

BAB II

SITUASI DAN KONDISI POLITIK DI INDONESIA PASCA ORDE BARU

A. Hubungan Islam Tradisionalis dan Negara pada masa Orde Baru

Indonesia telah mengalami sejarah panjang dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kemerdekaan yang berhasil diraih setelah mengalami penjajahan selama kurang lebih 350 tahun merupakan hasil perjuangan seluruh rakyat Indonesia yang dimotori oleh pemuda. Para pemuda yang melihat situasi dunia pasca Perang Dunia II dengan kalahnya Jepang dalam perang tersebut, memberikan peluang bagi Indonesia untuk segera melepaskan diri dari para penjajah. Mereka pun mendesak Soekarno dan Hatta untuk segera menyatakan kemerdekaan Indonesia. Akhirnya pada tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia menyatakan kemerdekaannya dan mulailah babak baru yang harus dihadapi Indonesia sebagai sebuah negara yang merdeka.

Berbagai hal telah dihadapi Indonesia dalam perjalanan sejarahnya sebagai sebuah negara, seperti penjajah yang masih ingin menjajah Indonesia hingga ancaman komunisme. Ancaman komunisme itulah yang telah menimbulkan pergantian pemimpin dari Soekarno yang dikenal dengan rezim Orde Lama menuju rezim Orde Baru yang dipimpin oleh Soeharto. Pemerintahan yang berlangsung selama 32 tahun dan telah mengalami berbagai hal yang menjadi catatan sejarah Indonesia.

Islam di Indonesia sebagai kekuatan mayoritas telah mengambil peran nyata dalam sejarah. Selain itu, secara sosiologis Islam juga dapat berperan

aktif dalam proses pemberdayaan masyarakat yang ada di wilayah Indonesia ini. Kenyataan tersebut sepertinya sesuai dengan argumen yang dikemukakan banyak orang bahwa agama dapat dilihat sebagai instrumen ilahiah yang memahami dunia.¹ Pandangan tersebut telah mendorong sejumlah umat Islam untuk percaya bahwa Islam mencakup cara hidup yang total, termasuk hubungannya dengan negara atau politik.

Hubungan Islam dengan negara yang terjadi di Indonesia pada masa Orde Baru bisa dikatakan kurang harmonis. Hingga akhir era 1970-an umat Islam dipaksa melakukan kompromi-kompromi dan bersikap defensif terhadap sikap pemerintah, bukan hanya kepentingan-kepentingan umat Islam yang dipersulit, tetapi juga secara politik, mereka tidak memperoleh tempat yang memadai dalam struktur kekuasaan, padahal umat Islam adalah unsur mayoritas di Indonesia.² Hal itu mungkin disebabkan oleh gerak politik umat Islam yang cukup menonjol pada masa-masa akhir Orde Lama dan awal Orde Baru.

Gerak politik umat Islam semakin dipersulit dengan dikeluarkannya peraturan mengenai penerapan asas tunggal yaitu Pancasila yang harus dipakai oleh semua organisasi sosial dan politik (orsospol). Berbagai tanggapan muncul dari organisasi-organisasi Islam, baik yang pro maupun kontra. Pada akhirnya, organisasi-organisasi Islam tersebut terpaksa menerima peraturan tersebut walaupun dengan sikap yang berbeda-beda.

¹ M. Din Syamsuddin, *Islam dan Politik Era Orde Baru* (Jakarta: Logos, 2001), ix. Argumen tersebut pernah dikemukakan secara cukup kuat oleh Robert N. Bellah dalam tulisannya yang berjudul *Islamic Tradition and the Problems of Modernization*.

² Baskara T. Wardaya dkk., *Menguak Misteri Kekuasaan Soeharto* (Yogyakarta: Galangpress, 2007), 135-136.

Secara umum, reaksi kaum muslim terhadap peraturan tersebut ada tiga macam, sebagaimana yang dikemukakan oleh Baskara T. Wardaya. Pertama, yang menerima asas tunggal tanpa menunjukkan perlawanan yang berarti, seperti PPP, NU, Perti, dan Dewan masjid Indonesia. Kedua, menerima karena terpaksa sambil menanti keluarnya UU Keormasan, yang diwakili oleh Muhammadiyah dan Himpunan Mahasiswa Islam (HMI). Ketiga, menolak sama sekali yaitu Partai Islam Indonesia (PII) dan tokoh-tokoh Islam seperti Delian Noer, Syafruddin Prawiranegara dan Yusuf Abdullah Puar. Setelah semua organisasi Islam menerima Pancasila sebagai satu-satunya asas, perubahan terjadi pada sikap pemerintah. Pemerintah mulai membangun sikap yang lebih akomodatif terhadap kepentingan umat Islam.³

Gerak politik umat Islam di Indonesia yang dibatasi pada masa pemerintahan Orde baru, tentu saja juga dialami oleh kaum tradisionalis. Kaum tradisionalis, yang di Indonesia identik dengan Nahdlatul Ulama (NU), mengalami banyak tantangan dalam pentas politik Indonesia. NU yang secara organisatoris telah terlibat dalam pentas politik Indonesia pada tahun 1952, sejak menyatakan keluar dari Masyumi dan menegaskan dirinya sebagai partai politik.⁴

Pengalaman berpolitik selama kurang lebih lima tahun bersama Masyumi merupakan pelajaran berharga bagi NU sebagai bekal dalam perjalanan politik NU yang selanjutnya setelah menyatakan diri sebagai partai politik. Para ulama harus terlibat langsung dalam permainan politik, selain

³ Ibid., 138.

⁴ Rozikin Daman, *Membidik NU: Dilema Percaturan Politik NU Pasca Khittah* (Yogyakarta: Gama Media, 2001), 93.

mengurus pesantren, sehingga era ini menandai perpolitikan pesantren yang merupakan basis utama NU. Terbatasnya kader politisi yang matang dan mapan dari kalangan pesantren menyebabkan NU harus merekrut tenaga-tenaga muda yang berpendidikan, karena tidak semua ulama atau kiai pesantren berkesempatan dan tertarik pada politik praktis.⁵

Partai NU yang baru dideklarasikan tersebut ternyata mampu memperoleh hasil yang baik untuk ukuran sebuah partai baru. Hal ini dibuktikan dari hasil pemilu 1955, partai NU mampu menduduki posisi ketiga setelah Partai Nasional Indonesia (PNI) dan Masyumi. NU memperoleh suara sebesar 6.955.141 atau 18,4 % dan memperoleh 45 kursi di parlemen.⁶ Faktor penentu terpenting dari prestasi NU tersebut adalah banyaknya jumlah pesantren dengan kainya yang berpengaruh di beberapa daerah. Sikap *taqlid* yang menjadi ciri khas kaum tradisionalis membuat kata-kata kiai seakan menjadi sesuatu yang harus diikuti dan dilakukan. Oleh karena itu, para kiai mempunyai peranan strategis, khususnya di daerah pedesaan.

NU terus menunjukkan peranan yang cukup besar pada perpolitikan Indonesia hingga akhir pemerintahan Soekarno. NU memainkan peran kunci dalam peralihan kekuasaan secara konstitusional setelah Jenderal Soeharto berhasil menumpas G30S/PKI, disamping keikutsertaan para aktivis radikalnya dalam demonstrasi-demonstrasi mahasiswa di tahun 1966. NU dapat memegang peran kunci tersebut karena untuk memperoleh keabsahan peralihan kekuasaan, hanya NU yang paling mungkin melakukannya. PNI

⁵ Ibid., 105.

⁶ A. Gaffar Karim, *Metamorfosis NU dan Politisasi Islam Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1995), 58.

tidak dapat memperoleh posisi tersebut karena hubungannya yang terlalu dekat dengan Soekarno, Masyumi telah dilarang sejak tahun 1960 dan sangat dicurigai, sedangkan partai-partai lainnya terlalu kecil untuk berperan dalam proses pengalihan kekuasaan tersebut.⁷

. Peran dan posisi NU sebagai partai politik yang baik selama masa-masa akhir Orde Lama dan awal Orde Baru, ternyata tidak berlangsung lama. Kekuasaan Orde Baru dengan kendaraan politiknya yaitu Golongan Karya (GOLKAR) berusaha membatasi gerak politik golongan lain. Usaha itu dilakukan dengan dalih untuk mewujudkan stabilitas politik sebagai prasyarat pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, muncul gagasan untuk mengelompokkan partai-partai. Tujuannya untuk mempermudah kampanye pemilu dan selanjutnya mempermudah system administrasi seperti penyusunan fraksi di DPR kelak, bukan untuk menenyapkan partai-partai itu sendiri.⁸

Setelah melalui tahap dialog antara pemerintah dan partai-partai, gagasan tersebut memperoleh tanggapan positif. Maka segeralah dibentuk pengelompokan tersebut. PNI, IPKI, Murba, Parkindo, dan Partai Katolik bergabung dalam kelompok nasionalis dan disebut Kelompok Demokrasi Pembangunan. Sedangkan NU, Parmusi, PSII, dan Perti membentuk kelompok spiritual dan disebut Kelompok Persatuan pembangunan. Kelompok-kelompok itulah yang selanjutnya diijinkan mengikuti pemilu dan

⁷ Andree Feillard, *NU vis-à-vis Negara*, Terj. Lesmana (Yogyakarta: LKiS, 1999), 95.

⁸ Karim., *Metamorfosis*, 67.

dikenal dengan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP).⁹

NU mempunyai kekuatan yang lebih besar dibandingkan dengan unsur-unsur lain dalam PPP. Tetapi pada perkembangannya NU mendapatkan perlakuan-perlakuan yang terlihat kurang adil. Penyederhanaan partai-partai atau lebih dikenal dengan istilah fusi partai yang mengharuskan Partai NU bergabung dalam satu wadah yaitu PPP, merupakan keadaan yang tidak dapat ditolak oleh NU maupun partai Islam lain. Oleh karena itu, struktur kepemimpinan PPP diusahakan agar dapat menampung semua partai pendukung secara proporsional dengan mempertimbangkan kekuatan dalam pemilu 1971. Itulah sebabnya, dominasi NU dalam partai ini terasa sangat besar pada awalnya, seperti yang tampak dari diborongnya posisi penting dalam kepengurusan pusat PPP oleh NU.¹⁰

Tetapi, dominasi tersebut tidak berlangsung lama karena pada perkembangan selanjutnya NU mendapatkan perlakuan-perlakuan yang kurang menguntungkan. Salah satu dari perlakuan yang kurang menguntungkan tersebut adalah pada pembagian jumlah kursi pada pemilu 1977. Pada pemilu 1977, PPP memperoleh 99 kursi di DPR, meningkat 5 kursi dari pemilu 1971 yang memperoleh 94 kursi. Bila menggunakan logika sederhana, tambahan jumlah kursi tersebut dibagi rata pada empat unsur sehingga tiap unsur mendapat tambahan satu kursi dan sisa satu kursi boleh diberikan pada unsur dengan jumlah perolehan terkecil. Tetapi, pada

⁹ Ibid., 68.

¹⁰ Daman., *Membidik NU.*, 149-151.

kenyataannya ketiga unsur memang mengalami peningkatan yaitu Parmusi dari 24 kursi menjadi 25 kursi, PSII dari 10 menjadi 14 kursi, dan Perti dari 2 menjadi 4 kursi. Sedangkan NU justru mengalami penurunan jumlah kursi yaitu dari 58 kursi pada pemilu 1971 menjadi 56 kursi pada pemilu 1977.¹¹

Perlakuan-perlakuan yang didapat NU dalam PPP tersebut menimbulkan berbagai tanggapan dari dalam tubuh NU. Dalam hal ini terdapat tiga kelompok yang berbeda pendapat. Pertama, kelompok yang menghendaki agar NU tetap berpolitik (diwakili oleh Idham Chalid). Kedua, kelompok yang menginginkan NU kembali ke bentuk *jam'iyah* secara tuntas dan meninggalkan kegiatan politik (diwakili oleh KH Ali Maksum dan KH Ahmad Siddiq). Ketiga, kelompok yang menginginkan NU kembali ke khittah 1926 tapi tetap berpolitik (diwakili oleh KH Yusuf Hasyim).¹²

Setelah mengalami pergolakan dan pertikaian dalam tubuh NU bahkan sempat menimbulkan dualisme kepemimpinan, akhirnya NU memilih kembali ke khittah dan keluar dari politik praktis.¹³ Keputusan ini didapat

¹¹ Karim., *Metamorfosis*., 71. Lihat pula Daman, *Membidik NU*., 149-152.

¹² Karim., *Metamorfosis*., 73-74.

¹³ Ketua Umum Tanfidziyah yang terpilih kembali pada Muktamar tahun 1979 yaitu Idham Chalid, semakin lemah posisinya karena tidak dapat membela posisi NU di PPP. Hal itu menimbulkan reaksi keras dari beberapa pemimpin senior NU. Akhirnya pada tanggal 2 Mei 1982, Idham Chalid diminta mundur oleh empat ulama senior dengan alasan kesehatan. Idham tidak memiliki pilihan lain selain menandatangani surat pengunduran dirinya sebagai ketua umum Tanfidziyah dan menyerahkan wewenang *ad interim* kepada Kiai Ali Ma'shum, yang menggantikan Kiai Bisri syansuri sebagai Rais Am. Para pendukung Idham menyebut peristiwa itu sebagai 'kudeta ulama' dan meminta Idham dikembalikan ke posisi semula. Akibatnya, muncul dua kelompok yang saling bertentangan. Pertama, kelompok yang dipimpin empat ulama senior yang menginginkan Idham mundur, yang oleh media disebut 'Kelompok Situbondo'. Kedua, kelompok pendukung setia Idham yang sebagian besar adalah para politisi dan birokrat NU yang berada di Jakarta, kelompok ini disebut dengan 'Kelompok Cipete'. Lihat Mitsuo Nakamura, "Krisis Kepemimpinan NU dan Pencarian Identitas Awal 80-an: Dari Muktamar Semarang 1979 hingga Muktamar Situbondo 1984", dalam *Tradisionalisme Radikal: Persinggungan Nahdlatul Ulama- Negara*, ed. Greg Barton dan Greg Fealy, terj. Ahmad Suaedy, dkk (Yogyakarta: LKiS, 1997), 78.

diperoleh dari Munas Alim Ulama NU di Situbondo pada tahun 1983. Munas tersebut menghasilkan dua keputusan yaitu Pemulihan Khittah 1926 dan pemantapan Pancasila sebagai Asas Tunggal. Keputusan Munas ini lalu dikukuhkan dalam Mukhtamar NU pada akhir tahun berikutnya di tempat yang sama. Konsekuensinya, NU lepas dari organisasi politik manapun dan kembali menjadi *jam'iyah*. Meskipun NU tidak menutup kemungkinan warga NU terlibat dalam politik praktis tetapi tanpa membawa NU secara organisatoris.¹⁴

Setelah mengambil keputusan kembali ke khittah 1926, NU menunjukkan sikap yang cenderung akomodatif terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah. Salah satu wujud sikap akomodatif tersebut adalah pencantuman Pancasila sebagai asas organisasi NU. Penggunaan asas tersebut dilakukan disaat penggunaan Pancasila sebagai asas tunggal organisasi masih dalam tahap wacana dan belum ditetapkan menjadi Undang-undang. Sikap yang cukup mengejutkan, disaat kelompok Islam lain menunjukkan penolakan keras, NU justru tidak menunjukkan reaksi apapun dan langsung menggunakannya sebagai asas organisasi.¹⁵

Memang pada akhirnya sikap tersebut memberikan banyak keuntungan pada NU, dengan perubahan sikap akomodatif pemerintah sehingga kepentingan-kepentingan NU dapat terwujud. Terwujudnya kepentingan-kepentingan tersebut tidak bisa dilepaskan perubahan orientasi pasca keputusan kembali ke khittah 1926. Mendekatkan diri dengan penguasa

¹⁴ Daman., *Membidik NU.*, 165-167.

¹⁵ Karim., *Metamorfosis.*, 81-83.

adalah kegiatan pertama yang dilakukan sebagai orientasi baru Nahdlatul Ulama. Tujuan dari upaya tersebut adalah agar NU dapat berkembang secara bebas, bahkan bila mungkin kembali menjadi juru bicara resmi Islam Indonesia dan terutama agar mendapatkan kembali posisinya yang sangat disegani di masa lampau.¹⁶

B. Akhir Pemerintahan Orde Baru

Selama dipimpin Presiden Soeharto, Indonesia telah mengalami berbagai perkembangan dan menjadi salah satu negara di Asia Tenggara yang menunjukkan perkembangan yang positif. Tetapi jalan mulus yang ditempuh Indonesia dibawah pimpinan Presiden Soeharto selama lebih dari 30 tahun pada akhirnya juga menghadapi tantangan berat. Tantangan yang telah menimbulkan catatan sejarah kelam berupa krisis moneter yang membuat Indonesia kembali terpuruk.

Badai krisis itu bermula dari krisis moneter yang terjadi di Thailand dengan menurunnya nilai tukar mata uang Thailand baht terhadap dollar AS pada 2 Juli 1997, dari 24,7 baht per dollar AS menjadi 29,1 baht per dollar AS. Krisis penurunan nilai mata uang Thailand diikuti negara-negara Asia Tenggara dan Asia Timur lainnya, seperti Filipina, Malaysia, Indonesia, dan Korea Selatan. Negara-negara ini diperkirakan memiliki struktur perekonomian yang tidak jauh berbeda dengan Thailand. Krisis ini memicu

¹⁶ Feillard., *NU vis.*, 321-329.

pelarian modal asing dari negara-negara tersebut dan membuat sistem perbankan di negara-negara tersebut ambruk satu demi satu.¹⁷

Pada awalnya, memang Indonesia tidak menunjukkan gejala penurunan nilai tukar mata uang yang fatal seperti mata uang Filipina yaitu peso yang anjlok 11 persen. Sehingga Bank Indonesia (BI) hanya memperlebar *band* (rentang) intervensi rupiah dari 8 persen menjadi 12 persen pada tanggal 11 Juli 1997. Hal itu dilakukan untuk mengamankan stabilitas kurs rupiah dari ancaman spekulasi dan mengamankan cadangan devisa pemerintah. Dengan memperlebar *band* intervensi membuat BI tidak perlu melakukan intervensi, selama kenaikan atau penurunan kurs rupiah bergerak dalam batas-batas 12 persen.¹⁸

Anggapan tersebut ternyata tidak berlangsung lama dengan terus menurunnya nilai tukar rupiah terhadap dollar AS. Langkah Presiden Soeharto yang meminta bantuan Dana Moneter Internasional (IMF) tidak banyak membantu. Kebijakan-kebijakan pemerintah untuk mengatasi krisis tersebut yang salah satunya dengan menutup bank-bank yang bermasalah, ternyata malah membuat pelaku usaha semakin kehilangan arah dan nilai tukar rupiah semakin melemah. Bila pada awal Juli 1997 kurs rupiah merosot dari Rp 2.432 per dollar AS menjadi sekitar Rp 3.000 per dollar AS, selanjutnya kurs rupiah terus turun hingga Rp 5.097 per dollar AS. Bahkan

¹⁷ Bachruddin Jusuf Habibie, *Detik-detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi* (Jakarta: THC Mandiri, 2006), 1-2.

¹⁸ James Luhulima, *Hari-hari Terpanjang Menjelang Mundurnya Presiden Soeharto dan Beberapa Peristiwa Terkait* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001), 78-79.

pada 8 Januari 1998, rupiah semakin lemah menjadi Rp 9.800 per dollar AS dan mencapai Rp 11.050 pada akhir Januari 1998.¹⁹

Secara kasat mata, krisis moneter yang terjadi pada saat itu memang berawal dari Thailand, tetapi analisis-analisis yang berkembang kemudian menyatakan kemungkinan bahwa krisis moneter tersebut adalah buatan Amerika untuk melemahkan kondisi negara-negara berkembang. Sebagaimana yang pernah terjadi pada masa akhir Orde Lama, Amerika kembali melemahkan ekonomi Indonesia dan negara-negara berkembang lain melalui badan-badan bantuan ekonomi yang telah dibentuknya yaitu IMF dan WTO. Dengan kedua lembaga tersebut, negara-negara berkembang dibuat tergantung secara ekonomi dan menerapkan prinsip-prinsip ekonomi yang disarankan kedua badan tersebut. Akibatnya, negara-negara berkembang tersebut bukannya tertolong malah semakin terpuruk karena secara tidak sadar telah terjadi neokolonialisme. Aturan-aturan ekonomi yang mereka terapkan seperti perdagangan bebas dan masuknya modal asing, menyebabkan hasil-hasil sumber daya di negara-negara tersebut diambil oleh

¹⁹ Usaha-usaha yang dilakukan pemerintah dan Bank Indonesia dalam mengatasi krisis tersebut tidak memberikan pengaruh besar, bahkan rupiah semakin melemah. Bantuan yang ditawarkan IMF pada pemerintah Indonesia untuk mengatasi krisis dengan syarat pemerintah Indonesia membuat kebijakan-kebijakan yang dapat mengatasi krisis ini tidak mendapatkan apresiasi yang baik dari Presiden Soeharto. Kebijakan-kebijakan yang diambil Presiden Soeharto justru ditentang oleh IMF. Salah satu kebijakan yang ditentang IMF adalah gagasan *Currency Board System* (CBS). Menurut IMF, penerapan CBS memerlukan cadangan devisa yang besar, sedikitnya 60-100 miliar dollar AS, padahal cadangan devisa Indonesia hanya sekitar 20 juta dollar AS. Presiden Soeharto juga mengeluarkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan belanja Negara (RAPBN) 1998/1999 yang IMF pandang tidak realistis karena tidak memperlihatkan kondisi Indonesia yang sedang krisis. Lihat Habibie, *Detik-detik.*, 2-4. Lihat pula Luhulima, *Hari-hari.*, 80-83. Lihat juga Diro Arionang, *Runtuhnya Rezim "daripada" Soeharto* (Bandung: Pustaka Hidayah, 1999).

para pemilik modal asing tersebut dan negara hanya memperoleh sebagian kecilnya saja.²⁰

Krisis moneter itu menyebabkan peningkatan jumlah pengangguran terbuka dari 4,68 juta orang pada 1997 menjadi 5,46 juta orang pada 1998. Demikian pula jumlah setengah pengangguran yang meningkat dari 28,2 juta jiwa pada 1997 menjadi 32,1 juta jiwa pada 1998.²¹ Masyarakat mulai resah dengan semakin langka dan mahalnya harga kebutuhan terutama sembilan bahan pokok (sembako). Kasus-kasus rawan pangan mulai terjadi di beberapa daerah dengan sulitnya memperoleh makanan pokok seperti beras, jagung, atau ubi. Semakin banyak pula korban yang meninggal akibat kelaparan di berbagai daerah di Indonesia.

Perkonomian Indonesia yang semakin terpuruk, melambung tingginya harga barang-barang, meningkatnya pemutusan hubungan kerja (PHK), dan menyempitnya kesempatan kerja, memancing mahasiswa untuk mengadakan aksi keprihatinan. Aksi keprihatinan tersebut pada awalnya hanya terbatas pada lingkungan kampus dan hanya melibatkan sedikit mahasiswa. Hanya sesekali ada sekelompok mahasiswa yang menggelar aksi di gedung DPR. Tetapi, semakin lama jumlah mahasiswa yang menggelar aksi-aksi keprihatinan semakin bertambah dan tidak hanya terbatas di lingkungan kampus saja. Jumlah mahasiswa yang berpartisipasi dalam aksi-aksi tersebut telah mencapai ratusan orang dan bahkan juga melibatkan dosen dan alumni.

²⁰ M. Amien Rais, *Agenda Mendesak Bangsa Selamatkan Indonesia* (Yogyakarta: PPSK Press, 2008), 55-57. Analisis lain mengenai ketergantungan negara berkembang terhadap negara maju dapat dilihat dalam Sritua Arief dan Adi Sasono, *Indonesia: Ketergantungan dan Keterbelakangan* (Jakarta: Mizan, 2013).

²¹ Habibie, *Detik-detik*, 3.

Peningkatan jumlah mahasiswa yang menggelar aksi keprihatinan itu mulai terlihat pada Januari 1998.²²

Garis besar dari tema yang dituntut mahasiswa dalam aksi-aksinya di berbagai kota adalah turunkan harga-harga, khususnya harga sembilan bahan pokok, hapuskan monopoli dan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme), serta suksesi kepemimpinan nasional. Merasa aspirasinya tidak mendapatkan tanggapan dari pemerintah, mahasiswa mulai mengadakan aksi hingga ke luar kampus. Mahasiswa yang menggelar aksi itupun harus berhadapan langsung dengan aparat keamanan yang berjaga-jaga di depan pintu gerbang kampus. Akibatnya, bentrokan antara mahasiswa dan aparat keamanan semakin sering terjadi dan korban luka-luka pun mulai berjatuhan.²³

Ketidakpastian ekonomi yang terjadi saat itu telah mengubah kredibilitas politik maupun ekonomi dan selanjutnya menimbulkan kecemasan masyarakat. Aksi-aksi mahasiswa adalah representasi kecemasan masyarakat yang sudah tidak percaya pada kebijakan pemerintah. Pada awalnya, tuntutan mahasiswa hanya sebatas perubahan ekonomi dan pemberantasan monopoli serta KKN. Namun selanjutnya, kondisi yang nampak adalah dukungan rakyat kepada pemerintah semakin berkurang dan unjuk rasa yang dilakukan mahasiswa juga mulai menuntut perubahan kepemimpinan nasional. Sejak itu, tuntutan agar Presiden Soeharto mengundurkan diri semakin meningkat.

²² Luhulima, *Hari-hari.*, 83-86.

²³ Ibid.

Sebenarnya Presiden Soeharto menunjukkan tanda-tanda tidak ingin dicalonkan kembali sebagai presiden periode 1998-2003, tetapi dia tidak menyatakan penolakan secara tegas tetapi hanya meminta rencana pencalonan tersebut ditinjau ulang. Pernyataan itu dikatakan pada malam resepsi HUT Golkar ke-33 pada tanggal 20 Oktober 1997. Saat itu, Presiden Soeharto tidak serta merta menerima pencalonan kembali dirinya oleh Golkar sebagai presiden.²⁴ Presiden Soeharto meminta proses pencalonannya dicek kembali, apakah benar semua jajaran keluarga besar Golkar menghendaki dirinya kembali menjadi presiden.

Berita tersebut dianggap rakyat sebagai isyarat bahwa Presiden Soeharto tidak mau dicalonkan kembali sebagai presiden pada periode selanjutnya. Oleh karena itu, terpilihnya kembali Soeharto sebagai Presiden untuk ketujuh kalinya dalam Sidang Umum MPR 11 Maret 1998 menimbulkan kekagetan dan aksi yang lebih besar lagi.²⁵ Aksi keprihatinan mahasiswa sudah memasuki puncaknya sejak digelarnya Sidang Umum MPR. Sidang yang dianggap mahasiswa sebagai sandiwara belaka. Anggapan itu muncul ketika mahasiswa melihat para wakil rakyat dengan mudahnya menerima pidato pertanggungjawaban Presiden Soeharto. Mahasiswa menilai bahwa dalam sidang tersebut terlihat warna anti-reformasi. Dalam rapat

²⁴ Pencalonan presiden oleh Golongan Karya (Golkar) ini sangat penting mengingat Golkar memiliki 567 kursi dari 1000 kursi di MPR. Pemilihan Umum tahun 1997 menempatkan Golkar sebagai pemenang dengan 74,51 persen, sehingga memperoleh 325 kursi di DPR. Sesuai ketentuan perundangan yang ada, maka fraksi Golkar di MPR kemudian mendapat tambahan 242 kursi, sehingga menjadi 567 kursi atau 56,7 persen. Sistem politik yang berlaku saat itu menjadikan presiden mempunyai kekuasaan yang sangat besar sehingga dapat mengendalikan banyak fraksi ditambah dengan posisinya sebagai Ketua Dewan Pembina Golkar. Oleh karena itu, presiden mempunyai pengaruh besar dan sangat menentukan tiap keputusan yang dibuat oleh DPR maupun MPR. Lihat *Ibid.*, 5.

²⁵ *Ibid.*

komisi yang membahas rancangan naskah Garis Besar Haluan Negara (GBHN), semua fraksi menyatakan setuju dan sama sekali tidak ada perdebatan yang berarti. Akhir dari Sidang Umum MPR menyatakan bahwa H.M. Soeharto terpilih dengan suara bulat menjadi Presiden RI untuk masa jabatan 1998-2003 dan Prof. Dr. Ing. Baharuddin Jusuf Habibie sebagai wakilnya.²⁶

Selama pelaksanaan Sidang Umum MPR (SU MPR) tersebut, mahasiswa terus melakukan aksi-aksi keprihatinan di kampus-kampusnya. Salah satu contohnya aksi yang digelar di Universitas Indonesia (UI) pada hari kedua SU MPR, para mahasiswa menuntut untuk dapat menyalurkan aspirasinya dan diberi kesempatan untuk dapat berdialog dengan MPR.

Dalam aksi itu, mahasiswa menyatakan beberapa tuntutan, antara lain:

1. Menuntut diadakannya agenda khusus dalam SU MPR 1998, untuk menghasilkan rekomendasi kepada mandataris MPR terpilih guna menyelesaikan seluruh krisis nasional sesegera mungkin.
2. Menuntut dimasukkannya kriteria moralitas yang tinggi dalam penyusunan kabinet mendatang, agar tercipta pemerintah yang bersih dan berwibawa.
3. Menolak kehadiran petualang politik.
4. Pemerintah harus menjamin terjangkau harga Sembilan bahan pokok dan obat.²⁷

Aksi mahasiswa tersebut terus berlangsung dan tidak hanya di Jakarta saja, aksi-aksi mahasiswa terjadi pula di berbagai daerah. Aksi yang dilakukan mahasiswa tersebut juga mendapat perlawanan sengit dari aparat keamanan yang terlihat dari seringnya bentrokan yang terjadi. Rangkaian aksi mahasiswa tersebut mencapai puncaknya yang ditandai dengan meletusnya

²⁶ Aritonang., *Runtuhnya Rezim.*, 80.

²⁷ Ibid., 80-81.

tragedi Trisakti pada 12 Mei 1998 dengan meninggalnya empat mahasiswa Trisakti terkena tembakan aparat keamanan di dalam kampusnya.

Peristiwa itu bermula dari aksi damai para mahasiswa yang mencapai lebih dari 10.000 orang di Universitas Trisakti dan Tarumanegara di daerah Grogol Jakarta Barat. Aksi yang dimulai pukul 11.00 WIB tersebut berjalan damai dan tanpa ketegangan yang berarti antara mahasiswa dan aparat keamanan. Pukul 13.00, mahasiswa bergerak ke luar dari halaman kampus, memasuki Jalan S. Parman, Grogol. Mereka berniat mendatangi Gedung MPR/DPR di Senayan, namun gerakan mahasiswa itu dihalang oleh perugas keamanan. Pihak Universitas Trisakti kemudian berdialog dengan aparat keamanan dan disepakati bahwa mahasiswa boleh bergerak sampai di depan kantor Walikota Jakarta barat, sekitar 300 meter dari pintu utama Kampus Universitas Trisakti.²⁸

Pukul 17.00, aparat keamanan meminta mahasiswa untuk kembali ke dalam kampus. Tetapi, ketika mahasiswa kembali ke kampus, tiba-tiba terdengar rentetan letusan senjata aparat keamanan. Akibatnya terjadi bentrokan antara aparat dan mahasiswa. Dari tragedi tersebut, empat mahasiswa tewas tertembus peluru dan belasan mahasiswa luka-luka terkena tembakan. Keempat mahasiswa tersebut adalah Elang Mulia Lesmana (Fakultas Teknik Sipil dan Perencanaan Jurusan Arsitektur, angkatan 1996), Hendriawan Sie (Fakultas Ekonomi Jurusan Manajemen, angkatan 1996), Heri Hartanto (Fakultas Teknik Industri Jurusan Mesin, angkatan 1995), dan

²⁸ Luhulima, *Hari-hari.*, 112-115.

Hafidhin Alifidin Royan (Fakultas teknik Industri Jurusan Mesin, angkatan 1995).²⁹

Keesokan harinya 13 Mei 1998, seluruh mahasiswa Indonesia berkabung dan melakukan berbagai kegiatan untuk menghormati empat pejuang reformasi. Aksi-aksi duka cita dan keprihatinan juga terus berlangsung di berbagai daerah. Presiden Soeharto yang pada saat itu masih berada di Kairo untuk menghadiri Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) kelompok G-15, seolah menghembuskan angin segar dengan isyarat bahwa dirinya akan segera *lengser*.³⁰ Hal itu tersirat dari pernyataannya di depan masyarakat Indonesia di Kairo, Mesir, pada tanggal 13 Mei 1998 malam. Dia menyatakan;

Sebetulnya kalau masyarakat tidak memberi kepercayaan lagi, tidak apa-apa. Saya sendiri sudah mengatakan, bila sudah tidak dipercaya ya sudah. Saya tidak akan mempertahankan dengan kekuatan senjata, tidak begitu. Saya akan menjadi *pandito*, mendekati diri pada Tuhan.³¹

Tetapi, pernyataan itu seolah-olah sudah tidak ada artinya bagi masyarakat Indonesia dan tidak dapat meredam amuk massa. Keadaan seakan sudah tidak dapat dikendalikan lagi dengan berbagai kerusuhan yang terjadi. Pembakaran, penjarahan, perusakan, dan pemerkosaan terjadi di berbagai daerah di Jakarta. Akibat aksi kerusuhan massa pada 13-14 Mei 1998, nilai kerugian yang diderita, berdasarkan penjelasan pemerintah, diperkirakan

²⁹ Ibid.

³⁰ Aritonang., *Runtuhnya Rezim.*, 115.

³¹ Luhulima, *Hari-hari.*, 123.

sekitar 2,5 triliun Rupiah. Sementara itu, korban meninggal berjumlah 288 orang dan 101 orang luka-luka.³²

Tidak menentunya keadaan di tanah air menyusul peristiwa Trisakti, membuat Presiden Soeharto memutuskan untuk segera kembali ke Indonesia. Dia mempersingkat kunjungannya menjadi satu hari dan pulang tanggal 15 Mei 1998. Setelah kembali ke Indonesia, Presiden Soeharto mengadakan pertemuan dengan beberapa menteri di kediamannya. Setelah pertemuan tersebut, Menteri Penerangan Alwi Dahlan mengemukakan bahwa Presiden Soeharto menegaskan dirinya tidak pernah menyatakan siap mundur. Presiden Soeharto hanya menyatakan bahwa kalau masyarakat tidak mempercayainya lagi, dia tidak akan mempertahankan dengan kekuatan senjata. Dia akan *madeg pandito* dan mendekati diri dengan Tuhan. Dalam pertemuan tersebut, Presiden Soeharto juga meminta laporan perkembangan terakhir di dalam negeri.³³

Berita itu tentu saja semakin memicu kemarahan masyarakat dan mahasiswa dan membuat aksi-aksi menuntut pengunduran diri Soeharto semakin marak terjadi. Melihat kondisi yang semakin memprihatinkan tersebut, para cendekiawan seperti Nurcholish Madjid serta rekan-rekannya melakukan upaya-upaya agar reformasi dapat berlangsung secara gradual, menyeluruh, dan damai. Nurcholish Madjid kemudian diundang oleh Kepala Staf Sosial Politik (Kassospol) ABRI Letjen Susilo Bambang Yudhoyono untuk melakukan pertemuan di markas besar ABRI tanggal 14 Mei 1998

³² Aritonang., *Runtuhnya Rezim.*, 117.

³³ Luhulima, *Hari-hari.*, 131-132.

bersama dengan lima orang lainnya yaitu Eep Saifulloh Fatah, Indria Samego, Salim Said, Yudi Krisnansi, dan Ryaas Rasyid. Sebelum menghadiri pertemuan tersebut, Nurcholish Madjid menuliskan pokok-pokok pikirannya mengenai reformasi di secarik kertas. Intinya antara lain:

1. Pak Harto harus meminta maaf atas terjadinya krisis moneter yang berkepanjangan.
2. Pak Harto harus mengakui kesalahan politik yang dilakukan pemerintahannya, terutama dalam tahun-tahun terakhir.
3. Pak Harto harus menyerahkan kekayaannya kepada negara.
4. Mengubah seluruh Undang-Undang Politik.
5. Mengadakan pemilihan umum yang didasarkan pada Undang-undang politik yang baru, tanggal 10 Januari 2000, Hari Amanat Penderitaan Rakyat (Ampera), Pemilihan umum itu langsung diikuti Sidang Umum MPR, dua bulan sesudahnya, yakni awal Maret 2000. (Sebab semakin lama Sidang Umum MPR dilangsungkan, semakin besar peluang untuk manipulasi).
6. Pak Harto harus dengan tegas menyatakan tidak bersedia dipilih kembali.³⁴

Pokok-pokok pikiran tersebut dianggap berat oleh semua yang hadir dalam pertemuan tersebut. Oleh karena itu, pokok-pokok pikiran tersebut direvisi bersama dan kemudian diberi judul “Semua Harus Berakhir Baik”. Pokok-pokok pikiran itu pada awalnya akan diserahkan kepada Menteri Agama Quraish Shihab untuk diserahkan kepada Presiden pada saat shalat Jumat. Namun gagal karena datang delegasi Muslimat Nahdlatul Ulama untuk bertemu Presiden Soeharto. Akhirnya, pokok-pokok pikiran tersebut disampaikan di depan wartawan dalam Konferensi pers di Hotel Wisma.³⁵

Berita mengenai pokok-pokok pikiran tentang reformasi yang dimuat di surat kabar menarik perhatian Menteri Sekretaris Negara Saadillah

³⁴ Ibid., 157.

³⁵ Ibid., 158-160.

Mursjid. Mursjid kemudian bertemu Nurcholish Madjid untuk meminta penjelasan tentang pokok-pokok pikiran tentang reformasi tersebut dan rencananya akan dia sampaikan pada Presiden Soeharto. Setelah pokok-pokok pikiran tersebut disampaikan kepada Presiden Soeharto, dia memanggil Nurcholish Madjid untuk bertemu dengannya. Dari hasil pertemuan tersebut, Presiden Soeharto akan mengadakan pertemuan dengan sepuluh tokoh³⁶ pada tanggal 19 Mei 1998.

Dari pertemuan tersebut, Presiden Soeharto memutuskan untuk segera membentuk Komite Reformasi dan mengadakan *reshuffle* Kabinet Pembangunan VII serta mengganti namanya menjadi Kabinet reformasi. Setelah itu, langkah-langkah pembentukan Komite Reformasi dan Kabinet Reformasi segera dilaksanakan dengan menghimpun nama-nama yang akan dimasukkan dalam keduanya. Tetapi rencana tersebut tidak dapat dilaksanakan dengan lancar dengan adanya pengunduran diri dari 14 menteri. Pada tanggal 20 Mei 1998, Saadillah Mursjid menemui Presiden Soeharto dan melaporkan bahwa Komite Reformasi belum bisa terbentuk dengan menyodorkan surat pernyataan ke-14 menteri kepada Presiden Soeharto. Setelah membaca, Soeharto langsung mengatakan, “Kalau begitu saya berhenti”. Saat itu juga Presiden Soeharto memerintahkan Saadillah untuk

³⁶ Sepuluh tokoh tersebut adalah K.H. Abdurrahman Wahid (Ketua Umum Pengurus Besar Nahdlatul Ulama/PBNU), Emha Ainun Nadjib (budayawan), K.H. Ali Yafie (Ketua Majelis Ulama Indonesia/MUI), K.H. Ilyas Ruhiat (PBNU), Prof. Malik Fadjar MSc (Muhammadiyah), K.H. Cholil Baidlawi (Muslimin Indonesia), Dr. Anwar Haryono (Ketua Dewan Dakwah Islamiyah), Ahmad Bagdja dan Ma'aruf Amin dari PBNU, serta Prof. Dr. Nurcholish Madjid (Direktur Yayasan Paramadina). Tetapi, tempat tinggal K.H. Ilyas Ruhiat terlalu jauh yaitu di Tasikmalaya maka ia digantikan oleh Sutrisno Muhdam. Anwar Haryono juga tidak dapat hadir karena sakit. Oleh karena itu, hanya Sembilan orang yang dapat hadir dalam pertemuan tersebut, ditambah dengan Yusril Ihza Mahendra sebagai ahli hukum tata Negara. Lihat *ibid.*, 170-173.

mempersiapkan agar pengunduran diri sesuai dengan konstitusi. Saadillah meminta bantuan Yusril Ihza Mahendra untuk mengurus pengunduran diri yang konstitusional. Akhirnya, Yusril Ihza Mahendra membuat pidato pengunduran diri Presiden Soeharto setelah mendapat jaminan legalitas dari MA bahwa pelaksanaan pengunduran diri tersebut tidak melanggar konstitusi.³⁷

Keesokan harinya tanggal 21 Mei 1998 digelar pengumuman pengunduran diri Presiden Soeharto di Credentials Room, Istana Merdeka. Pada pengumuman yang disiarkan langsung oleh seluruh stasiun televisi tersebut, Presiden Soeharto membacakan pidato pengunduran dirinya, sebagai berikut:

Sejak beberapa waktu terakhir, saya mengikuti dengan cermat perkembangan situasi nasional kita, terutama aspirasi rakyat untuk mengadakan reformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Atas dasar pemahaman saya yang mendalam terhadap aspirasi tersebut dan terdorong oleh keyakinan bahwa reformasi perlu dilaksanakan secara tertib, damai, dan konstitusional. Demi terpeliharanya persatuan dan kesatuan bangsa serta kelangsungan pembangunan nasional, saya telah menyatakan rencana pembentukan Komite Reformasi dan mengubah susunan Kabinet Pembangunan VII. Namun demikian, kenyataan hingga hari ini menunjukkan Komite Reformasi tersebut tidak dapat terwujud karena tidak adanya tanggapan yang memadai terhadap rencana pembentukan komite tersebut. Dalam keinginan untuk melaksanakan reformasi dengan cara sebaik-baiknya tadi, saya menilai bahwa dengan tidak dapat diwujudkannya Komite Reformasi, maka perubahan susunan Kabinet Pembangunan VII menjadi tidak diperlukan lagi. Dengan memperhatikan keadaan di atas, saya berpendapat sangat sulit bagi saya untuk dapat menjalankan tugas pemerintahan negara dan pembangunan dengan baik. Oleh karena itu, dengan memperhatikan ketentuan Pasal 8 UUD 1945 dan secara sungguh-sungguh memperhatikan pandangan pimpinan DPR dan pimpinan fraksi-fraksi yang ada di dalamnya, saya memutuskan untuk menyatakan berhenti

³⁷ Ibid., 228-232.

dari jabatan saya sebagai Presiden RI terhitung sejak saya bacakan pernyataan ini pada hari Kamis, 21 Mei 1998. Pernyataan saya berhenti dari jabatan sebagai Presiden RI saya sampaikan di hadapan saudara-saudara pimpinan DPR dan juga adalah pimpinan MPR pada kesempatan silaturahmi. Sesuai Pasal 8 UUD 1945, maka Wakil Presiden RI, Prof. Dr. Ing. BJ Habibie yang akan melanjutkan sisa waktu jabatan Presiden/Mandataris MPR 1998-2003. Atas bantuan dan dukungan rakyat selama saya memimpin negara dan bangsa Indonesia ini saya ucapkan terima kasih dan minta maaf bila ada kesalahan dan kekurangan-kekurangannya semoga bangsa Indonesia tetap jaya dengan Pancasila dan UUD 1945. Mulai hari ini pula Kabinet Pembangunan VII demisioner dan kepada para menteri saya ucapkan terima kasih. Oleh karena keadaan tidak memungkinkan untuk menyelenggarakan pengucapan sumpah di hadapan DPR, maka untuk menghindari kekosongan pimpinan dalam menyelenggarakan pemerintahan negara, kiranya saudara wakil presiden sekarang juga akan melaksanakan sumpah jabatan presiden di hadapan Mahkamah Agung RI.³⁸

Setelah itu, Habibie maju ke depan mikrofon yang sama dan mengucapkan sumpah di hadapan Mahkamah Agung. Semuanya berlangsung cepat dan lancar. Setelah acara berakhir, Soeharto memberi salam kepada semua yang hadir dan meninggalkan ruang upacara tanpa sepele kata pun. Pidato pengunduran disambut gembira oleh puluhan mahasiswa yang telah menduduki Gedung MPR/DPR sejak tanggal 18 Mei 1998. Suasana gembira juga tampak di kota-kota lain, seperti Yogyakarta, Semarang, dan Purwokerto. Di beberapa tempat, warga masyarakat juga ikut larut bersama kegembiraan mahasiswa. Beberapa pemimpin dunia juga turut menyambut baik keputusan Soeharto untuk mengundurkan diri dari jabatannya sebagai presiden, di antaranya Presiden Amerika Serikat (AS) Bill Clinton, Perdana Menteri (PM) Jepang Ryutaro Hashimoto, PM Australia John Howard, dan

³⁸ Ibid., 2-3.

PM Selandia baru Jenny Shipley. Mereka melihat pengunduran diri Soeharto itu sebagai langkah awal ke arah pelaksanaan demokrasi di Indonesia.³⁹

C. Sistem Politik Indonesia Pasca Orde Baru

Perpindahan kekuasaan dari Presiden Soeharto kepada Wakil Presiden B.J. Habibie pada 21 Mei 1998 memberikan perubahan besar pada sistem politik Indonesia. Secara umum, perubahan tersebut terletak pada transformasi sistem politik Indonesia dari sistem politik yang bercorak otoriter menuju sistem politik yang lebih demokratis. Secara lebih parsial, perubahan itu terlihat dari adanya perubahan relasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang sebelumnya bercorak sentralistik menuju corak yang desentralistik. Perubahan lain juga terlihat dalam beberapa hal, seperti sistem multipartai, pelaksanaan pemilu yang lebih demokratis, kebebasan pers, dan upaya menjadikan birokrasi dan militer sebagai kekuatan profesional tetapi netral secara politik.⁴⁰

Perpindahan kekuasaan pada tahun 1998 tersebut berbeda dengan perpindahan kekuasaan yang terjadi tahun 1965. Perpindahan kekuasaan dari Presiden Soekarno kepada Jenderal Soeharto tersebut tidak menunjukkan perubahan besar pada sistem politik Indonesia. Memang terjadi perubahan besar pada para pemegang kekuasaan di Indonesia. Para penguasa baru tersebut berusaha mencari format ekonomi politik yang baru melalui upaya

³⁹ Ibid., 11-12. Bandingkan pula kronologi pengunduran diri Soeharto dalam Aritonang., *Runtuhnya Rezim.*, 75-125. dan Habibie, *Detik-detik.*, 1-68.

⁴⁰ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru* (Jakarta: Kencana, 2011), 1.

mewujudkan stabilisasi ekonomi dan stabilisasi politik.⁴¹ Arah pencarian format tersebut tidak menunjukkan upaya mewujudkan sistem politik yang demokratis tetapi justru menunjukkan upaya membangun sistem politik yang stabil. Dengan melihat hal tersebut, dapat dikatakan bahwa perpindahan kekuasaan pada tahun 1965 merupakan pergantian corak kekuasaan yang otoriter menuju corak otoriter yang lain.

Perpindahan kekuasaan yang terjadi pada tahun 1998 benar-benar mendadak dan tidak terencana. Krisis ekonomi yang terjadi sejak tahun 1997 telah melemahkan posisi kekuasaan Orde Baru yang sebelumnya sangat kuat. Kondisi ekonomi yang demikian rentan dan tidak menentu memberikan efek besar pada konstalasi politik saat itu. Akibat krisis tersebut, timbul keretakan yang terjadi pada tubuh penguasa dan memberikan peluang pada penguasa lain yang mampu memberikan tawaran lain yang berbeda dengan penguasa sebelumnya. Kegagalan kekuasaan Orde Baru dalam mengatasi krisis ekonomi yang menyengsarakan rakyat membuat kepercayaan masyarakat terhadap rezim yang telah berkuasa selama lebih dari 30 tahun tersebut berkurang bahkan mungkin hilang. Oleh karena itu, dengan cepat wacana-wacana perubahan mendapatkan apresiasi yang besar dan berubah menjadi kekuatan besar yang mengancam kekuasaan yang ada pada saat itu.

Setelah perubahan kekuasaan terjadi, upaya-upaya pembaharuan sistem politik Indonesia menjadi lebih demokratis terus dilakukan. Upaya-

⁴¹ Ibid., 2.

upaya tersebut mencakup berbagai hal, seperti pelebagaan sistem politik yang demokratis, sistem pemilu, sistem perwakilan politik, serta beberapa hal lain yang dapat mendukung terwujudnya sistem politik yang demokratis. Oleh karena itu, dapat disebut bahwa Indonesia sedang mengalami proses transisi demokrasi.

1. Pelebagaan Sistem Politik Demokratis

Mengamati sebuah negara tidak dapat lepas dari kekuasaan. Kekuasaan merupakan masalah sentral dalam sebuah negara yang merupakan pelebagaan masyarakat politik yang paling besar dan memiliki kekuasaan yang otoritatif. Dengan corak kekuasaan itu, negara dapat ditipologikan menjadi negara yang memiliki sistem politik yang otoriter, totaliter, atau demokratis.

Problem kekuasaan inilah yang dihadapi Indonesia sejak akhir 1950-an sampai akhir 1990-an. Selama kurun waktu tersebut, Indonesia menunjukkan sistem politik yang cenderung otoriter, walaupun secara tertulis menyebutkan bahwa sistem politik yang digunakan di Indonesia adalah demokrasi. Kecenderungan utama yang menyebabkan sistem politik Indonesia yang otoriter disebabkan oleh adanya sentralitas kekuasaan yang menguat pada pribadi, kelompok, atau institusi tertentu. Masalah sentralisasi kekuasaan yang merupakan masalah utama yang dihadapi Indonesia berkaitan dengan sistem politik pada masa lalu, membuat gagasan pertama yang timbul setelah reformasi adalah upaya membagi dan memisahkan kekuasaan tersebut.

Secara sederhana pembagian kekuasaan seperti yang terlihat pada pemisahan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sementara pemisahan kekuasaan dapat dicontohkan seperti pada sistem bikameral di dalam parlemen yaitu adanya lembaga 'DPR' yang mewakili orang dan adanya lembaga 'Senat' yang mewakili daerah.⁴² Tetapi, konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945 belum memberikan kejelasan tentang pemisahan dan pembagian kekuasaan tersebut.

Ketidakjelasan UUD 1945 tentang pemisahan dan pembagian kekuasaan itu telah membuat pemerintahan Indonesia sebelum reformasi tumbuh menjadi pemerintahan yang otoriter. Hal itu juga yang menjadi perhatian utama Presiden Habibie dalam masa-masa awal kepemimpinannya. Presiden Habibie membuat beberapa rencana untuk memperbaiki kondisi politik tersebut, tetapi perubahan itu dilakukan secara bertahap karena krisis yang dihadapi Indonesia menjadi sesuatu hal yang perlu segera diatasi. Habibie menilai bahwa gejolak yang muncul di Indonesia, selain karena krisis yang semakin memburuk, juga mulai banyak tumbuh aspirasi masyarakat tentang kepemimpinan yang bersih dan bebas dari inefisiensi dan praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme. Oleh karena itu, Habibie membentuk Kabinet Reformasi Pembangunan dengan beberapa tugas pokok dalam menyiapkan proses reformasi, salah satunya dalam bidang politik, yaitu memperbaharui berbagai perundang-undangan dalam rangka lebih meningkatkan kualitas

⁴² Ibid., 17-20.

kehidupan berpolitik yang bernuansa pada pemilu sebagaimana diamanatkan oleh Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).⁴³

Perubahan undang-undang yang diupayakan tersebut sempat mendapat tentangan dari berbagai pihak dan tidak sedikit pula yang memberikan dukungan. Dari pihak yang kontra berpendapat bahwa perubahan undang-undang dapat mengancam kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan Pancasila. Sementara dari pihak yang menyetujui perubahan undang-undang berpendapat bahwa UUD 1945 bukan dimaksudkan sebagai sesuatu undang-undang yang *final* tetapi masih memerlukan pembaharuan sesuai kondisi yang berkembang. Selain itu, banyak ketentuan-ketentuan yang masih ambigu dan belum memberikan batasan yang jelas tentang peraturan yang ada.⁴⁴ Walaupun perubahan atau amandemen UUD 1945 tersebut tidak disetujui oleh beberapa elite politik, tetapi karena begitu kuatnya tuntutan dari kelompok-kelompok prodemokrasi, akhirnya amandemen UUD 1945 dilakukan secara bertahap.⁴⁵

Berkaitan dengan upaya mengontrol kekuasaan, agar tidak terulang adanya pemerintahan yang otoriter sebagaimana sebelumnya, amandemen UUD 1945 berusaha memperjelas pembagian dan pemisahan

⁴³ Habibie., *Detik-detik*.,71.

⁴⁴ Marijan., *Sistem Politik*., 22-23.

⁴⁵ Pemikiran mengenai perlunya amandemen UUD 1945, ternyata juga muncul dari Presiden Habibie. Pada bulan Mei 1999, Habibie membentuk Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, untuk merancang program reformasi di bidang politik, ekonomi, dan hukum. Salah satu kelompok kerja yang dibentuk yaitu Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-Undangan, yang bertugas menyusun konsep usulan amandemen UUD 1945 dan pemilihan presiden langsung. Lihat Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergolakan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), 63.

kekuasaan yang ada di lembaga-lembaga pemerintahan, terutama presiden. Hal itu terjadi karena mengingat masalah sentralisasi kekuasaan yang ada sebelumnya disebabkan oleh besarnya kekuasaan presiden. Oleh karena itu, amandemen UUD 1945 berupaya membatasi dan memperjelas kekuasaan yang dimiliki presiden.

Salah satu perubahan itu berkaitan dengan waktu menjabat sebagai presiden. Masa kepemimpinan Soeharto yang berlangsung selama 32 tahun mendorong pemikiran tentang pembatasan masa menjabat sebagai presiden yang tercantum dalam pasal 7 UUD 1945. Sebelum amandemen, seorang presiden dan wakil presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan kemudian dapat dipilih kembali. Tidak ada pembatasan yang jelas dalam pasal tersebut sehingga presiden dapat memerintah dalam waktu yang lama seperti Soeharto. Setelah amandemen, presiden dan wakil presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali.⁴⁶

Pembatasan kekuasaan lain terlihat pada pasal 5 ayat 1 UUD 1945. Sebelum amandemen pasal 5 ayat 1 berbunyi, "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Setelah amandemen berubah menjadi, "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat".⁴⁷ Terlihat pembatasan kekuasaan dalam hal

⁴⁶ Tim Penyusun, *UUD 1945 dengan Penjelasan dan Amandennya* (Surabaya: Anugrah, t.t), 6.

⁴⁷ *Ibid.*, 5.

pembuatan undang-undang, sehingga presiden tidak bisa membuat undang-undang secara sembarangan.

Perubahan UUD 1945 tersebut dilakukan untuk membatasi kekuasaan presiden serta memberikan batas kekuasaan yang jelas antara presiden, DPR, dan MPR. Beberapa hal yang dinilai sebagai penyebab praktik otoritarianisme yang terjadi di Indonesia pada masa pemerintahan Orde Baru. Dengan perubahan tersebut, sistem demokrasi dapat lebih berkembang dan terlaksana dengan benar, meskipun dalam praktiknya masih banyak kekurangan di sana-sini.⁴⁸

2. Sistem Perwakilan Politik

Konstruksi demokrasi di dalam sistem politik Indonesia adalah menggunakan sistem perwakilan. Sistem ini berbeda dengan sistem demokrasi langsung, sebagaimana pernah terjadi pada masa Yunani kuno, di mana rakyat terlibat langsung dalam proses-proses politik tanpa melalui perwakilan. Esensi penting dalam sistem perwakilan adalah adanya sekelompok kecil orang yang memiliki peran besar di dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan-keputusan politik (*representative*), dan sekelompok besar orang yang mewakili kepentingan-kepentingannya kepada sekelompok kecil orang itu

⁴⁸ Keterangan lebih rinci mengenai perubahan kekuasaan presiden dapat dilihat dalam Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan di Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2004), 68-100. Dalam buku tersebut dijelaskan tentang perubahan kedudukan presiden dan wakil presiden, tata cara pemilihan presiden dan wakil presiden, kekuasaan presiden, dan pertanggungjawaban presiden dan wakil presiden. Lihat pula Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, terj. E. Setiyawati A. (Bandung: Mizan, 2007), 195-200.

(*represented*). Proses mewakilkan tersebut dilakukan melalui pemilu yang bebas dan adil.⁴⁹

Sistem perwakilan ini telah dipakai sejak Indonesia merdeka, tetapi tidak semua institusi menjalankannya secara demokratis. Keadaan ini terjadi di kedua masa pemerintahan sebelum reformasi, yaitu Orde Lama dan Orde Baru. Di kedua masa pemerintahan tersebut, terdapat wakil rakyat yang tidak dipilih melalui pemilu, seperti utusan golongan atau pejabat-pejabat politik yang ditunjuk. Lembaga perwakilan yang dibangun pasca pemerintahan Soeharto adalah lembaga perwakilan yang memiliki otoritas besar. Maksudnya, lembaga itu tidak saja mampu menjalankan fungsi perwakilan, melainkan juga memperjuangkan kepentingan-kepentingan dari konstituen atau rakyat yang diwakilinya. Lembaga ini juga berfungsi sebagai pengawas dan pengontrol pemerintah atau eksekutif. Penguatan ini terlihat dari adanya fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan kontrol.⁵⁰

Perubahan kekuasaan legislatif tersebut terlihat dari amandemen pasal 5, 20, dan 21, dimana kekuasaan yang sebelumnya dimiliki oleh presiden dialihkan pada DPR. Sebelum amandemen, pasal 5(1) menegaskan bahwa presiden memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Aturan ini diubah hingga hanya memberi hak kepada presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Hak mengajukan rancangan undang-

⁴⁹ Marijan, *Sistem Politik.*, 37.

⁵⁰ *Ibid.*, 33-43.

undang tersebut juga dimiliki oleh setiap anggota DPR sebagaimana tertulis dalam pasal 21 setelah amandemen.⁵¹

Penguatan ini tidak hanya di DPR, melainkan juga di DPRD. Pada masa pemerintahan Orde Baru, DPRD merupakan bagian dari Pemerintah Daerah. Di dalam Pasal 13 UU No. 5 Tahun 1974 dikatakan, “Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.⁵² Dalam posisi seperti ini, DPRD berada dalam subordinasi Kepala Daerah. Relasi di antara keduanya tidak seimbang, kebijakan-kebijakan banyak ditentukan oleh Kepala daerah.

Setelah terdapat demokratisasi pasca Orde Baru, terdapat upaya untuk membangun *checks and balances* di daerah. DPRD diberi otoritas yang lebih besar. Hal ini terlihat di dalam UU No. 22 Tahun 1999. Di dalam UU ini, terlihat betapa DPRD dikonstruksi memiliki otoritas yang lebih besar. DPRD tidak hanya memiliki kekuasaan di bidang legislasi, tetapi juga dalam merumuskan dan menetapkan Perda bersama Kepala Daerah dan memiliki otoritas untuk memilih, mengangkat, dan mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah berkaitan dengan penolakan Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ).⁵³

⁵¹ Indrayana., *Amandemen.*, 195-196.

⁵² Marijan., *Sistem Politik.*, 44.

⁵³ Ibid. Setelah pemerintahan Orde Baru berakhir, upaya untuk membangun *check and balances* dilakukan dalam sistem kelembagaan negara. Pembatasan kekuasaan diatur dengan jelas, tidak seperti pada masa Orde Baru yang menggunakan istilah pembagian kekuasaan dalam sistem kelembagaannya, sehingga tidak ada batasan kekuasaan yang jelas antar lembaga. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 280-281.

Selain mengenai DPR dan DPRD, perubahan sistem perwakilan juga terjadi pada MPR. Dalam UUD 1945 yang belum diamandemen, institusi yang menjalankan fungsi perwakilan adalah MPR dan DPR/D. MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang memiliki otoritas dalam membuat kebijakan-kebijakan paling strategis, seperti melakukan perubahan-perubahan terhadap konstitusi, menetapkan GBHN, dan memilih presiden/wakil presiden. Karena fungsinya yang sangat strategis, keanggotaan MPR terdiri dari para anggota DPR dan wakil dari utusan daerah dan golongan-golongan.⁵⁴

Hanya saja, sebagai representasi dari rakyat, MPR belum terkonstruksi secara demokratis, yaitu para anggotanya haruslah merupakan pilihan dari rakyat secara langsung. Agar konstruksi lembaga perwakilan itu lebih demokratis, konstitusi baru yang sudah diamandemen mengamanatkan agar semua orang yang duduk di lembaga perwakilan politik harus dipilih secara langsung melalui pemilu. MPR sendiri tidak lagi terdiri dari anggota DPR dan utusan daerah dan golongan-golongan, tetapi terdiri dari anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang juga dipilih melalui pemilu.⁵⁵

Perubahan itu berpengaruh terhadap ritme kerja lembaga perwakilan. Pada masa lalu, MPR menjalankan fungsinya dalam waktu tertentu saja yaitu lima tahunan saja. Karena itu, yang menjalankan fungsi perwakilan sehari-hari hanyalah para anggota DPR. Saat ini, para

⁵⁴ Marijan., *Sistem Politik.*, 45-47.

⁵⁵ Tim Penyusun, *UUD 1945 dengan Penjelasan.*, 4.

anggota MPR, yaitu para anggota DPR dan DPD, menjalankan fungsi perwakilan sehari-hari. Sebagaimana para anggota DPR, para anggota DPD dituntut bekerja *full time* dalam ritme kerja sehari-hari. Hanya saja, karena sistem bikameral⁵⁶ yang dipakai masih terbatas, yaitu berkaitan dengan kebijakan-kebijakan strategis mengenai daerah dan tidak dapat menjalankan fungsi legislasi sepenuhnya seperti yang dilakukan DPR.

3. Sistem Pemilu

Ada tiga prasyarat untuk mencapai demokrasi, yaitu kompetisi di dalam memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan, partisipasi masyarakat, dan adanya jaminan hak-hak sipil dan politik.⁵⁷ Oleh karena itu, sistem pemilu merupakan salah satu instrumen kelembagaan yang penting dalam memenuhi ketiga prasyarat tersebut. Secara sederhana, sistem pemilu berarti instrumen untuk menerjemahkan perolehan suara pemilu ke dalam jumlah kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon.

Sejak pemilu 1955, Indonesia menganut sistem proporsional di dalam pemilu. Di dalam sistem ini, alokasi jumlah kursi di lembaga perwakilan didasarkan pada perolehan suara masing-masing peserta pemilu secara proporsional. Alokasi dan distribusi kursi didasarkan pada jumlah penduduk, tetapi untuk luar Jawa tidak sepenuhnya berdasarkan

⁵⁶ Sistem bikameral atau sistem dua kamar yaitu sistem dimana lembaga perwakilan, terdiri dari DPR yang merupakan lembaga yang terkonstruksi sebagai wakil dari orang (penduduk) dan DPD yang merupakan lembaga yang terkonstruksi sebagai wakil dari daerah. Lihat Marijan, *Sistem politik.*, 47.

⁵⁷Ibid., 83.

jumlah penduduk sebagai upaya penyeimbangan antara Jawa yang berwilayah sempit tetapi padat penduduk dengan luar Jawa yang berwilayah luas tetapi lebih sedikit jumlahnya.⁵⁸

Berbagai kekurangan yang terdapat dalam sistem proporsional⁵⁹ menjadi pemicu harapan perubahan sistem proporsional menjadi sistem distrik pada saat jatuhnya pemerintahan Orde Baru. Sistem distrik⁶⁰ diharapkan bisa memungkinkan adanya relasi yang lebih baik antara wakil dan yang terwakili. Hanya saja, tuntutan demikian tidak bisa dikabulkan karena para wakil rakyat mengambil keputusan bahwa Indonesia tetap menganut sistem pemilu secara proporsional. Alasan yang dikemukakan oleh para wakil rakyat adalah sistem proporsional dianggap sebagai sistem yang lebih pas untuk Indonesia. Hal ini berkaitan dengan tingkat kemajemukan masyarakat Indonesia yang cukup besar. Terdapat kekhawatiran bila sistem distrik yang dipakai akan

⁵⁸ Ibid., 91.

⁵⁹ Sistem proporsional memiliki beberapa kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya adalah adanya proporsionalitas, inklusivitas, keterwakilan minoritas, sedikit suara yang terbuang, mudah bagi perempuan terwakili, kurang perlu adanya batas-batas, mengurangi tumbuhnya partai tunggal di suatu daerah, dan memungkinkan tingginya *turnout* (jumlah orang yang datang ke TPS). Sedangkan kekurangannya antara lain, lemah dalam keterwakilan wilayah, kurangnya isu akuntabilitas, cenderung melemahnya dukungan legislatif kepada presiden di dalam sistem presidensial, cenderung munculnya pemerintahan koalisis atau minoritas di dalam sistem parlementer, banyak kekuasaan yang diberikan kepada partai, dapat merangsang munculnya partai-partai ekstrem atau eksekutif di legislatif, dan tidak mampu menyingkirkan partai dari kekuasaan. Lihat Ibid., 89.

⁶⁰ Sistem distrik memiliki beberapa kelebihan yaitu kuat dalam keterwakilan wilayah, mudah terdapatnya akuntabilitas, mudah dipahami, menawarkan pilihan yang jelas kepada pemilih, mendorong terjadinya oposisi yang koheren, mengeluarkan partai-partai ekstrem, memungkinkan pemilih memilih calon-calon yang jelas, dimungkinkannya legislatif yang kuat di dalam mendukung presiden di dalam sistem presidensial, dimungkinkan adanya pemerintahan mayoritas di dalam sistem parlementer. Sistem distrik juga memiliki beberapa kekurangan yaitu tersingkirnya partai-partai minoritas, tersingkirnya kelompok-kelompok minoritas, tersingkirnya perempuan, dan banyak suara yang terbuang. Lihat Ibid.

banyak kelompok-kelompok yang tidak terwakili terutama kelompok-kelompok kecil atau marginal.⁶¹

Perubahan sistem pemilu juga terjadi pada sistem pemilihan presiden. Pada masa reformasi, presiden dipilih secara langsung oleh seluruh rakyat Indonesia yang memiliki hak pilih. Perubahan sistem pemilihan presiden ini dilakukan, karena untuk membangun format politik baru Indonesia yang lebih demokratis sebagai tuntutan reformasi politik. Pembentukan format politik baru ini didasari bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat. Oleh karena itu, pembentukan perangkat kelembagaan maupun aturannya harus mengacu kepada konsep kedaulatan rakyat. Perangkat kelembagaan itu mulai dari sistem kepartaian, sistem pemilu, sistem perwakilan politik, dan sistem penyelenggaraan pemerintahan harus bernapaskan semangat kedaulatan rakyat.⁶²

D. Perkembangan Partai Politik Pasca Orde Baru

Partai politik merupakan salah satu institusi inti dalam pelaksanaan demokrasi modern. Demokrasi modern mengandalkan suatu sistem yaitu sistem perwakilan, baik perwakilan dalam lembaga formal kenegaraan seperti parlemen maupun perwakilan aspirasi masyarakat dalam institusi kepartaian. Demokrasi modern berbeda dengan demokrasi langsung yang dipraktekkan pada masa Yunani Kuno, demokrasi modern memerlukan media penyampai

⁶¹ Ibid., 92.

⁶² Subekti., *Menyusun Konstitusi.*, 266.

pesan politik kepada negara (pemerintah). Media yang berupa institusi tersebut biasa disebut dengan partai politik dan keberadaannya diatur dalam konstitusi Negara modern.⁶³

Indonesia sebagai salah satu negara yang menganut sistem demokrasi sebagai sistem politiknya, tentu juga memiliki partai politik sebagai salah satu sarana demokrasi. Terjadi beberapa kali perubahan sistem kepartaian sejak Indonesia merdeka. Setelah sempat menjalankan sistem multi partai pada 1955, pada pemilu-pemilu berikutnya jumlah partai yang dapat bertahan semakin menurun seiring dengan munculnya peraturan-peraturan yang mempersulit partai-partai politik. Pada akhirnya hanya tiga partai yang terus bertahan hingga akhir Orde Baru yaitu Golongan Karya (GOLKAR), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

Berakhirnya pemerintahan Orde Baru memberikan 'angin segar' pada para pelaku politik seiring dengan upaya mewujudkan demokrasi yang seutuhnya oleh pemerintah. Sistem-sistem yang adapun berubah, salah satunya sistem kepartaian yang berubah menjadi sistem multi partai. Peraturan-peraturan yang menyulitkan partai politik juga banyak yang dihapus atau diubah. Hal itu tentu saja disambut baik oleh masyarakat yang telah lama merindukan kebebasan berpolitik seperti itu. Dalam sekejap, partai-partai politik baru bermunculan.

Presiden Habibie sebagai presiden pengganti Soeharto dihadapkan pada tuntutan percepatan pelaksanaan pemilu, akhirnya menyepakati pemilu

⁶³ Koirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), 1.

diselenggarakan pada 1999. Begitu kepastian waktu pelaksanaan pemilu ditetapkan, banyak partai politik yang mendaftarkan diri untuk mengikuti pemilu 1999. Banyaknya partai politik yang mendaftarkan diri memang tidak terlalu mengherankan, karena syarat yang ditetapkan untuk pembentukan partai politik relatif mudah. Aturan tersebut tercantum dalam UU No. 2 / 1999 pasal 2, yaitu:

1. Sekurang-kurangnya 50 orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun dapat membentuk partai politik.
2. Partai politik yang dibentuk sebagaimana dimaksud ayat 1 harus memenuhi syarat diantaranya:
 - a. Mencantumkan Pancasila sebagai dasar negara dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam anggaran dasar partai.
 - b. Asas atau ciri, aspirasi, dan program partai politik tidak bertentangan dengan Pancasila.
 - c. Keanggotaan partai politik bersifat terbuka untuk setiap warga negara Republik Indonesia yang telah mempunyai hak pilih.
 - d. Partai politik tidak boleh menggunakan nama atau lambang yang sama dengan lambang negara asing, bendera Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merah putih, bendera kebangsaan negara asing, gambar perorangan dan nama, serta lambang partai lain yang telah ada.⁶⁴

Sepintas syarat-syarat pembentukan partai politik memang cukup mudah. Tetapi syarat-syarat di atas menjadi lebih berat, karena adanya syarat tambahan untuk membentuk partai politik dan harus melewati proses verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Setelah melalui proses verifikasi, hanya 48 partai politik yang dinyatakan lulus seleksi untuk menjadi peserta pemilu 1999.

Terdapat beberapa perbedaan mendasar mengenai partai politik pada masa Orde Baru dan Pasca Orde Baru. Menurut Koirudin, perbedaan tersebut

⁶⁴ Ibid., 51-52.

adalah kaderisasi, partisipasi politik, dan sistem pengambilan keputusan partai politik. Pertama, pada masa Orde Baru, partai-partai politik yang ada harus menghadapi intervensi dari pihak yang berkuasa saat itu sehingga partai tersebut juga harus tunduk pada kekuasaan Orde Baru. Partai politik yang berkuasa tentu saja dapat menjalankan rekrutmen dan kaderisasi dengan lancar, tetapi partai-partai politik lain hanya dapat memperoleh sisa-sisa partai politik penguasa tersebut. Ketika pemerintahan Orde Baru berakhir, *euphoria* kebebasan yang datang membuat partai-partai politik yang baru bermunculan berlomba-lomba untuk mampu merekrut kader-kader yang berkualitas sehingga mampu dijadikan tulang punggung partainya. Akibatnya kebanyakan kader yang muncul adalah “kader lompatan” atau “kader karbitan” yang melihat peluang politik tersebut dan beralih dari profesi aslinya.

Kedua, selama masa Orde Baru, masyarakat masih merasakan situasi politik di bawah penindasan penguasa. Partisipasi yang dilakukannya tentu saja juga sebatas keterpaksaan dan tidak sesuai dengan pikiran dan perasaannya. Begitu reformasi terjadi, partisipasi yang munculpun menunjukkan perubahan positif walaupun belum terlalu signifikan. Ketiga, kebijakan-kebijakan yang diambil oleh partai kebanyakan merupakan intruksi dari pusat. Setelah masa pemerintahan Orde Baru berakhir, sistem pengambilan keputusan yang ada pada suatu partai politik menjadi lebih demokratis dan otonom sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing.⁶⁵

⁶⁵ Koirudin, *Partai Politik.*, 113-129.

Salah satu fenomena lain yang muncul mengenai partai politik pasca Orde Baru adalah semakin berkembangnya politik aliran. Hal itu terlihat dari banyaknya partai politik yang berbasis aliran, terutama partai politik berbasis agama. Setelah Orde Baru runtuh, muncullah berbagai partai politik baru, tidak terkecuali partai politik berbasis agama. PPP yang selama Orde Baru dipaksa menanggalkan asas Islam, meneguhkan kembali dirinya sebagai partai yang berasas Islam. Selain PPP muncul banyak partai Islam lain seperti Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Keadilan (PKS) yang selanjutnya berubah menjadi Partai Keadilan Sejahtera atau PKS), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), dan masih banyak lagi. Selain partai yang menyatakan sebagai partai berasas Islam, ada pula partai yang menyebut dirinya sebagai partai nasionalis religius seperti Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Amanat Nasional (PAN), tetapi warna Islamnya tetap menonjol.⁶⁶

Tidak hanya kelompok Islam yang berusaha mengembangkan diri dan mengeksploitasi ideologi yang bercorak aliran, kelompok-kelompok di luar Islam juga ada yang berusaha mengembangkan partai yang bercorak aliran. Sejumlah tokoh Buddha seperti Aggi Tjetje dan Ken Suryadin pada 16 Februari 1999 mendirikan Partai Buddhis Demokrat Indonesia. dari kalangan Katolik, muncul Partai Demokrat Katolik pimpinan Johannes Riberu dan Johannes Hardjono, dan Partai Katolik Demokrat pimpinan Marcus Mali dan Niirwan Sembiring. Sementara dari kalangan Protestan ada Partai Kristen Nasional Indonesia pimpinan Clara Marion Lientje Sitompul Tambunan dan

⁶⁶ Marijan., *Sistem Politik.*, 308-309.

Didik Soegito, serta masih banyak partai berbasis agama selain Islam lainnya.⁶⁷

Tetapi Indonesia mengalami suatu fenomena yang berbeda dengan negara-negara yang pernah mengalami kejadian serupa. Pada negara-negara yang pernah tumbuh di bawah pemerintahan yang otoriter, partai-partai berbasis agama yang muncul setelah rezim otoriter berakhir memperoleh kemenangan yang signifikan, kondisi seperti itu banyak terjadi di negara-negara Islam. Indonesia menunjukkan fenomena yang berbeda, partai-partai berbasis agama tidak menunjukkan hasil yang signifikan. Hal ini dibuktikan pada tiga kali pemilu yang diselenggarakan, kemenangan masih diraih oleh partai-partai yang tidak berbasis agama dan hanya beberapa partai berbasis agama yang memperoleh hasil yang cukup baik. Akibatnya, jumlah partai-partai politik berbasis agama semakin berkurang pada pemilu-pemilu selanjutnya.⁶⁸

⁶⁷ Ibid., 310-311.

⁶⁸ Luthfi Assyaukanie, "Islam Politik di Indonesia dan Mesir: Sebuah Perbandingan", Makalah disampaikan dalam Diskusi "Islam Politik di Timur Tengah dan Indonesia", Komunitas Salihara, Jakarta, 25 Januari 2012.