam batas-batas peraturan permainan.⁷⁴¹

Menjelang pelaksanaan Pemilu 1977, terdapat isu penting yang mengemuka, yaitu berkaitan dengan penentuan tanda gambar partai politik dan Golkar. PDI diharuskan mengubah rancangannya. Sedangkan untuk tanda gambar Ka'bah bagi PPP, pemerintah keberatan karena ka'bah adalah tempat suci bagi umat Islam. Mendagri saat itu, Amirmachmud, sangat berkeinginan untuk mengganti tanda gambar ka'bah guna mengaburkan identitas Islam pada PPP. Namun pihak PPP mempertahankannya, bahkan mengancam akan mengundurkan diri dari Pemilu 1977 sehingga pemerintah mengalah untuk sementara.⁷⁴²

Pengaruh identitas partai tersebut terlihat dari hasil pemilu 1977 yang meningkatkan suara PPP sebanyak 2,1 persen (menjadi 29,9 persen dibandingkan jumlah suara partai-partai pada pemilu 1971 yang berfusi menjadi PPP). Sedangkan Golkar mengalami penurunan sebesar 0,6 persen, dan PDI turun sebesar 1,41 persen. Dilihat dari perolehan kursi DPR, Golkar mendapat 232, PPP 99, dan PDI 29.

Pengaruh identitas partai tersebut juga terlihat dari hasil pemilihan di beberapa daerah di mana PPP memperoleh suara yang mengejutkan. Di Jakarta, PPP memenangi pemilu dengan suara 1.079.214. Sedangkan Golkar berada di urutan kedua dengan suara 961.030, disusul PDI dengan suara 425.940. Jika dibandingkan dengan hasil pemilu 1971, PPP mengalami peningkatan sebesar 40,75 persen, sedangkan perolehan suara Golkar dan PDI mengalami penurunan, masing-masing sebanyak 35,99 persen dan 4,83 persen.

Untuk membatasi perkembangan partai politik, langkah lain yang dilakukan adalah memutus hubungan antara partai politik dengan organisasi kemasyarakatan (Ormas). Hal itu dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya⁷⁴³, serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985

⁷⁴¹ Daniel Dhakidae, *Op. Cit.*, hal. 37.

⁷⁴² F.S. Swantoro, *Dinamika Politik Dalam Pemilihan Umum Era Orde Baru: 1971 – 1992*, (Yogyakarta: PPS Ilmu Politik UGM, 1996), hal. 647.

⁷⁴³ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik Dan Golongan Karya*, UU Nomor 3 Tahun 1985, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3285.

tentang Organisasi Kemasyarakatan yang dilaksanakan dengan PP Nomor 18 Tahun 1986.

Berbagai upaya yang dilakukan terkait dengan penyederhanaan yang berujung pada fusi, pengawasan, dan pembatasan partai politik, merupakan langkah Orde Baru dalam melakukan penataan wadah kelembagaan politik. Sasaran selanjutnya adalah membenahan isi atau individu yang berada di dalamnya. Hal itu dilakukan dengan membuat Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila yang dikenal dengan P-4 dan dikukuhkan melalui Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan Dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa).⁷⁴⁴ Program ini juga dimaksudkan untuk meningkatkan tuntutan masyarakat agar partai politik dan Ormas menerima Pancasila sebagai satu-satunya asas, seperti telah digagas dan dikemukakan pemerintah pada awal Orde Baru.

Sebelumnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 sudah ditentukan bahwa asas partai politik dan Golongan Karya adalah Pancasila dan UUD 1945.⁷⁴⁵ Namun demikian, karena masih mendapat penolakan, Undang-undang tersebut masih memberikan ruang bagi partai politik untuk menggunakan asas atau ciri yang telah ada sebelumnya.⁷⁴⁶

Gagasan asas tunggal memperoleh keberhasilan yang dituangkan dalam GBHN 1983 dalam salah satu arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang politik sebagai berikut.⁷⁴⁷

- f. Peranan kekuatan-kekuatan sosial politik khususnya Partai-partai Politik dan Golongan Karya sangat penting artinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, serta sebagai modal dasar pembangunan nasional. Dalam rangka ini dan demi kelestarian dan pengamalan Pancasila, Partai Politik dan Golongan Karya harus benar-benar menjadi kekuatan sosial politik yang hanya berasaskan Pancasila, sebagai satu-satunya asas...

Ketentuan tentang penegasan Pancasila sebagai asas tunggal selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golkar serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi

⁷⁴⁴ Ditetapkan pada 22 Maret 1978.

⁷⁴⁵ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975.

⁷⁴⁶ Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975.

⁷⁴⁷ Arah Dan Kebijakan Pembangunan Nasional Bidang Politik, Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Kemasyarakatan. Pada awalnya, ketentuan asas tunggal Pancasila ini menimbulkan pro dan kontra, baik dalam tubuh partai politik maupun dalam organisasi kemasyarakatan. Bahkan pro dan kontra tersebut melahirkan perpecahan di beberapa organisasi. Dengan keberhasilan menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas, maka perbedaan antara dua Partai Politik dan Golkar adalah pada program partai yang menguntungkan Golkar sebagai partai pemerintah yang menyuarakan pembangunan.

Adanya pembatasan partai politik yang telah ditentukan oleh undang-undang serta kekuasaan pemerintah yang besar terhadap partai politik melalui dominasi Golkar mengakibatkan pemilihan umum yang dilaksanakan selama masa Orde Baru menjadi sarana untuk mempertahankan kekuasaan Orde Baru. Seperti yang dinyatakan oleh Huntington, pemilihan umum menjadi perangkat konservatif yang memberikan keabsahan umum terhadap struktur dan kepemimpinan yang sedang berkuasa.⁷⁴⁸

Ketentuan yang membatasi hanya adanya tiga kekuatan politik menjadi salah satu ciri utama sistem politik Orde Baru hingga keruntuhannya. Pembatasan tersebut dengan sendirinya menunjukkan tidak adanya kebebasan berserikat yang merupakan salah satu ciri dari negara demokrasi seperti pandangan Kelsen yang menyatakan bahwa esensi negara demokrasi yang harus ada adalah tidak adanya larangan pembentukan partai baru dan harus tidak ada partai politik yang diberi keistimewaan⁷⁴⁹ seperti PPP, PDI, dan Golkar di masa Orde Baru.

Keistimewaan ketiga kekuatan politik tersebut dapat dilihat dari tidak adanya ketentuan tentang pembentukan partai baru serta tidak adanya mekanisme pembubaran partai politik. Hal itu juga dibuktikan dengan sikap Orde Baru terhadap partai politik diluar PPP, PDI, dan Golkar yang sempat muncul di penghujung Orde Baru, yaitu Partai Rakyat Demokratik (PRD), dan Partai Uni Demokrasi (PUDI).

PRD merupakan partai yang dibentuk oleh aktivis mahasiswa yang semula tergabung dalam Solidaritas Mahasiswa Indonesia untuk Demokrasi (SMID) dengan beberapa organisasi lainnya yang pertama kali dideklarasikan pada 2 Mei 1994. Semenjak pendiriannya, PRD tidak sempat melakukan upaya legalisasi

⁷⁴⁸ Huntington, *Op. Cit.*, hal. 477

⁷⁴⁹ Kelsen, *General Theory of Law and State, Op. Cit.*, hal. 295.

karena selalu berhadapan dengan tekanan aparat keamanan, hingga menerima tuduhan terlibat dalam kerusuhan 27 Juli 1996 di Kantor DPP PDI Jalan Diponegoro Jakarta.⁷⁵⁰

Peristiwa tersebut diikuti munculnya Surat Keputusan Mendagri Nomor 201-221 Tahun 1997 yang membubarkan dan menyatakan PRD dan ormas-ormasnya sebagai Organisasi Terlarang (OT). Alasan pembubaran dan pelarangan adalah karena PRD tidak berasaskan Pancasila serta jiwa dan semangatnya bertentangan dengan UUD 1945. Terhadap keputusan itu, Budiman Sudjatmiko selaku Ketua Umum PRD saat itu mengajukan gugatan ke PTUN Jakarta, namun diputus bahwa gugatan tidak dapat diterima.⁷⁵¹ Terhadap putusan tersebut, tidak diajukan banding sehingga PRD tetap dinyatakan sebagai organisasi terlarang hingga berakhirnya kekuasaan Orde Baru.

PUDI didirikan pada 29 Mei 1995. Walaupun menamakan diri sebagai partai politik, PUDI menolak penyelenggaraan pemilihan umum 1997 karena dipandang tidak dilaksanakan secara jujur dan adil dan hanya sebagai legitimasi kekuasaan Orde Baru. PUDI pada saat itu juga menolak pencalonan kembali Soeharto sebagai Presiden. PUDI mencalonkan Sri Bintang Pamungkas dan Julius Usman sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden 1998–2003. Atas tindakan-tindakan tersebut, keduanya ditangkap dan dihukum atas dakwaan subversif.⁷⁵²

Selain tidak membuka ruang terbentuknya partai politik baru, sepanjang kekuasaan Orde Baru juga tidak hendak membubarkan tiga kekuatan politik yang ada dan diakui karena merupakan instrumen yang dibutuhkan oleh negara (*manajerial*). Partai politik diposisikan sebagai instrumen negara untuk menjaga stabilitas politik dan merajut partisipasi politik. Negara memiliki kekuasaan sepenuhnya untuk mengatur partai politik bahkan mengintervensi struktur internal partai. Masalah kebebasan berserikat dalam partai politik hanya sedikit mendapatkan perhatian.⁷⁵³

⁷⁵⁰ Lihat, PRD, *Demi Demokrasi, Partai Rakyat Demokratik (PRD) Menolak Takluk*, tanpa tahun.

⁷⁵¹ Pep, Pemerintah Bubarkan dan Larang PRD, *Kompas*, 30 September 1997.

⁷⁵² Zuhri, Lukas Luwarso, Partai Yang Tersungkur Sebelum Pemilu, <http://www.forum.co.id/forum/redaksi/970324/24forut3.html>, 31/05/2007. Lihat Juga *Tempo Interaktif*, Edisi 46/01 - 11/Jan/1997.

⁷⁵³ Persily & Cain, *Op. Cit.*, hal. 4

4.5. PERATURAN PEMBEKUAN PENGURUS PARTAI POLITIK

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar, ketentuan tentang pembubaran partai politik yang diatur dengan Penpres Nomor 7 Tahun 1959⁷⁵⁴, Perpres Nomor 13 Tahun 1960⁷⁵⁵, dan Perpres Nomor 25 Tahun 1960⁷⁵⁶ dinyatakan tidak berlaku.⁷⁵⁷ Untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975, ditetapkan PP Nomor 9 Tahun 1976 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik Dan Golongan Karya. Namun, baik di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 maupun PP Nomor 9 Tahun 1976, tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang pembubaran partai politik. Hal itu karena Undang-Undang tersebut telah menentukan bahwa organisasi kekuatan sosial politik hanya terdiri atas 3 organisasi, yaitu PPP, PDI, dan Golkar. Dengan sendirinya, telah tertutup kemungkinan adanya organisasi lain untuk diakui sebagai partai politik, sehingga tidak membutuhkan pengaturan tentang pendaftaran maupun pengakuan.

Selain itu, penentuan tiga kekuatan politik juga menimbulkan konsekuensi bahwa ketiganya harus ada dalam sistem politik Indonesia. Oleh karena itu ketiganya tidak dapat dibubarkan. Pembubaran salah satu organisasi politik dengan sendirinya berarti pelanggaran terhadap Ketetapan MPR dan undang-undang yang mendasari keberadaan PPP, PDI, dan Golkar.

4.5.1. Alasan dan Dasar Hukum Pembekuan

Walaupun tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang pembubaran partai politik, dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 diatur tentang larangan, pengawasan, dan pembekuan. Larangan bagi Partai politik dan Golkar sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 adalah sebagai berikut.

- a. menganut, mengembangkan dan menyebarkan faham atau ajaran Komunisme/Marxisme, Leninisme serta faham atau ajaran lain yang

⁷⁵⁴ Menjadi Undang-Undang Nomor 7 Pnps Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian.

⁷⁵⁵ Menjadi Undang-Undang Nomor 13 Prps Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai-partai.

⁷⁵⁶ Menjadi Undang-Undang Nomor 25 Prps Tahun 1960 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 1960.

⁷⁵⁷ Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975.

- b. bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam segala bentuk dan perwujudannya;
- b. menerima bantuan dari pihak asing;
- c. memberikan bantuan kepada pihak asing yang mengikat kepentingan Bangsa dan Negara.

Selain larangan tersebut, partai politik dan Golkar diwajibkan mencantumkan asas dan tujuan yang telah ditentukan.⁷⁵⁸ Asas yang wajib dicantumkan adalah Pancasila dan UUD 1945. Sedangkan tujuan partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 adalah sebagai berikut.⁷⁵⁹

- a. mewujudkan cita-cita Bangsa seperti dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945;
- b. menciptakan masyarakat adil dan makmur yang merata spirituil dan materiiil berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- c. mengembangkan kehidupan Demokrasi Pancasila.

Di samping itu, ditentukan pula kewajiban partai politik, yang di antaranya adalah melaksanakan, mengamalkan dan mengamankan Pancasila dan UUD 1945.⁷⁶⁰

Pengawasan partai politik terkait dengan asas, kewajiban, dan larangan, dilakukan oleh Presiden. Untuk melaksanakan pengawasan tersebut, Presiden dapat meminta keterangan dari pengurus pusat partai politik dan Golkar.⁷⁶¹ Dalam melaksanakan pengawasan tersebut Presiden dibantu oleh Menteri Dalam Negeri.⁷⁶²

Pembekuan pengurus partai politik diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 sebagai berikut.

- (1) Dengan kewenangan yang ada padanya, Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat membekukan Pengurus Tingkat Pusat Partai Politik atau Golongan Karya yang ternyata melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan Pasal 4, Pasal 7a dan Pasal 12 Undang-undang ini.
- (2) Pembekuan yang dimaksud ayat (1) pasal ini dilakukan setelah mendengar keterangan dari Pengurus Tingkat Pusat yang bersangkutan dan sesudah mendengar pertimbangan Mahkamah Agung.

⁷⁵⁸ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975.

⁷⁵⁹ Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975.

⁷⁶⁰ Pasal 7 huruf a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975.

⁷⁶¹ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975.

⁷⁶² Pasal 7 ayat (3) PP Nomor 9 Tahun 1976.

Berdasarkan ketentuan tersebut, alasan pembekuan partai politik meliputi tiga aspek, yaitu aspek ideologi dan asas Pancasila, aspek ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila, serta aspek pendanaan atau sumbangan. Terkait dengan asas Pancasila, pengurus pusat suatu partai politik dapat dibekukan jika tidak mencantumkan asas Pancasila sebagai salah satu asasnya walaupun mencantumkan asas atau ciri lain, serta harus melaksanakan, mengamalkan, dan mengamankan Pancasila. Dengan demikian alasan tersebut juga berlaku pada tingkat program dan kegiatan yang harus sesuai dengan Pancasila.

Alasan lain adalah terkait dengan faham atau ajaran yang bertentangan dengan Pancasila, termasuk di dalamnya faham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme. Faham atau ajaran tersebut baik pada tingkat “menganut” yang berarti sebagai ideologi atau asas, maupun “mengembangkan dan menyebarkan” yang berarti pada tingkat program dan kegiatan. Terhadap faham atau ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila, tentu harus dibuktikan dua hal, yaitu apakah partai politik menganut, mengembangkan dan menyebarkan ajaran dimaksud, serta apakah faham atau ajaran tersebut memang bertentangan dengan Pancasila.

Alasan pembekuan pengurus selanjutnya adalah menerima bantuan dari pihak asing, atau memberikan bantuan kepada pihak asing yang mengikat kepentingan bangsa dan negara. Alasan bantuan itu tentu terkait dengan masalah kedaulatan negara yang akan berkurang jika partai politik yang ikut menentukan kebijakan negara memiliki ikatan dengan pihak asing.

Dengan demikian, apabila partai politik melanggar ketentuan tentang asas (Pasal 4), kewajiban (Pasal 7 huruf a), dan larangan (Pasal 12), maka Presiden dapat membekukan pengurus pusat partai politik atau Golkar setelah mendengar keterangan dari pengurus pusat dan mendengar pertimbangan Mahkamah Agung.⁷⁶³ Untuk memberikan pertimbangan tersebut, Mahkamah Agung mengadakan pemeriksaan mengenai persangkaan tersebut dan dapat mendengar keterangan dari pengurus pusat dan pihak lain.⁷⁶⁴

Berdasarkan ketentuan tersebut, sanksi yang diatur terhadap pelanggaran asas, kewajiban, dan larangan, adalah pembekuan pengurus, bukan pembekuan

⁷⁶³ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975

⁷⁶⁴ Pasal 9 PP Nomor 9 Tahun 1976.

organisasi. Pembekuan hanya dilakukan terhadap pengurus pusat. Sedangkan terhadap pengurus daerah berlaku ketentuan lain. Apabila pengurus tingkat daerah yang melakukan pelanggaran, maka Pengurus Pusat akan dimintai keterangan oleh Presiden dan diminta melakukan langkah-langkah yang dianggap perlu. Langkah-langkah tersebut dapat berupa pemberian petunjuk, teguran, hingga pembekuan dan pembentukan pengurus sementara.⁷⁶⁵ Jika langkah-langkah tersebut tidak dilakukan, maka dengan pertimbangan Mahkamah Agung, Presiden dapat membekukan pengurus pusatnya.⁷⁶⁶

Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985. Perubahan tersebut di antaranya adalah penegasan bahwa Partai Politik dan Golongan Karya berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas.⁷⁶⁷ Untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985, dibentuk PP Nomor 19 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985⁷⁶⁸.

Ketentuan PP Nomor 19 Tahun 1986 mengatur lebih terperinci tentang kewajiban, larangan, pengawasan dan sanksi bagi partai politik. Di samping telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 bahwa partai politik dan Golkar berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas, juga ditegaskan bahwa partai politik dan Golkar tidak dibolehkan mencantumkan istilah atau pengertian lain yang dapat mengurangi atau mengaburkan maksud ditetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 2 PP Nomor 19 Tahun 1986 sebagai berikut.

Partai Politik dan Golongan Karya berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas yang wajib dicantumkan dalam Anggaran Dasar organisasi masing-masing, dan tidak dibolehkan mencantumkan istilah atau pengertian lain yang dapat mengurangi atau mengaburkan maksud ditetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi Partai Politik dan Golongan Karya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

⁷⁶⁵ Penjelasan Pasal 11 PP Nomor 9 Tahun 1976.

⁷⁶⁶ Lihat Penjelasan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975.

⁷⁶⁷ Pasal I Angka 2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 yang mengubah Ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975.

⁷⁶⁸ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985*, PP Nomor 19 Tahun 1986, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3332.

Hal itu berarti pencantuman asas yang menjadi ciri partai di samping asas Pancasila yang sebelumnya masih dibolehkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 menjadi hal yang dilarang dan apabila dilanggar dapat menjadi salah satu alasan pembekuan pengurus partai politik. Bahkan program partai juga tidak boleh menyimpang dan bertentangan dengan asas Pancasila.⁷⁶⁹

4.5.2. Prosedur Pembekuan

Pasal 17 PP Nomor 19 Tahun 1986 mengatur prosedur pembekuan pengurus partai politik sebagai berikut.

- (1) Apabila terdapat petunjuk Partai Politik atau Golongan Karya melakukan tindakan yang bertentangan dengan Pasal 4, Pasal 7 huruf a, dan Pasal 12 Undang-undang, Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat memberikan peringatan/teguran kepada Pengurus Pusat Partai Politik atau Golongan Karya yang bersangkutan.
- (2) Apabila peringatan/teguran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak diindahkan oleh Partai Politik atau Golongan Karya yang bersangkutan, maka Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat memberitahukan adanya tindakan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) kepada Mahkamah Agung dengan menyerahkan surat, dokumen atau bahan bukti lain yang memperkuat adanya tindakan pelanggaran tersebut.

Berdasarkan ketentuan tersebut proses pembekuan didahului dengan peringatan dari Presiden. Apabila terdapat petunjuk bahwa partai politik dan Golkar melakukan tindakan yang bertentangan dengan asas (Pasal 4), tujuan (Pasal 7 huruf a), dan larangan (Pasal 12) yang ditentukan undang-undang, Presiden memberikan peringatan kepada pengurus pusat. Apabila peringatan itu tidak diindahkan, Presiden memberitahukan adanya pelanggaran tersebut kepada Mahkamah Agung dengan menyerahkan surat, dokumen, dan bahan bukti lain.

Mahkamah Agung melakukan penelitian terhadap dokumen dan bukti tersebut, serta jika perlu dapat mendengar keterangan dari pengurus pusat partai politik atau Golkar dan pihak lain. Setelah melakukan penelitian tersebut, Mahkamah Agung menyampaikan pertimbangannya kepada Presiden.⁷⁷⁰ Setelah mendengar pertimbangan dari Mahkamah Agung, Presiden dapat membekuan pengurus pusat partai politik atau Golkar, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 PP Nomor 19 Tahun 1986 berikut ini.

⁷⁶⁹ Pasal 4 ayat (2) PP Nomor 19 Tahun 1986.

⁷⁷⁰ Pasal 18 PP Nomor 19 Tahun 1986.

- (1) Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah mendengar pertimbangan Mahkamah Agung dapat mengambil keputusan yang menyatakan pembekuan Pengurus Tingkat Pusat Partai Politik atau Golongan Karya yang bersangkutan.
- (2) Keputusan pembekuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada Pengurus Pusat Partai Politik atau Golongan Karya yang bersangkutan serta diumumkan dalam Berita Negara.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pertimbangan MA bersifat tidak mengikat, karena tidak disebutkan bahwa pertimbangan MA yang didengar dan dapat menjadi dasar pembekuan adalah pertimbangan yang menyatakan bahwa suatu partai politik atau Golongan Karya terbukti melakukan pelanggaran. Sebaliknya kata “dapat mengambil keputusan yang menyatakan pembekuan” juga berarti bahwa walaupun MA memberikan pertimbangan bahwa suatu partai politik atau Golongan Karya telah melakukan pelanggaran, Presiden dapat saja tidak membekukan pengurus partai politik atau Golongan Karya dimaksud.

Jika pengurus daerah yang melakukan pelanggaran, Presiden dapat meminta keterangan kepada pengurus pusatnya. Pengurus pusat wajib mengambil langkah penertiban. Jika tidak dilakukan Presiden dapat membekukan pengurus pusat setelah mendengar pertimbangan Mahkamah Agung.⁷⁷¹

Pembekuan pengurus pusat mengakibatkan pengurus partai yang bersangkutan, termasuk pengurus daerah tidak dibenarkan menjalankan kegiatan organisasi.⁷⁷² Pembekuan akan dicairkan jika menurut pandangan Presiden telah terdapat alasan yang cukup, sebagaimana diatur dalam Pasal 21 PP Nomor 1986 berikut ini.

Apabila Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat memandang telah terdapat cukup alasan untuk mencairkan kembali Pengurus Tingkat Pusat Partai Politik atau Golongan Karya yang dibekukan, Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat mengambil keputusan pencairan dan disampaikan kepada Pengurus Tingkat Pusat Partai Politik atau Golongan Karya yang bersangkutan serta diumumkan dalam Berita Negara.

Walaupun terdapat ketentuan tentang pembekuan, namun hal itu tidak dimaksudkan untuk menghilangkan eksistensi partai politik dan Golkar, karena pembekuan hanya dilakukan terhadap pengurus pusat partai dan dapat dicairkan kembali. Kewenangan pembekuan sepenuhnya ada di tangan Presiden, walaupun

⁷⁷¹ Pasal 20 PP Nomor 19 Tahun 1986.

⁷⁷² Penjelasan Pasal 19 ayat (1) PP Nomor 19 Tahun 1986.

ditentukan dengan mendengar pertimbangan Mahkamah Agung. Namun, seperti pada masa Orde Lama, pertimbangan MA tidak mengikat. Dengan demikian, pembekuan tidak ditentukan oleh putusan pengadilan, tetapi oleh keputusan Presiden, yang juga menjadi Dewan Pembina Golkar dengan kekuasaan yang besar. Hal itu mengakibatkan partai politik tidak dapat berfungsi sebagai sarana agregasi dan artikulasi kepentingan masyarakat, serta tidak mampu menjamin berjalannya mekanisme demokrasi. Sebaliknya, partai politik menjadi sarana legitimasi bagi kekuasaan.

Mengingat tidak adanya kemungkinan pembubaran partai politik pada masa Orde Baru, dengan sendirinya tidak ada pula ketentuan yang mengatur akibat hukum pembubaran partai politik, baik terkait dengan keanggotaan partai politik pada lembaga perwakilan maupun harta kekayaan partai politik. Partai politik yang pengurusnya dibekukan tidak membawa akibat terhadap keanggotaan partai di lembaga perwakilan dan harta kekayaan partai politik karena partai politik itu sendiri belum hilang statusnya sebagai badan hukum.

Berdasarkan uraian pada bab ini menunjukkan bahwa pada masa Orde Baru pernah berlaku dua ketentuan hukum yang mengatur partai politik dalam kurun waktu yang berbeda, yaitu Penpres Nomor 7 Tahun 1959 yang juga berlaku pada masa Orde Lama dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975. Ketentuan pertama berlaku pada masa awal Orde Baru, sedangkan ketentuan kedua berlaku sesudahnya hingga akhir Orde Baru.

Namun, pembubaran PKI yang dilakukan pada awal Orde Baru tidak dilakukan berdasarkan Penpres Nomor 7 Tahun 1959. Pembubaran dilakukan melalui Keputusan Presiden yang ditandatangani oleh Pengemban Supersemar tanpa ada pertimbangan MA. Dasar Hukum Keputusan Presiden tersebut adalah Supersemar. Pembubaran tersebut dikuatkan dengan Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966. Alasan pembubaran dalam ketetapan tersebut adalah karena komunisme dinilai bertentangan dengan Pancasila dan penganutnya telah beberapa kali berusaha merobohkan kekuasaan yang sah dengan jalan kekerasan.

Selain itu, juga terjadi pembekuan partai politik yang tidak dikenal dalam Penpres Nomor 7 Tahun 1959. Pembekuan tersebut hingga saat ini tidak pernah

dicairkan kembali sehingga akibat hukumnya sama dengan pembubaran. Tindakan pembekuan tersebut dapat disamakan dengan tindakan pembekuan Partai Murba pada masa Orde Lama yang juga tidak dikenal dalam Penpres Nomor 7 Tahun 1959.

Peristiwa pembubaran dan pembekuan di awal Orde Baru menunjukkan bahwa pembubaran partai politik pada saat itu dilakukan tidak menggunakan aturan hukum yang berlaku dan semata-mata lebih mengedepankan kekuasaan negara. Mekanisme tersebut tidak sesuai dengan prinsip pembubaran partai di negara hukum dan demokrasi yang mengharuskan dilakukan berdasarkan ketentuan hukum melalui proses pengadilan berdasarkan prinsip *due process of law* dan pengadilan yang *fair*. Hal itu berbeda dengan proses pembubaran Partai Masyumi dan PSI pada masa Orde Lama yang dilakukan dengan mekanisme sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, yaitu Penpres Nomor 7 Tahun 1959.

Pada kurun waktu kedua, berlaku Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 yang dibentuk pada masa menguatnya kekuatan politik Golkar dan ABRI menggantikan kekuatan partai politik. Arah pengaturan partai politik adalah penderhanaan partai politik sebagai salah satu bentuk konsensus nasional. Penyederhanaan tersebut dilakukan dengan mengurangi jumlah partai politik melalui kebijakan fusi partai politik, pembatasan, dan intervensi terhadap partai politik. Penyederhaan ini berbeda dengan masa Orde Lama yang dilakukan dengan proses pengakuan dan memperketat syarat-syarat pembentukan partai politik namun tetap membuka kesempatan pembentukan partai politik baru.

Kebebasan berserikat sangat dibatasi dengan menentukan hanya terdapat tiga peserta pemilu, yaitu Golkar, PPP, dan PDI. Selain ketiga organisasi tersebut, tidak dapat dibentuk partai politik lain. Hal itu menempatkan ketiga organisasi tersebut tidak saja sebagai badan hukum, tetapi juga organ negara karena harus ada sebagaimana ditentukan undang-undang. Dengan demikian hukum negara melarang pembentukan partai politik baru dan memberi keistimewaan terhadap tiga organisasi politik sehingga dari sisi pengaturan tersebut Orde Baru adalah rejim otokratis. Hukum negara sebagai *total legal order* tidak hanya menentukan elemen material tetapi juga elemen personal dari *partial legal order*.

Keistimewaan terhadap tiga organisasi politik yang ditentukan berdasarkan undang-undang dikuatkan tidak adanya ketentuan yang mengatur pembubaran organisasi tersebut. Hal itu menunjukkan bahwa ketiganya tidak dapat dibubarkan. Sanksi yang ditentukan adalah pembekuan pengurus pusat partai politik dan Golkar yang menjadi wewenang Presiden dengan pertimbangan MA. Hal ini berbeda dengan masa Orde Lama yang mengenal adanya ketentuan pembubaran partai politik tetapi tidak ada ketentuan yang mengatur pembekuan pengurus partai politik. Namun demikian mekanisme pembubaran pada masa Orde Lama dan pembekuan pengurus pada masa Orde Baru memiliki kesamaan, yaitu dilakukan oleh Presiden setelah mendengar pertimbangan MA.

Alasan pembekuan adalah pelanggaran terhadap ideologi Pancasila dan terkait dengan pendanaan dari pihak asing. Pembekuan tersebut akan dicairkan kembali jika Presiden menilai telah terdapat alasan yang cukup. Tindakan pembekuan pengurus pusat ini tidak dapat dikategorikan sebagai pembubaran karena eksistensi hukum partai politik tetap ada. Pembekuan hanya berarti pengurus pusat tidak dapat menjalankan aktivitas organisasi untuk sementara waktu. Apabila dicairkan kembali, pengurus pusat organisasi politik yang dibekukan tersebut kembali aktif menjalankan organisasi dengan badan hukum yang sama.