

Diktat Kuliah

POLITIK ISLAM DI INDONESIA

Disusun

SUMARNO

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JAKARTA**

2020

DAFTAR ISI

Pengantar	ii
Bab I Islam dan Politik di Indonesia	1
• Pendahuluan	1
• Akar Historis dan Sosiologis Politik Aliran	2
• Dikotomi Islam dan Nasionalis	5
Bab II Pasang Surut Islam dalam Politik	8
• Politik Islam Hindia Belanda	8
• Islam pada Masa Pendudukan Jepang	11
• Pada Jaman Kemerdekaan	12
➤ Piagam Jakarta	15
➤ Pembentukan Masyumi	20
➤ Perjuangan Politik Masyumi	21
➤ Pepecahan Partai Masyumi	23
• Jaman Demokrasi Parlementer	25
• Perdebatan dalam Konstituante tentang Dasar Negara	33
• Jaman Demokrasi Terpimpin	34
• Jaman Demokrasi Pancasila	35
Bab III Hubungan Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru	38
• Hubungan Antagonistik	39
• Hubungan Resiprokal Kritis	52
• Hubungan Akomodatif	55
Bab IV Konstelasi Islam dalam Pemilu	72
• Pemilu 1955	73
• Periode Demokrasi Terpimpin	77
• Pemilu 1999	79
• Kekalahan Politik Islam	84
Daftar Pustaka	89

Kata Pengantar

Wajah politik Indonesia tidak akan sempurna tanpa menyertakan faktor Islam di dalamnya. Hubungan Islam dan politik ibarat dua sisi dalam satu mata uang. Ia berbeda tetapi tidak bisa dipisahkan. Begitu juga, dalam sejarah perjalanan republik ini, Islam selalu hadir dalam berbagai momen penting kebangsaan. Dalam konstelasi politik nasional, Islam merupakan faktor determinan.

Selalu hadirnya Islam dalam lintasan sejarah politik bangsa, dikarenakan beberapa perpektif. Pertama, sosiologis. Islam dianut mayoritas rakyat Indonesia. Nilai-nilai Islam turut mempengaruhi perilaku sosial umatnya, termasuk dalam interaksi sosial politik. Dalam sistem politik demokratis, kaum mayoritas memiliki pengaruh politik yang cukup penting. Legitimasi politik sebuah pemerintahan tidak akan sempurna tanpa mendapat dukungan umat Islam.

Kedua, historis. Umat Islam memberikan kontribusi yang sangat besar dalam perjuangan menegakkan kemerdekaan bangsa yang mempertegas eksistensi negara dan bangsa Indonesia. Dalam semua momen sejarah, Islam tidak pernah absen dari peran kesejarahan yang monumental.

Ketiga, ideologis-teologis. Secara doktrinal, ajaran Islam tidak pernah membenarkan pemisahan agama dan negara. Dalam pandangan Islam, penegakan misi keagamaan hanya akan sempurna manakala ditopang oleh kekuasaan. Doktrin ajaran itu diyakini oleh umatnya dan mempengaruhi visi dan orientasi politiknya.

Berdasarkan ketiga perspektif ini, politik Indonesia selalu diwarnai dengan hadirnya komunitas Islam sebagai salah satu aktor politik yang sangat signifikan. Itulah sebabnya, matakuliah “Politik Islam di Indonesia” merupakan mata ajaran yang cukup penting bagi mahasiswa Jurusan Ilmu Politik FISIP UMJ yang mengusung visi menjadi pusat kajian sosial politik yang terkemuka, modern dan islami.

Untuk melengkapi referensi tentang topik kajian itu, Diktat Kuliah “Politik Islam di Indonesia” ini disusun. Penyusunan diktat ini dimaksudkan untuk memudahkan para mahasiswa menambah referensinya sehingga mempermudah mereka melakukan kajian terhadap tema politik Islam di Indonesia. Tentu saja, diktat ini masih jauh dari kesempurnaan. Di masa yang akan datang, diktat ini direncanakan untuk disempurnakan disesuaikan dengan dinamika politik kontemporer dan selanjutnya disiapkan untuk diterbitkan dalam sebuah buku pegangan bagi para peminat studi politik Islam di Indonesia. Semoga bermanfaat

Ciputat, Januari 2020

Penyusun

BAB I

ISLAM DAN POLITIK DI INDONESIA

Pendahuluan

Sepanjang sejarah politik Indonesia, Islam merupakan faktor yang cukup determinan. Sebagai agama yang dipeluk oleh mayoritas penduduk, Islam telah menjadi unsur yang paling berpengaruh dalam budaya Indonesia dan merupakan salah satu unsur strategis dalam konstelasi politik Indonesia. Konstituen Islam juga merupakan sumber legitimasi politik terpenting bagi setiap kekuasaan. Selain itu, bagi kalangan Islam, berpolitik merupakan bagian dari perjuangan yang tidak bisa dipisahkan sama sekali dari bangunan *syariat* Islam yang utuh dan komprehensif.¹ Para peneliti Barat pun yang mencermati keterlibatan Islam dalam pergumulan politik, seperti Allan A. Samson, mengakui hal itu. Menurut Samson, dari berbagai agama, Islam sangat mungkin merupakan yang paling sempurna dalam keteguhan menjalin hubungan langsung antara agama dan kekuatan politik.²

Arti penting Islam bagi kekuasaan politik, juga dapat dilihat dari strategi penguasa dalam “menghadapi” Islam. Setiap penguasa selalu memiliki kebijakan tertentu terhadap Islam guna memperkuat legitimasi moral dan politiknya, baik melalui pendekatan yang akomodatif, kooptatif maupun fragmentatif. Pendekatan akomodatif dimaksudkan untuk merangkul kalangan umat Islam sehingga bisa memperkuat basis dukungannya pada pemerintahan. Pendekatan kooptatif dilakukan dengan cara kooptasi terhadap tokoh-tokoh umat atau organisasi yang berbasis umat agar pemerintah bisa melakukan kontrol terhadap perilaku politik umat agar sejalan atau minimal tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah. Sedangkan pendekatan fragmentatif dilakukan pemerintah dengan menggunakan “politik belah bambu”: satu kelompok diangkat sementara kelompok yang lain ditekan. Pendekatan ini dimaksudkan untuk memecah konsentrasi kekuatan umat

¹ Penggunaan istilah umat Islam dalam konteks politik bisa menimbulkan kerancuan karena umat Islam bukanlah entitas politik yang monolitik. Istilah ini mengacu pada *islamic political community*, sebuah komunitas yang menempatkan Islam sebagai variabel penting dalam identitas dan orientasi politiknya.

² Allan A. Samson, *Conception of Politics, Power and Ideology in Contemporary Indonesian Islam*,” dalam Karl D. Jackson and Lucian W. Pye (eds), “*Political Power and Communication in Indonesia*”, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1978, hal. 196.

sehingga terjadi fragmentasi dalam berbagai afiliasi politik yang banyak dan berbeda-beda. Berpendarnya kekuatan Islam akan memudahkan bagi penguasa untuk mengendalikan umat bagi kepentingan politiknya.

Dengan demikian, keterlibatan Islam dalam politik bisa dilacak jauh pada masa kerajaan-kerajaan di berbagai belahan kawasan yang kemudian bernama Indonesia. Akan tetapi tulisan ini akan memulai tinjauannya secara sekilas tentang pasang surut politik Islam dalam lintasan sejarah Indonesia, sejak masa kolonial hingga saat ini, untuk membuktikan tesis bahwa Islam selalu hadir dalam semua episode perjalanan republik ini.

Akar Historis dan Sosiologis Politik Aliran

Politik Indonesia mencerminkan kompleksitas dari suatu negara kepulauan yang sangat beragam dalam posisi geografis, bahasa, etnis, adat istiadat dan agama. Keberagaman ini merupakan basis persoalan yang melahirkan kompetisi sosial politik diantara kelompok-kelompok masyarakat, yang tergabung dalam berbagai organisasi sosial politik dengan berbagai kecenderungan afiliasi ideologis. Para ilmuwan politik banyak menyebut ada dua kecenderungan ideologis politik Indonesia, yakni kalangan Islam dan nasionalis.

Gerakan kebangsaan Indonesia (nasionalisme) sebenarnya merupakan rumusan sintetis dua arus utama kesadaran kebangsaan yang sedang mencari identitas dan sedang berusaha menampilkan alternatif atas kolonialisme. Arus pertama berakar pada priyayi dan perkumpulan Budi Utomo yang mereka dirikan dengan tujuan utama mendorong pembentukan sekolah-sekolah bagi kaum pribumi (Indonesia) dan berkeinginan untuk menghidupkan budaya Jawa pra-Islam. Arus kedua adalah gerakan massa Sarekat Islam yang memusatkan perhatiannya pada bidang sosial dan ekonomi yang benar-benar menginginkan tumbuhnya kelas menengah. Sebagai pengibar bendera Islam, gerakan tersebut menggunakan simbol Islam dalam menghadirkan suatu paradigma bagi perjuangan melawan kolonialisme. Dua arus utama tersebut kemudian berubah ke dalam bentuk organisasi sosial politik yang berbeda, namun pada waktu munculnya kesadaran nasionalisme, mereka bahu membahu bagi kemerdekaan Indonesia.

Dua arus utama itu dapat dilihat misalnya pada fenomena kemunculan Sarekat Dagang Islam yang berorientasi pada perdagangan, yang kemudian berubah menjadi Sarekat Islam yang bersifat politis, merupakan antitesis terhadap perhimpunan ningrat Jawa yang berbudaya sinkretik, Budi Utomo. Dua kelompok ini kemudian diubah ke dalam partai politik dengan dua arus utama, Islam dan sekularis, santri dan abangan. Dua arus ideologi inilah yang kemudian bergumul dalam konstelasi politik Indonesia.³

Dewasa ini, setelah *lengsernya* Orde Baru dari panggung politik Indonesia, perkembangan politik Indonesia ditandai dengan munculnya kembali politik aliran, yang populer pada tahun 1940-an hingga pertengahan 1960-an. Inti teori aliran—sebagaimana dapat dibaca dalam karya Clifford Geertz “*The Javanese Village*”—adalah adanya kesamaan ideologis yang kemudian tertransformasikan ke dalam pola integrasi sosial yang komprehensif. Dalam konteks itu, agama menjadi elemen penting, sebagai satu-satunya faktor yang membentuk pola pengelompokan sosial-politik. Atas dasar itu, Geertz percaya bahwa komunitas politik Jawa pada dasarnya terdiri dari dua kelompok religio-ideologis yang berbeda: “priyayi-abangan” dan “Islam”. Oleh sejumlah ilmuwan politik, mikrokosmik Jawa itu dikembangkan menjadi Indonesia. Dalam kerangka itu, politik Indonesia dilihat dalam dua aliran besar: “nasionalis” dan “Islam”. Dalam perspektif seperti ini, paling tidak seperti yang dilihat Geertz dalam mikrokosmik daerah Mojokuto (Jawa Timur), basis politik pelaku-pelaku partai Islam (Masyumi, NU, PSII, dan Perti) adalah santri. Sedangkan basis sosial politik kalangan nasionalis (PNI) dan kiri (PKI) adalah kalangan abangan dan priyayi.

Spektrum aliranisme inilah yang mewarnai politik Indonesia hingga pertengahan 1960-an. Ketika Orde Baru tampil dalam kekuasaan, dengan ideologi tertib politik dan pembangunan politik aliran berusaha dihilangkan dengan berbagai cara. Dalam situasi negara yang sangat kuat, bahkan hegemonik dalam pandangan banyak orang, ia dapat berperan sebagai wilayah penyangga (*buffer zone*) bagi gesekan-gesekan yang bersifat religio-ideologis atau kedaerahan. Seperti dapat disaksikan, meskipun hanya di permukaan, konflik-konflik religio-ideologis serta kedaerahan relatif bisa ditekan pada masa Orde Baru.

³ Din Syamsuddin, *op. Cit.* hal. 24

Akan tetapi Mei 1998, rezim Orde Baru rontok. Relaksasi dan liberalisasi politik muncul dimana-mana dengan segala romantismenya. Tanpa ada yang bisa menghalangi, sentimen lama, baik yang bersifat religio-ideologis maupun kedaerahan, muncul kembali. Inilah realitas politik Indonesia dewasa ini.⁴

Dalam perspektif pengalaman politik Indonesia lama, sebagaimana dirumuskan oleh Clifford Geertz sebagai *aliran* di atas, kita bisa memotret arus utama politik Indonesia pasca Orde Baru. Meskipun dengan varian yang berbeda, afiliasi ideologis semacam itu juga tergambar dalam Pemilu 1999 lalu. Diantara 48 partai yang ada, ada tujuh partai besar yang tampil; PDI Perjuangan, Partai Golkar, PPP, PKB, PAN, PBB dan PK. Selain PPP, PBB dan Partai Keadilan, keempat partai tersebut secara formal memiliki karakteristik yang sama: pluralis. Meskipun sama-sama pluralis, corak ideologis keempat partai itu berbeda. PNI bermetamorfosis menjadi PDI-Perjuangan, reinkarnasi NU berwujud PKB, dan basis massa yang bercorak muslim modernis (yang menjadi ciri Masyumi masa lalu) berdiaspora ke berbagai kelompok, tidak saja ke partai Islam tetapi juga ke partai “gado-gado” semacam PAN dan Golkar. Meskipun dalam kedua partai itu ada kelompok muslim modernis (santri), priyayi-abangan dan non Islam, tetapi elit utama kedua partai itu dipegang oleh muslim modernis: HMI (Golkar) dan Muhammadiyah (PAN). Sayap Islam diwakili oleh PPP dan dua partai Islam lain yang lebih kecil: Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Keadilan (PK), serta partai-partai Islam kecil lainnya⁵. Sedangkan eks. PKI, yang mulai Pemilu 1999 lalu memperoleh kembali hak politiknya, patut diduga menyuarakan aspirasinya ke PDI Perjuangan dan sebagian kecil ke PRD.⁶

Dalam perspektif sosiologis, klasifikasi hitam-putih semacam itu sebenarnya sarat dengan kritik dan bahkan sering tidak relevan karena fakta di lapangan banyak terjadi tumpang tindih. Kenyataannya, saat ini tidak ada satu partai pun yang diwarnai satu kecenderungan aliran saja tetapi terdiri dari kelompok lintas sektoral. Karenanya pemilahan semacam itu hanya dimaksudkan untuk memudahkan dalam memahami peta

⁴ Bachtiar Efendi, *Re-Politisasi Islam: Pernahkah Islam Berhenti Berpolitik*. Bandung: Mizan, 2000, hal. 354-355, 364.

⁵ Partai Islam yang lainnya ikut dalam Pemilu 1999 tetapi perolehan suaranya tidak cukup signifikan adalah Partai Umat Islam, Partai Masyumi, Partai Masyumi Baru, Partai Islam Demokrat, Partai Nahdlatul Ummat, Partai Kebangkitan Umat, Partai KAMI, PSII dan PSII 1905.

⁶ Penyaluran aspirasi politik eks. PKI ke PDI-P dikemukakan oleh Sismojo, mantan anggota Komite Central PKI (*Tekad*, No. 25/19-25 April 1999, hal. 20). Sedangkan sastrawan eks. PKI, Pramudya Anantatoer diangkat sebagai anggota kehormatan PRD.

ideologis dan perilaku politik riil berbagai kelompok politik di masyarakat dengan melihat *mainstream* yang mewarnainya.

Dikotomi Islam dan Nasionalis

Pada jaman Hindia Belanda, ada tiga golongan utama masyarakat Indonesia. Pertama, golongan bangsawan, seperti priyayi di Jawa, *eleebalang* (hulubalang) di Aceh dan raja-raja atau kepala adat di daerah lain. Mereka merupakan “batu sendi sistem kolonial Belanda selama berpuluh-puluh tahun, walaupun tidak selama berabad-abad”. Kedua, kaum nasionalis yang tergabung dalam berbagai organisasi yang tidak berdasar agama, yang oleh Harry J Benda disebut sebagai kaum nasionalis “sekuler”. Ketiga, golongan para pemimpin Islam atau kaum nasionalis Muslim.⁷

Peranan golongan pertama telah berakhir seiring dengan kedatangan Jepang pada bulan Maret 1942 yang merupakan suatu akhir rezim Hindia Belanda. Yang paling penting dalam sejarah Indonesia adalah peranan kedua golongan terakhir, yakni kaum nasionalis “sekuler” dan golongan Islam. Kaum nasionalis “sekuler” sebagian besar terdiri dari kaum Muslimin abangan dan awam lainnya, selain dari kalangan non-Muslim. Menurut Boland, masuk dalam golongan ini juga sejumlah orang Islam yang alim yang memandang Islam sebagai agama individu dan bukan sebagai suatu sistem ideologi yang akan dilaksanakan dalam bidang politik dan pemerintahan. Sedangkan kalangan Islam terdiri dari para pemimpin Islam yang tergabung dalam partai-partai dan organisasi-organisasi Islam.⁸

Tentang peran kedua golongan itu, Benda membuat kesimpulan yang menarik: “Untuk beberapa waktu, kelihatannya orang-orang Jepang lebih suka memberikan berbagai peluang bagi tuntutan umat Islam daripada kepada kehendak kaum nasionalis, apalagi terhadap keinginan golongan priyayi.....Hanya kemudian mendekati tahap akhir pendudukan—yaitu sewaktu Jepang yang mulai kalah perang itu mulai mengizinkan diadakannya persiapan kemerdekaan Indonesia—peluang yang diberikan kepada elit Muslim tersebut diimbangi dan akhirnya diatasi oleh dukungan yang semakin meningkat serta semakin penting yang diberikan pemerintah Jepang kepada kaum

⁷ BJ Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia*. Jakarta: Grafiti Pers, 1985, hal. 9

⁸ *Ibid*, hal. 10.

nasionalis “sekuler” ini. Namun, sementara itu, Islam Indonesia telah memperoleh suatu posisi kekuatan yang belum pernah dimiliki sebelumnya itu, yang tidak lagi demikian mudah digeser oleh kepemimpinan kaum nasionalis.”⁹

Adalah hal yang biasa pasukan pendudukan Jepang menggunakan agama untuk mencapai tujuan perangnya, yakni mobilisasi dukungan dari para pemeluk agama. Menurut M.A Aziz, sejarawan Pakistan yang melakukan penelitian tentang kolonialisme Jepang di Indonesia (1955), untuk menyelesaikan tesis di Universitas Leiden “Orang-orang Jepang memandang Islam sebagai salah satu sarana yang terpenting untuk menyusupi lubuk rohaniah terdalam dari kehidupan rakyat Indonesia dan untuk meresapkan pengaruh pikiran serta cita-cita mereka ke bagian masyarakat yang paling bawah. Dengan pertimbangan yang sama agama Kristen terpilih di Filipina sebagai wahana penyusunan ideologis.”¹⁰

Menurut Boland, ada tiga hal manfaat yang diberikan Jepang kepada umat Islam selama pendudukannya di Indonesia; dibentuknya Kantor Urusan Agama, didirikannya Masyumi dan pembentukan Hizbullah. Kantor Urusan Agama (yang menjadi cikal bakal Departemen Agama) (dalam bahasa Jepang *Shumubu*), dibentuk tidak lama setelah Jepang mendarat di Indonesia, Maret 1942. Pada mulanya kantor ini dipimpin oleh Kolonel Hori dari tentara Jepang, kemudian diserahkan kepada Hoesein Djajadiningrat dan sejak 1 Agustus 1944 KH Hasyim Asy’ari, pendiri NU, diangkat sebagai Kepala Kantor Urusan Agama. Oleh karena Kiai Hasyim lebih banyak tinggal di Jombang, Jawa Timur untuk mengurus Pesantren Tebuireng, maka pekerjaan sehari-hari sebagai Kepala KUA dilaksanakan oleh putranya KH Wahid Hasyim, ayah Abdurrahman Wahid. Kelak, A Wahid Hasyim menjadi Menteri Agama pertama dalam kabinet pertama RIS tahun 1950.

Manfaat kedua zaman Jepang adalah pembentukan Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia) sebagai pengganti MIAI yang dibentuk jaman Belanda.¹¹ Tujuan Masyumi adalah “memperkuat kesatuan seluruh organisasi Islam dan membantu Dai

⁹ Ibid, hal. 11

¹⁰ ibid hal. 11

¹¹ Masyumi bentukan Jepang ini berbeda sama sekali dengan partai politik Islam Mayumi yang dibentuk kalangan islam tahun 1945.

Nippon untuk kepentingan Asia Timur Raya”¹². Ketua Masyumi adalah KH Hasyim Asy’ari dan wakilnya adalah putranya, Wahid Hasyim.

Terlepas dari maksud-maksud Jepang yang tidak terkait dengan kepentingan Islam, pembentukan kedua organisasi ini (KUA dan Masyumi) memberikan arti yang cukup penting bagi kalangan Islam yakni latihan untuk mengelola organisasi modern—untuk ukuran saat itu—dan birokrasi pemerintahan, meskipun dalam arti terbatas. Hal ini telah meningkatkan kedudukan Islam, dibandingkan pada jaman Belanda yang selalu meminggirkan Islam bahkan menekan Islam dan memberi peluang yang lebih besar kepada kaum nasionalis. Inilah yang dirasakan kalangan Islam sebagaimana dilukiskan oleh Abikusno Tjokrosujoso: “kebijakan pemerintah Belanda telah memperlemah posisi Islam. Islam tidak memiliki pegawai di bidang agama yang terlatih di masjid-masjid dan pengadilan-pengadilan Islam. Belanda menjalankan kebijakan yang memperlemah posisi Islam. Ketika pasukan Jepang datang, mereka menyadari bahwa Islam adalah suatu kekuatan di Indonesia yang dapat dimanfaatkan”¹³

Manfaat ketiga adalah dibentuknya Hizbullah, yang merupakan organisasi militer bagi pemuda-pemuda Islam, pada akhir 1944. Diantara pemimpin Hizbullah terdapat para pemuda Muslim yang kelak kemudian menjadi tokoh politik yang cukup penting, seperti Mohammad Roem, Anwar Tjokroaminoto, Jusuf Wibisono dan Prawoto Mangkusasmito.

Menurut Boland, pembentukan Hizbullah memiliki arti penting karena banyak anggota-anggotanya kemudian menjadi tentara nasional Indonesia. Hal itu berarti bahwa dalam ketentaraan Indonesia ada kehadiran kaum “santri” Muslim yang berarti.¹⁴

¹² Boland, 13.

¹³ Sebagaimana dikutip Bachtar Effendi, *Islam dan Negara, Transformasi Pemikiran Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: Paramadina, 1998, hal. 83, dari Daniel S Lev. *Islamic Courts in Indonesia: A Study in the Political Bases of Legal Institutions*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1972 hal. 34.

¹⁴ Boland, 15.

BAB II

PASANG SURUT ISLAM DALAM POLITIK

A. Politik Islam Hindia Belanda

Pada masa kolonial, pemerintah Belanda menghadapi realitas bahwa ajaran Islam seringkali muncul sebagai simbol perlawanan penduduk terhadap kaum penjajah yang dinilainya kafir. “Secara terus menerus,” tulis Harry J. Benda, “konsolidasi kekuasaan Belanda yang makin meluas, diancam oleh pemberontakan-pemberontakan lokal dari perlawanan-perlawanan yang diinspirasi oleh Islam, yang dipimpin baik oleh penguasa Indonesia yang telah memeluk ajaran Nabi maupun, pada tingkat desa, oleh ulama-ulama fanatik.”¹⁵ Menurut George McTurnan Kahin kenyataan itu menunjukkan bahwa Islam telah dijadikan sebagai “senjata ideologis” (*ideological weapon*) untuk melakukan perlawanan terhadap kaum kolonial. Maka tidaklah mengherankan jika perkumpulan yang berbasis Islam semacam SDI (Sarekat Dagang Islam-1905) sebagai gerakan massa pertama yang terorganisir secara politik, sebagai cikal bakal pertumbuhan nasionalisme. SDI yang kemudian menjadi SI (Sarekat Islam) menghadapi tantangan kuat dari pejabat pemerintah kolonial dan kalangan ningrat priyayi.¹⁶

Perang Paderi (1873-1903) yang dipelopori Imam Bonjol, Perang Diponegoro (1825-1830) yang dipimpin Abdul Hamid Diponegoro dan Perang Aceh (1873-1903) yang dikomandani Teuku Umar, dan lain-lain di berbagai daerah, tidak bisa dilepaskan dari pengaruh ajaran Islam yang menolak penindasan dan segala bentuk ketidakadilan kolonial. Islam tampil sebagai ideologi perjuangan yang menggerakkan semangat perlawanan pribumi terhadap kaum penjajah yang menindas hak dan martabatnya serta mengeksploitasi kekayaan alam negerinya.

¹⁵ Harry J. Benda, *Continuity and Change in Southeast Asia*, New Haven: Yale University Southeast Asean Studies, 1972, sebagaimana dikutip Syafii Anwar, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Politik Tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*, Jakarta: Paramadina, 1995, hal. 3. Istilah “ulama fanatik” tampaknya digunakan Harry J Benda untuk menggambarkan kepeloporan ulama dalam memimpin umat di luar masjid dan pesantren untuk melakukan perlawanan terhadap kekuatan asing yang tidak saja merugikan rakyat tetapi juga mengancam eksistensi agamanya.

¹⁶ *Ibid.*

Atas dasar itulah, Belanda berkeyakinan untuk memadamkan berbagai pemberontakan di tanah jajahannya, hal yang paling penting dilakukan adalah keharusan untuk menundukkan Islam, dengan berbagai cara. Dalam kaitan ini, pengetahuan tentang Islam dan pribumi kemudian dipelajari secara ilmiah di negeri Belanda dan menghasilkan ilmu yang dikenal dengan *indologie*. Belanda memang menerapkan dua cara untuk menundukkan Islam: melalui pendekatan politik dan pendekatan senjata. Untuk melestarikan kolonialismenya, Belanda memerlukan *inlandsch politiek*, yakni kebijaksanaan mengenai pribumi, untuk memahami dan menguasai pribumi.

Pada mulanya politik Belanda terhadap Islam dilandasi oleh kecurigaan, kewaspadaan dan ketakutan sehingga dengan cermat mereka mengawasi segala sesuatu yang berhubungan dengan Islam. Bagi Belanda, Islam adalah ancaman serius untuk melanjutkan koloninya di Indonesia. Politik pemerintah kolonial Hindia Belanda terhadap Islam di Indonesia dikenal dengan istilah *Islam Politiek*. Arsitek utama politik Islam Hindia Belanda itu adalah Christian Snouck Hurgronje yang diangkat pemerintah Belanda tahun 1889 menggantikan KF Holle, sebagai *adviseur voor Inlandsche zaken*, yakni penasehat Gubernur Jenderal Hindia Belanda tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan pribumi. C. Snouck Hurgronje adalah ahli sastra Semit, seorang orientalis yang cukup berpengalaman dan memiliki andil besar dalam merumuskan strategi mengakhiri perang Aceh bagi keuntungan Belanda. Dengan demikian, tugas untuk “menjinakkan pribumi” bukanlah hal yang asing bagi Snouck Hurgronje pada waktu itu.¹⁷ Oleh karena pribumi pada waktu itu identik dengan Islam, maka tugas utama Snouck sebagai penasehat Gubernur Jenderal adalah sebagian besar berkaitan dengan masalah-masalah Islam.¹⁸

¹⁷ Pokok-pokok pikiran Christian Snouck Hurgronje telah diterbitkan oleh *Indonesian-Netherlands Cooperation in Islamic Studies (INIS)* antara tahun 1990-1993 dengan judul *Nasihat-nasihat C. Snouck Hurgronje Semasa Kepegawaiannya Kepada Pemerintah Hindia Belanda 1889-1936*, Jilid I-VIII dan *Kumpulan Karangan Snouck Hurgronje*, sampai Jilid IX. INIS merupakan kerjasama antara Direktorat Perguruan Tinggi Agama Islam, Departemen Agama RI dengan Jurusan Bahasa dan Kebudayaan Asia Tenggara dan Oseania, Universitas Leiden, Belanda.

¹⁸ Mengenai politik Islam Hindia Belanda, lihat disertasi H. Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, Jakarta: LP3ES, 1996, hal. 9-12. Sebagian besar bab ini, mengacu pada buku tersebut. Selain itu, lihat juga Hamid Algadri, *Politik Belanda Terhadap Islam dan Keturunan Arab di Indonesia*. Jakarta: CV Haji Masagung: 1988, dan Karel Steenbrink, *Kawan dalam Pertikaian: Kaum Kolonial Belanda dan Islam di Indonesia (1596-1942)*, Bandung: Mizan, 1995.

Politik Islam di bidang kemasyarakatan yang digariskan Snouck Hurgronje adalah menggalakkan pribumi agar menyesuaikan diri dengan kebudayaan Belanda. Snouck biasa menggunakan istilah *asosiasi* untuk melaksanakan prinsip politiknya itu. Politik asosiasi bertujuan untuk mempererat ikatan antara negeri jajahan dengan negara penjajahnya melalui kebudayaan, di mana lapangan pendidikan menjadi garapan utamanya. Snouck Hurgronje percaya politik asosiasi akan memperkuat eksistensi dan kelestarian penjajahan Belanda di Indonesia. Dengan mengabdikan keinginan orang Indonesia memperoleh pendidikan, menurut Snouck, akan menjamin kekalnya loyalitas mereka kepada Belanda. Ditegaskan pula bahwa asosiasi akan menghilangkan cita-cita Pan Islam dari segala kekuatannya. Bahkan secara tidak langsung asosiasi akan bermanfaat bagi penyebaran agama Kristen, sebab penduduk pribumi yang telah berasosiasi akan lebih mudah menerima panggilan misi.¹⁹

Dengan demikian, politik asosiasi di bidang pendidikan pada hakekatnya merupakan politik de-Islamisasi Belanda terhadap pribumi, yang dilakukan dengan cara mendirikan banyak sekolah yang bertujuan menjauhkan anak-anak umat Islam dari keyakinan terhadap agama Islam.²⁰ Snouck yakin bilamana politik ini berhasil, tidak ada lagi yang menyusahkan pemerintah dalam hubungannya dengan kaum muslimin. Sekolah-sekolah yang didirikan kolonial Belanda bersifat sekuler, dalam arti pelajaran agama atau semangat agama tidak diberikan, bahkan pelajaran-pelajaran umum, misalnya sejarah dan ilmu bumi, bersifat Belanda sentris, terlepas dari kebudayaannya sendiri. Sekolah-sekolah itu melahirkan golongan baru yang disebut golongan intelek yang pada umumnya bersifat negatif terhadap Islam. Dampak negatif pendidikan Barat melahirkan keprihatinan tokoh-tokoh Islam, antara lain KH Ahmad Dahlan, yang kemudian akhirnya mendirikan persyarikatan Muhammadiyah²¹, yang antara lain memberikan perhatian yang serius terhadap masalah pendidikan dengan cara mendirikan berbagai lembaga pendidikan, dari tingkat dasar hingga perguruan tinggi.

Di bidang politik, Snouck Hurgronje menerapkan prinsip *splitsingstheorie*, yakni pemisahan antara agama dan politik. Menurut Snouck, musuh kolonialisme bukanlah

¹⁹ Aqib Suminto, *op. Cit*, hal. 39-40.

²⁰ PP Muhammadiyah Majelis Pustaka, *Sejarah Muhammadiyah Bagian I* (Yogyakarta: PP Muhammadiyah Majelis Pustaka, 1993), sebagaimana dikutip Saefullah, *Gerak Politik Muhammadiyah Dalam Masyumi*. Jakarta: Grafiti, 1997, hal. 51.

²¹ *Ibid*, hal. 51,54.

Islam sebagai agama, melainkan Islam sebagai doktrin politik. Snouck Hurgronje membedakan Islam dalam arti “ibadah” atau agama murni dengan Islam sebagai kekuatan sosial politik. Dalam hal ini ia membagi Islam atas tiga kategori, yakni bidang agama murni atau ibadah, bidang sosial kemasyarakatan dan bidang politik; di mana masing-masing bidang menuntut alternatif pemecahan yang berbeda. Dalam bidang agama murni atau ibadah, pemerintah kolonial pada dasarnya memberikan kemerdekaan kepada umat Islam dalam menjalankan ajaran agamanya, sepanjang tidak mengganggu kekuasaan pemerintah Belanda. Dalam bidang kemasyarakatan, pemerintah memanfaatkan adat kebiasaan yang berlaku dengan cara menggalakkan rakyat agar mendekati Belanda. Akan tetapi dalam bidang politik dan ketatanegaraan, pemerintah kolonial harus mencegah setiap usaha yang akan membawa rakyat pada fanatisme dan Pan Islam.²²

Snouck Hurgronje sangat paham ekspresi keagamaan umat Islam dalam dimensi ritual tidak membahayakan posisi pemerintah Belanda di tanah jajahan. Sedangkan rekonstruksi ajaran Islam dalam bidang ideologi dan politik, akan membentuk perilaku umat yang kritis, ideologis, berani dan pada akhirnya mendorong perlawanan terhadap setiap kezaliman penguasa. Strategi semacam itu terbukti cukup efektif dalam “menjinakkan” umat Islam Indonesia. Atas keberhasilannya merumuskan “seni” menghadapi Islam di Indonesia, Harry J Benda dalam *The Crescent and the Rising Sun*, menyebut Snouck sebagai “arsitek keberhasilan politik Islam yang paling legendaris”. Sedangkan WJA Kernkamp dalam *Islam Politiek* menyebut Snouck Hurgronje sebagai orang yang telah berhasil melengkapi pengetahuan Belanda tentang Islam, terutama bidang sosial dan politik, di samping meneliti mentalitas ketimuran dan Islam.²³

B. Islam pada Masa Pendudukan Jepang

Pada masa pendudukan Jepang (1942-1945), pihak Jepang juga merumuskan strategi tertentu dalam menghadapi kalangan Islam. Meskipun Jepang juga menerapkan kebijakan yang tidak kalah represifnya dengan Belanda, di sisi lain Jepang menyadari bahwa umat Islam merupakan kekuatan potensial yang cukup strategis bagi kepentingan

²² Aqib Suminto, *op.cit.* hal. 12.

²³ *Ibid*, hal. 11.

Jepang yang saat itu terlibat perang melawan kekuatan Sekutu. Karena itu, Jepang merumuskan politik terhadap umat Islam, yang disebut Harry J Benda sebagai *Nippon's Islamic grass roots policy*.²⁴ Pihak Jepang berusaha melakukan pendekatan terhadap umat Islam dengan membujuk pemimpin-pemimpin umat untuk bekerjasama dengan maksud untuk memobilisasikan seluruh penduduk guna mendukung tujuan-tujuan perang Jepang. Untuk menarik simpati umat, Jepang membentuk *Shumubu* (semacam Kantor Urusan Agama), melatih militer para pemuda Islam dalam Hizbullah dan bagi ulama dalam Sabilillah, serta mengizinkan kembali berdirinya organisasi-organisasi Islam yang sebelumnya dibekukan, seperti Muhammadiyah, NU, MIAI dan lain-lain. Politik mendekati umat Islam ini, menurut Kasman Singodimedjo, dilakukan karena Jepang sadar bahwa ulama punya pengaruh yang sangat besar di kalangan rakyat yang mayoritas muslim.²⁵

Ketika Jepang mulai terdesak oleh gempuran mesin perang Sekutu, pada 7 September 1944 PM Jepang Kuniaki Koiso mengisaratkan akan memberikan kemerdekaan bagi Indonesia. Menanggapi janji Jepang itu, para pemimpin Masyumi mengundang para anggotanya “untuk mempersiapkan kaum Muslimin bagi pembebasan negara dan agamanya.” Salah satu hasilnya adalah pembentukan Hizbullah.

C. Pada Jaman Kemerdekaan

Jika pada masa awal-awal pendudukan Jepang, peran pemimpin Islam cukup menonjol, maka pada masa-masa menjelang kemerdekaan peran itu mulai menurun. Penguasa Jepang lebih memberi peran kepada kalangan nasionalis daripada para pemimpin Islam. Hal itu terlihat pada komposisi badan persiapan kemerdekaan yang dibentuk oleh Jepang.

Pada saat Jepang semakin terdesak dalam Perang Pasifik, Perdana Menteri Kuniaki Koiso di depan Resepsi Ulimero *Diet* (parlemen), 7 September 1944 menjanjikan kemerdekaan kepada Indonesia “dalam waktu dekat”. Sebagai realisasinya,

²⁴ Harry J. Benda, *The Crescent and the Rising Sun: Indonesian Islam under the Japanese Occupation, 1942-1945*, The Hague and Bandung: W. van Hoeve: 1958, hal. 134.

²⁵ Tentang hubungan Jepang dengan umat Islam, lihat Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional*, Bandung: Mizan, 2000, hal. 22-36; Syafii Ma'arif, *Islam dan Politik di Indonesia pada Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)*, Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga Press, 1988, hal. 20-23.

pada. tanggal 9 April 1945 dibentuk Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) atau dalam bahasa Jepang *Dokuritsu Zyumbi Tyoosakai*. Anggota BPUPKI dilantik pada tanggal 28 Mei 1945 dan melaksanakan sidang pertama di Gedung Pejambon pada tanggal 29 Mei - 1 Juni 1945 dan sidang kedua tanggal 10-16 Juli 1945.

Berdirinya BPUPKI memiliki arti penting karena untuk pertama kali dalam sejarah, para pemimpin Indonesia berkumpul dalam suatu wadah membicarakan persiapan kemerdekaan bangsa beserta perlengkapannya, seperti dasar negara, kabinet, dan parlemen. BPUPKI terdiri atas 68 orang anggota. Komposisi anggota adalah 8 orang dari Jepang dan 15 orang dari golongan Islam,²⁶ selebihnya dari golongan nasional sekuler dan priyayi Jawa. Ketuanya adalah Dr. Radjiman Wedyoningrat, seorang mistik Jawa yang pernah menjadi anggota Budi Utomo. Delapan orang Jepang yang menjadi anggota itu dapat diabaikan karena mereka tidak terlibat dalam pembicaraan. Dengan demikian, dua golongan saling berhadapan, yaitu golongan Islam dan nasional sekuler, sementara golongan priyayi berpihak pada nasional sekuler.²⁷ Di pihak Islam, pendukung reformis dan tradisionalis bersatu menghadapi golongan nasional sekuler. Juru bicaranya adalah Ki Bagus Hadikusumo, K.H. Ahmad Sanusi, Kahar Muzakkir, dan K.H. A. Wachid Hasyim.

Dilihat dari segi kuantitas, jumlah golongan Islam hanya 20%. Sedangkan dari segi kualitas, menurut Prof. Deliar Noer, mereka bukan tandingan Soekarno dkk. dalam berargumentasi secara filsafat. Kenyataan ini jelas suatu penurunan yang berarti. Deliar Noer menulis: "Boleh dikatakan di dalam semua bidang, kepemimpinan kalangan Islam tidak berarti dibandingkan dengan kepemimpinan kalangan nasionalis yang netral agama ataupun yang tidak suka melihat Islam sebagai suatu kekuatan politik.

²⁶ Yang dimaksud dengan golongan Islam adalah golongan yang memperjuangkan Islam sebagai dasar negara dalam sidang-sidang BPUPKI. Ini bukan berarti mereka tidak nasionalis. Begitu juga dengan golongan nasional sekuler, bukan berarti mereka ateis atau anti agama. Penggolongan ini dilihat dari aspirasi mereka terhadap dasar negara. Di antara 15 orang wakil Islam itu adalah Abikusno Tjokrosujoso (bekas PSH), K.H. Ahmad Sanusi (PUI Sukabumi), K.H. Halim (PUI Majalengka), Ki Bagus Hadikusumo (Muhammadiyah), K.H. Masykur (NU), Abdoel Kahar Moezakkir (Muhammadiyah), Raden Rooslan Wongsokoesoemo (bekas anggota Parindra yang bergabung ke Masyumi tahun 1945), H. Agus Salim (Penyadar), Raden Sjamsudin (bekas Parindra, dari PUI), Sukiman (PII), K.H. Abdul Wahid Hasyim (NU), Ny. Sunarjo Mangunpuspito (Aisyiyah, bekas JIB), A.R. Baswedan (bekas PAI), dan Abdul Rahim Pratalykrama (Residen Kediri). Lihat Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional 1945-1965* (Jakarta: Grafiti Pers, 1987), him. 30-32.

²⁷ Dukungan golongan priyayi terhadap golongan nasional sekuler diputuskan setelah sebelumnya mereka merencanakan pembentukan "Kerajaan Indonesia" dengan raja Sultan Yogyakarta. Namun, mereka menyadari bahwa keinginan itu mustahil diwujudkan. Periksa dalam Deliar Noer, *ibid*

Dipandang dari sudut ini, maka organisasi MIAI dan kemudian Masyumi di masa Jepang itu tidaklah mempunyai kedudukan sepenting yang disangka semula dalam rangka perjuangan politik secara nasional. Kesiadaan kalangan Islam untuk menyesuaikan diri dengan keadaan, apalagi dalam masa-masa sulit, ataupun kesiadaan mereka untuk tidak mempersulit keadaan seperti juga akan jelas terlihat dari usaha-usaha terakhir dalam menyusun konstitusi Republik Indonesia pada bulan Agustus 1945, memperlemah kedudukan mereka berhadapan dengan kalangan nasionalis.

Arti penting Islam dalam politik juga terlihat pada saat menjelang kemerdekaan. Dalam sidang-sidang BPUPKI yang memiliki agenda merumuskan dasar negara dan konstitusi bagi Indonesia merdeka, secara ideologis muncul dua arus utama: kalangan Islam yang ingin menegakkan ideologi Islam dan kalangan nasionalis yang netral agama. Perdebatan kedua kalangan itu berlangsung sengit dengan mengemukakan argumentasinya masing-masing dan berlangsung dalam kurun waktu yang tidak singkat, yang akhirnya mengantarkan mereka pada jalan kompromi dengan membentuk panitia kecil yang beranggotakan sembilan orang yang kemudian dikenal dengan Panitia Sembilan, empat dari kalangan Islam dan lima dari nasionalis. Kesembilan orang ini benar-benar mewakili alam dan aliran pikiran yang hidup riil di tengah-tengah masyarakat saat itu, yakni kalangan nasionalis Islam dan nasionalis sekuler.²⁸ Kalangan Islam diwakili oleh empat orang, dua dari partai politik dan dua dari ormas Islam yakni Agus Salim dari SI-Penyedar, Abikusno Tjokrosujoso dari SI, Wahid Hasjim dari NU, dan Abdul Kahar Muzakir dari Muhammadiyah. Sedangkan kalangan nasionalis terdiri dari Soekarno, Mohammad Hatta, Muhammad Yamin, Achmad Subardjo dan AA Maramis yang beragama Kristen.

²⁸ Istilah nasionalis Islami dan nasionalis sekuler dipakai oleh Endang Sjaifuddin Anshari dalam tesisnya yang terkenal *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, Jakarta: Rajawali Press, 1983. Kesekuleran mereka terletak pada paham yang dianutnya yakni pemisahan agama dan negara. Namun Anshari mengakui bahwa empat dari lima anggota nasionalis sekuler adalah muslim. Di kalangan umat Islam tidak ada keseragaman dalam penggunaan istilah itu. Misalnya Deliar Noer dalam *Partai Islam di Pentas Nasional: Kisah dan Analisis Perkembangan Politik Indonesia 1945-1965*, Bandung: Mizan, 2000, menggunakan istilah “kalangan Islam dan kalangan nasionalis”. Sedangkan Ahmad Syafii M’arif dalam *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, Jakarta: LP3ES, 1984, menggunakan istilah “golongan Islam” dan “kelompok kebangsaan”. M. Din Syamsuddin dalam *Islam dan Politik Era Orde Baru*, Jakarta: Logos, 2001, dalam konteks yang lain lebih suka menggunakan istilah faksi “politik-Islam” dan “non-politik Islam”.

Piagam Jakarta

Setelah bergumul selama lebih kurang 21 hari (2-22 Juni 1945), Panitia Sembilan akhirnya berhasil mencapai konsensus pada tanggal 22 Juni 1945, yang kemudian terkenal dengan Piagam Jakarta. Kompromi itu pada dasarnya merupakan refleksi kebesaran jiwa para pendiri negara untuk saling memahami dan mengakomodasi aspirasi masing-masing pihak. Pihak Islam pada dasarnya menerima usulan agar dasar negara Indonesia merdeka menggunakan Pancasila yang lima asal dijiwai oleh nilai-nilai Islam. Sedangkan pihak nasionalis menerima aspirasi kalangan Islam agar nilai-nilai Islam diakomodir dalam Pancasila. Maka rumusan Pancasila hasil kompromi adalah semua sila yang diusulkan kalangan nasionalis diterima sebagai dasar negara dengan beberapa perubahan. Sila Ketuhanan diletakkan di urutan pertama dengan penambahan kalimat "*dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya*". Piagam Jakarta itu disahkan secara bulat pada rapat pleno BPUPKI yang dipimpin oleh ketuanya Radjiman Wediodiningrat, tanggal 14 Juli 1945.²⁹

Dalam sidang BPUPKI itu terjadi perdebatan ideologis yang sengit antara golongan Islam dengan golongan nasional sekuler tentang dasar-negara yang akan diberlakukan di negara yang akan berdiri. Hal ini diakui oleh Supomo dalam pidatonya di depan sidang BPUPKI :

"Memang di sini terlihat ada dua faham, ialah: faham dari anggota-anggotanya ahli agama, yang menganjurkan supaya Indonesia didirikan sebagai negara Islam, dan anjuran lain, sebagai telah dianjurkan oleh tuan Mohammad Hatta, ialah negara persatuan nasional yang memisahkan urusan negara dan urusan Islam, dengan lain perkataan: bukan negara Islam."

Menjawab pertanyaan Dr. Radjiman tentang dasar negara, dari golongan nasional sekuler tampil tiga orang: Ir. Soekarno yang berpidato pada tanggal 1 Juni 1945, Mohammad Yamin, 29 Mei 1945, dan Supomo 31 Mei 1945. Sedangkan dari golongan Islam tampil Ki Bagus Hadikusumo dari Muhammadiyah. Dua pendapat yang saling bertentangan ini tidak dapat dipertemukan.

²⁹ Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang Undang Dasar 1945, Jilid I*, Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959, hal. 154. Lihat juga Syaifullah, *Gerak Politik Muhammadiyah dalam Masyumi*, Jakarta: Grafiti, 1997, hal. 113-114.

Gagasan-gagasan para tokoh Islam menjadikan Islam dasar negara sebenarnya tidak dilengkapi dengan argumentasi empiris mengenai "negara Islam" yang dicita-citakan. Dipandang dari sudut ini, sebenarnya yang diperjuangkan oleh tokoh-tokoh Islam dalam BPUPKI dan PPKI bukan formalisasi konsep negara Islam tetapi lebih tepat pada adanya jaminan ter-hadap pelaksanaan syariat ajaran-ajaran Islam.

Akhirnya, disepakati membentuk "Panitia Sembilan" untuk membicarakan perbedaan itu lebih lanjut. Panitia ini terdiri atas lima orang dari golongan nasional sekuler, yaitu Sukarno, Mohammad Hatta, Achmad Subarjo, Muhammad Yamin, dan A.A. Maramis. Sedangkan golongan Islam diwakili oleh H. Agus Salim, Kyai Wahid Hasyim, Abikusno, dan Abdoel Kahar Muzakkir. Dari sembilan anggota Panitia Sembilan ini hanya A;A. Maramis yang beragama Kristen, selebihnya Islam. Akhirnya setelah melalui pembicaraan panjang, kompromi dicapai pada tanggal 22 Juni 1945 dengan menambahkan tujuh kata dalam sila pertama menjadi "Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya". Konsep ini kemudian dikenal dengan istilah **Piagam Jakarta**. Di dalam Piagam ini disepakati bahwa dasar negara Indonesia adalah Pancasila dan dalam sila pertamanya disebutkan "Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya".

Tuntutan golongan Islam lainnya adalah ditetapkannya ketentuan bahwa Kepala Negara harus beragama Islam dan dicantumkan kalimat "kewajiban menjalankan syariat Islam" di dalam konstitusi.

Untuk melanjutkan sidang BPUPKI, dibentuk PPKI yang terdiri atas 15 orang. Dalam PPKI golongan Islam hanya diwakili oleh Ki Bagus Hadikusumo dan K.H. Wachid Hasyim. Tuntutan-tuntutan golongan Islam sebelumnya semuanya dibatalkan. Bahkan, sehari setelah proklamasi, tujuh patah kata dalam Piagam Jakarta dihapuskan, kata *Allah* dalam mukadimah diganti dengan *Tuhan*, dan kata *mukaddimah* diubah menjadi *pembukaan*.

Beberapa cendekiawan muslim menganggap bahwa diterimanya ideologi negara Pancasila dan dihapuskannya tujuh kata dalam Piagam Jakarta merupakan kekalahan politik Islam. Kenyataan pahit ini harus diterima. Mengapa golongan Islam menerima perubahan Piagam Jakarta?

Ketika sidang-sidang PPKI berlangsung, wakil golongan Islam bersikap pasif, tidak memberikan tanggapan sedikit pun, apalagi memprotes. Ada tiga alasannya:

Pertama; Golongan Islam yang menerima penghapusan tujuh patah kata tersebut atas lobby Mohammad Hatta dalam pembicaraan mereka pada pagi harinya tanggal 18 Agustus 1945 menganggap jika itu untuk keperluan persatuan bangsa. Lagi pula kata "ketuhanan" ditambahkan dengan "Yang Maha Esa" Menurut interpretasi golongan Islam, "Ketuhanan Yang Maha Esa" adalah nama lain dari tauhid dalam Islam. Sebab hanya Islamlah yang mengenal "Keesaan Tuhan (tauhid).

Kedua; suhu politik sehari setelah proklamasi, terutama di Jakarta, sangat tinggi. Mereka tidak bermaksud untuk menciptakan suasana ketidaktertenteraman lagi hanya karena perdebatan-perdebatan yang mungkin menyita waktu beberapa hari. Padahal negara yang baru tersebut butuh konstitusi.

Yang hadir dalam pembicaraan pagi hari tersebut adalah Ki Bagus Hadikusumo, KH Wachid Hasyim, Kasman Singodimedjo, dan Teuku Muhammad Hasan. Moh. Hatta sendiri memperoleh informasi dari seorang Jepang pada sore hari tanggal 17 Agustus 1945 bahwa tujuh patah kata tersebut tidak dihapuskan, maka beberapa daerah di bagian timur Indonesia akan memisahkan diri³⁰.

Ketiga; Golongan Islam berharap bahwa enam bulan setelah proklamasi akan diadakan pemilihan umum, di mana mereka akan ikut serta. Kalangan Islam pada saat itu sangat optimis bahwa proklamasi akan diikuti oleh stabilitas di mana pemilu akan segera dilangsungkan. Mereka yakin akan memenangkannya mengingat jumlah penduduk Indonesia mayoritas yang beragama Islam. Soekarno sendiri mengatakan, "Nanti... dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu ... dapat membuat UUD yang lebih lengkap, lebih sempurna."

Sehingga dapatlah dimengerti mengapa mereka menerima perubahan itu. Golongan Islam tidak mempersoalkan lagi "kebenaran informasi" yang diterima oleh Pelaut Jepang tersebut. Juga tidak mempersoalkan apakah memang Bung Hatta

³⁰ Periksa dalam Deliar Noer, *Mohammad Hatta, Biografi Politik* (Jakarta: LP3ES, 1990), him. 253-259, juga Moh. Hatta, *Memoir* (Jakarta: Tinta Mas, 1979), him. 458-460.

menerima informasi itu. Pada saat itu, Bung Hatta termasuk pemimpin yang sangat dihormati oleh golongan Islam. Ataukah`mengungkit-ungkit lagi penerimaan golongan Kristen dalam Panitia Sembilan yang diwakili oleh A. A. Maramis terhadap Piagam Jakarta. Kalau golongan Islam ini ngotot mempertahankan tujuh patah kata tersebut, niscaya Bung Hatta tidak punya argumentasi yang kuat untuk menolaknya.¹⁵ Sejak saat ini, hubungan antara negara dengan agama menjadi unik.¹⁶ Dalam pengertian bahwa, Indonesia bukanlah negara teokrasi, tetapi juga bukan negara sekuler. Sebagaimana Boland melukiskannya dengan tepat: "... Indonesia yang baru lahir, bukan suatu negara Islam seperti yang dimaksud dalam konsepsi Islam ortodoks, dan juga bukan sebagai suatu negara sekuler yang memandang agama hanya sebagai masalah pribadi. Pembahasan mengenai masalah ini telah berakhir dengan suatu jalan tengah, yaitu dalam adanya gagasan mengenai suatu negara yang ingin mengakui suatu asas keagamaan, dan ingin bersikap positif terhadap agama pada umumnya serta dalam berbagai bentuk perwujudannya, atau menurut suatu slogan yang timbul belakangan, suatu negara yang ingin memandang agama sebagai suatu sumbangan yang mutlak terhadap *nation building* dan *character building*, 'pembentukan bangsa serta pembinaan watak.

Berdasarkan hal inilah, tidak berlebihan jika Alamsyah Ratuperwiranegara —ketika menjabat sebagai menteri agama- mengatakan bahwa "Pancasila adalah hadiah terbesar umat Islam kepada Republik ini." Ada tiga "hadiah" umat Islam : (1) Piagam Jakarta; (2) Perubahan Piagam Jakarta tanggal 18 Agustus 1945; dan (3) Umat Islam tidak pernah menampilkan konsepsi negara Islam secara kongkret.

Selain pada dasar negara yang selanjutnya akan dimasukkan dalam *preamble* UUD 1945, konsensus antara kalangan Islam dan nasionalis juga tercermin dalam isi batang tubuh UUD tentang syarat untuk jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Panitia mengajukan rancangan "Yang menjadi Presiden dan Wakil Presiden hanya orang Indonesia asli". Terhadap rancangan itu, kalangan Islam, yang diwakili A. Wahid Hasyim mengusulkan agar ditambahkan dibelakang rancangan itu dengan kata "*yang beragama Islam*". Setelah melalui perdebatan panjang dan sempat mengalami *deadlock*, aspirasi kalangan Islam itu, atas usulan Soekarno, akhirnya diterima secara bulat dalam rapat pleno BPUPKI yang dipimpin Radjiman pada tanggal 16 Juli 1945.³¹

³¹ Yamin, *op. Cit*, 391-393, Syaifullah, *Ibid*, hal. 117.

Meskipun Mukaddimah UUD 1945 yang mencantumkan Piagam Jakarta dan beberapa bagian batang tubuh UUD yang memuat aspirasi politik Islam telah diterima secara akalamasi dan merupakan *gentleman's agreement*—kata Bung Karno mengutip istilah tokoh Masyumi Sukiman—antara kalangan Islam dan nasionalis, akan tetapi pada sidang PPKI tanggal 18 Agustus terjadi peristiwa yang berpengaruh secara fundamental bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, yakni dihapuskannya beberapa konsensus yang telah dicapai secara susah payah dan melewati masa-masa kritis antara kedua kalangan itu dalam sidang-sidang BPUPKI. Melalui lobi-lobi kalangan nasionalis, anak kalimat *dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya* dihapus dan diganti dengan *Yang Maha Esa*, kata *Muqadimah* dalam UUD 1945 diganti *Pembukaan*, kata *yang beragama Islam* sebagai syarat jabatan Presiden sebagaimana termuat dalam Bab II Pasal 6 ayat 1, dihapuskan.³² Bahkan kata Allah, nama khas dalam Islam bagi kata Tuhan, diganti dengan kata Tuhan, atas usul dari I Gusti Ktut Pudja, wakil dari Bali.³³ Yang tersisa kini hanya kalimat “*Atas berkat rahmat Allah*” dalam pembukaan UUD 1945.

Meskipun hal itu dirasakan kalangan Islam sebagai kecelakaan politik yang amat menyakitkan—bahkan tokoh Masyumi Prawoto Mangkusasmito menyebutnya sebagai “pengkhianatan bangsa”—akan tetapi kalangan Islam tidak melakukan perlawanan atas pengkhianatan mitra perjuangannya itu. Mereka memang tidak puas tetapi mengingat meningkatnya suhu politik di Jakarta saat itu dan adanya bayang-bayang kembalinya Belanda setelah mendengar pernyataan kemerdekaan Indonesia, kalangan Islam lebih mengedepankan sikap kebesaran jiwa demi menjaga persatuan dan keutuhan bangsa dan negara yang baru sehari diproklamasikan itu.³⁴ Atas dasar itulah, mantan Menteri Agama Alamsjah Ratu Perwiranegara, menyebut peristiwa 18 Agustus itu sebagai hadiah umat Islam kepada bangsa dan kemerdekaan Indonesia.³⁵

³² Syaifullah, *ibid.*, hal.119-120.

³³ Deliar Noer, *Op. Cit*, hal. 42.

³⁴ Tentang alasan diamnya kalangan Islam terhadap peristiwa 18 Agustus 1945 itu, lihat Deliar Noer, *ibid.*, hal. 43-46, Syaifullah, *op.cit*, hal. 121-126.

³⁵ Alamsjah Ratu Perwiranegara, “Tanpa Bantuan dan Pengorbanan Islam, Pancasila Tidak Akan Ada di Indonesia,” *Kiblat* No. 23, April 1980. Lihat juga buku Alamsjah, *Islam dan Pembangunan Politik di Indonesia*, Jakarta: CV Haji Masagung, 1987.

Pembentukan Masyumi

"Kekalahan" golongan Islam dengan dihapuskannya Piagam Jakarta membuat mereka bersatu "senasib". Mereka mulai memikirkan suatu partai politik yang dapat menjadi payung bagi semua organisasi Islam pada saat itu. Dan ini berarti pula bahwa konflik ideologis tentang dasar negara belum berakhir. Masalah ini kembali mencuat dalam Konstituante hasil pemilu 1955.

Setelah pemerintah mengeluarkan Maklumat Pemerintah No. X tanggal 3 Nopember 1945 —ditandatangani oleh Wapres Moh. Hatta—; tentang anjuran membentuk partai-partai politik, maka partai-partai politik pun lahir. Sebelumnya ada keinginan untuk menciptakan *monolithic national party* --yang tidak bertahan lama— untuk menghindari kesan fasisme. Dilihat dari segi ideologis, partai-partai politik tersebut dapat dibedakan atas tiga jenis: (1) Ideologi Islam, yang diwakili oleh Masyumi (lahir 7 November 1945); Partai Syarikat Islam Indonesia atau PSI (keluar dari Masyumi pada tahun 1947); Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti); dan Nahdlatul Ulama (keluar dari Masyumi pada tahun 1952). (2) Ideologi nasional sekuler diwakili oleh PNI. (3) Ideologi Marxis-sosialis, diwakili oleh Partai Sosialis (lahir tanggal 10 Nopember 1945), PKI (tanggal 7 Nopember 1945), Partai Buruh Indonesia (tanggal 8 Nopember 1945), Partai Rakyat Sosialis (pimpinan Sutan Syahrir, 20 Nopember 1945), dan Pesindo. Partai-partai politik lainnya dapat dikategorikan ke dalam *mainstream* ideologis di atas.

Masyumi dibentuk dalam Mukhtar Islam Indonesia di Gedung Madrasah Mu'allimin Muhammadiyah, Yogyakarta, tanggal 7-8 November 1945. Dalam mukhtar tersebut diputuskan bahwa Masyumi adalah satu-satunya partai politik Islam di Indonesia, dan Masyumilah yang akan memperjuangkan nasib politik umat Islam Indonesia. Dengan keputusan ini, keberadaan partai politik Islam yang lain tidak diakui.

Susunan Dewan Partai (Majelis Syuro) dan Pengurus Besar Masyumi yang pertama memperlihatkan bahwa partai ini mencakup berbagai golongan dalam Islam. Ketua Majelis Syuro adalah KH Hasyim Asy'ari dan salah seorang wakil ketua adalah putranya, KH Wahid Hasyim (keduanya dari NU). Di dalam kepengurusan duduk H. Agus Salim, Syekh Djamik Jambek, dan beberapa kiyai, sedangkan Pengurus Besar terdiri atas politisi karir seperti Soekiman, Abikusno, Moh. Natsir, Moh. Roem, dan Kartosuwirjo.

Pada mulanya, yang masuk Masyumi hanya empat organisasi, yaitu Muhammadiyah, NU, Perikatan Umat Islam, dan Persatuan Umat Islam. Namun, dalam perkembangannya, hampir semua organisasi Islam —kecuali Perti— baik lokal maupun nasional, menjadi anggotanya. Hanya dalam waktu setahun sejak didirikan, Masyumi sudah mengungguli PNI dan menjadi parpol terbesar di Indonesia pada masa itu.

Perjuangan Politik Masyumi

Antara tahun 1945-1949 segala potensi kekuatan sosial-politik di Indonesia diabdikan untuk mempertahankan kemerdekaan, setelah Belanda dengan membonceng pihak Sekutu datang kembali untuk menjajah Indonesia. Perjuangan Masyumi pada masa revolusi ini hampir total. Mereka menolak segala perundingan dengan Belanda karena dipandang menodai perjuangan. Salah seorang tokohnya, Dr. Soekiman Wirjosandjoyo, mengatakan:

"Dalam hubungan ini tidaklah dapat disangsikan lagi bahwa Masyumi merupakan kekuatan yang telah mempertahankan cita-cita kemerdekaan, tidak dapat dibelokkan oleh mereka, yang memegang tampuk pimpinan negara, pada jalan-jalan yang menyimpang dari tuntutan jiwa patriotik bangsa Indonesia. Telah menolak perjanjian-perjanjian Linggarjati dan Renville, yang dipelopori oleh mereka, yang sekarang (1959) ini membanggakan dan menamakan diri golongan revolusioner progressif... Kurang lebih lima tahun Masyumi bermarkas besar di kota Yogya yang bersejarah ini dan dengan hati bersih ikhlas turut menghantarkan bangsa dan tanah air Indonesia rnehmensuki, suasana baru, alam kemerdekaan "tumpah darah Indonesia", yang berlandaskan Undang-Undang Dasar 1945."

Sebagaimana diketahui, Perjanjian Linggarjati (1946) dan Perjanjian Renville (1947) adalah hasil karya partai-partai politik sayap kiri yaitu PKI, Partai Sosialis, Pesindo, dan Partai Buruh. Bersama PNI, Masyumi menolak kedua perjanjian ini, juga bersikap keras terhadap Pemberontakan Komunis Madiun, September 1948.

Peranan Masyumi dalam turun-naiknya kabinet dalam masa revolusi ini beragam. Kabinet Presidential tidak berlangsung lama setelah dibentuk pada bulan Agustus 1945. Sebulan kemudian, sistem ini diganti dengan sistem parlementer dengan Kabinet Sjahrir I (dilantik 14 November 1945). Dalam Kabinet Sjahrir I, II, III antara tahun 1945-1947, Masyumi bertindak sebagai oposisi kendatipun beberapa orang anggotanya atas nama pribadi menjadi anggota kabinet tersebut.²⁷ Kabinet Sjahrir III jatuh karena dampak Perjanjian Linggarjati yang ditandatangani PM Sjahrir.²⁸ Berikutnya dibentuk Kabinet Amir Syarifuddin I, dan Masyumi menjadi partai oposisi. Namun, persatuan umat

Islam mulai retak, karena dengan lihai Amir Syarifuddin berhasil membujuk unsur PSII untuk bergabung dalam kabinetnya. Amir Syarifuddin berkeyakinan, tanpa mengikutsertakan golongan Islam, kabinetnya kurang mendapatkan legitimasi. Karena tidak berhasil mengadakan kesepakatan dengan Masyumi mengenai komposisi kabinet, ia membujuk PSII untuk ikut serta. Pukulan telak diterima oleh Masyumi ketika PSII menerima tawaran Amir Syarifudin untuk duduk di kabinet dan kemudian menarik diri dari Masyumi dan berdiri sendiri sebagai partai politik.

Dalam Kabinet Amir Syarifuddin II, Masyumi bersedia ikut serta dengan maksud mempengaruhi PM Amir Syarifuddin dalam perundingan-perundingannya dengan pihak Belanda. Namun, usaha ini gagal dengan disepakatinya Perjanjian Renville. Setelah timbul perpecahan internal, PM Amir Syarifuddin menyerahkan mandatnya kepada Presiden. Berikutnya, terbentuk Kabinet Moh. Hatta yang merupakan "ekstra kabinet" dan paling lama memerintah dalam masa revolusi tersebut. Disebut kabinet "ekstra kabinet" karena PM Hatta tidak bertanggung jawab kepada parlemen, tetapi kepada Presiden. Mohammad Hatta sendiri tidak berafiliasi pada partai politik. Dalam kabinet ini duduk empat orang dari Masyumi dan empat orang dari PNI. Empat hal krusial yang harus ditangani oleh kabinet ini adalah: (1) Terjadi gerakan Darul Islam; (2) Konsekuensi Perjanjian Renville; (3) Peranan mereka sampai penyerahan kedaulatan Belanda lewat KMB; dan (4) Penanganan Pemberontakan Muso-PKI di Madiun 1948.

Dalam masa ini pulalah sejarah mencatat peranan Masyumi (atau paling tidak anggotanya) dalam penyelesaian revolusi. Ketika berlangsung agresi Belanda II, banyak pejabat negara ditangkap, termasuk Soekarno, Moh. Hatta, dan M. Natsir. Atas inisiatif sendiri, Mr. Sjafruddin Prawiranegara membentuk Pemerintahan Darurat di Sumatra Tengah. Berkat pemerintahan darurat itulah kevakuman kekuasaan terhindarkan karena Belanda tidak dapat mengklaim kepada dunia internasional bahwa pemerintah Indonesia telah bubar.

Selain itu, peran yang tidak kalah penting dimainkan oleh Moh. Roem dalam perundingan RI-Belanda dimulai pada tanggal 14 April 1949, dikenal dengan Perundingan Roern-Royen. Ketua delegasi Indonesia adalah Moh. Roem dan ketua delegasi Belanda J.H. van Royen. Berkat perundingan ini, Konferensi Meja Bundar di Den Haag pada tanggal 23 Agustus - 2 November 1949 berhasil dilangsungkan. Ketua

delegasi Indonesia adalah Moh. Hatta dan wakil ketua Moh. Roem. Penyerahan kedaulatan ditandatangani pada tanggal 29 Desember 1949. Dengan demikian, berakhirilah masa revolusi.

Perpecahan Partai Masyumi

Masyumi dibentuk pada bulan November 1945 sebagai wadah politik tunggal bagi umat Islam Indonesia. Dalam keputusan muktamar di Yogyakarta, para pemimpin Islam bersepakat dan bertekad untuk bersatu mengisi dan mempertahankan negara Indonesia yang baru diproklamasikan serta memperjuangkan nilai-nilai Islam sebagai dasar dalam kehidupan kenegaraan. Namun, tekad itu mendapatkan ganjalan. Yang pertama, seperti telah disinggung, pada tahun 1947 PSII menyatakan melepaskan diri dan berdiri sendiri. Partai ini membonceng tokoh sosialis-komunis, Amir Syarifuddin, yang pada saat itu membutuhkan unsur Islam dalam kabinet koalisinya. Dengan demikian, motif keluarnya PSII adalah motif politik yaitu keinginan mendapatkan jatah kursi menteri dalam kabinet.

Perlu dicatat pula bahwa umumnya pemimpin PSII adalah pemimpin sebelum kemerdekaan. Mereka masuk ke Masyumi dengan maksud untuk menarik kembali dukungan bekas anggota-anggota partai yang menjadi anggota Masyumi. Namun, mereka gagal mendapatkannya. Kepemimpinan dalam Masyumi yang mereka rasakan tidaklah seperti yang mereka inginkan, minimal seperti pada masa sebelum kemerdekaan. Tokoh-tokoh PSII ini tidak suka karena pemimpin Masyumi dipegang oleh Dr. Sukiman dan sayap kiri "sosialis agama" (Abu Hanifah, Moh. Natsir, Moh. Roem, Sjafruddin Prawiranegara, dan Yusuf Wibisono).

Namun demikian, keluarnya PSII tidak terlalu menimbulkan dam luas karena hanya mewakili sebagian kecil umat, berbeda halnya dengan ketika NU keluar pada tahun 1952. Sebagaimana diketahui, unsur pemimpin Masyumi ditopang oleh dua penyangga, Muhammadiyah dan NU, sehingga ketika NU menarik diri, kedudukan Masyumi goyah.

Ada beberapa alasan mengapa NU keluar dari Masyumi. *Pertama*, tidak menyetujui perubahan rumusan majelis syura dalam AD/ART Masyumi pada muktamar ke-14, tanggal 15-18 Desember 1952 di Yogyakarta. NU menganggap bahwa dengan menjadikan majelis syuro sekadar badan penasihat, organisasi ini tidak memberikan tempat yang layak bagi

ulama. Anggota majelis syura mayoritas berasal dari NU sementara perubahan tersebut diotaki tokoh-tokoh Masyumi dari Muhammadiyah. Terhadap perubahan ini, almarhum K.H. Saifuddin Zuhri, pada masa itu termasuk tokoh muda NU, berkata:

"Struktur organisasi partai "Masyumi" tidak mencerminkan demokrasi dalam sistem musyawarah sehingga kebijaksanaan lebih menitikberatkan pada pertimbangan politik dari fatwa majelis syuro. Hal ini membuat Nahdlatul Ulama berulang kali menuntut perubahan secara demokratis. Akan tetapi tuntutan-tuntutannya selalu gagal disebabkan karena sistem organisasi yang timpang.

Struktur organisasi yang labil itu mudah menimbulkan ketakkompakan dalam kebijaksanaan berjoang dan berpolitik. Itu sebabnya sekalipun partai "Masyumi" memboikot terbentuknya Kabinet Amir Syarifuddin pada tanggal 3 Juli 1947 di Yogyakarta, namun PSII di bawah kepemimpinan Aruji Kartawinata - Wondoamiseno menerobos boikot tersebut Sukar dimengerti akibat ketakkompakan dalam tubuh "Masyumi", 4 bulan setelah terbentuknya Kabinet Amir Syarifuddin yang diboikot olehnya itu, "Masyumi" tiba-tiba merobah pendiriannya, bersedia memasuki Kabinet yang diboikot itu dengan mendudukkan Mr. Syamsuddin selaku Wakil Perdana Menteri.

Masuknya Masyumi ke dalam kabinet Amir Syarifuddin berarti dalam kabinet tersebut ada dua partai politik Islam: Masyumi dan PSII. Inilah yang dirasakan oleh NU sebagai "pengkhianatan" dari kesepakatan semula, yaitu "hanya satu partai politik Islam". Bahkan, kalangan NU menuduh, kesepakatan satu-satunya partai politik Islam" hanyalah dongeng politik yang hendak digunakan oleh siapa untuk siapa. NU menanggapi "ketimpangan" ini dengan prihatin. Lebih lanjut, Saifuddin Zuhri mengatakan:

"Nahdlatul Ulama paling merasakan akibat ketimpangan struktur organisasi dalam partai "Masyumi" yang dirasakan tidak wajar, kalau tidak boleh disebut sebagai dominasi politik yang tak adil dalam ke-pengurusan (dewan pimpinan), dan dalam kedudukan politik yang seharusnya menjadi haknya (dalam kabinet dan DPR). Jika dominasi itu tercela meskipun oleh golongan besar terhadap golongan kecil, betapa pula jika dilakukan oleh golongan minoritas kepada mayoritas?"

Kedua; yang merupakan sebab langsung, berkaitan dengan pembentukan kabinet. Pada saat kabinet Sukiman menyerahkan mandatnya kepada pemerintah, ditunjuk ketua formatur Siddik Djojokusanto (PM) dan mid-formatur Prawoto Mangkusasmito (Masyumi). Pada bulan Maret 1952 Rais Aam Majelis Syuriah NU, K.H.

Abdul Wahab Hasbullah, mengusulkan agar kursi Menteri Agama di dalam kabinet yang akan dibentuk diduduki oleh orang NU. Keinginan ini tercantum dalam sebuah "naskah" surat yang dikirimkan kepada Prawoto. Namun, sebagai mid-formatur, Prawoto menganggap hal itu bukan wewenangnya. Setelah diadakan beberapa kali perundingan, akhirnya keinginan NU itu tidak dipenuhi.

Dalam konferensi PBNU se-Jawa dan Madura di Jagalan pada tanggal 5-6 April 1952, diputuskan bahwa NU keluar dari Masyumi. Keputusan ini dikukuhkan dalam Mukhtamar NU di Palembang bulan Oktober tahun itu juga. Sebenarnya keputusan- untuk keluar dari Masyumi sudah diambil dalam Mukhtamar ke-18 di Jakarta, 30 April-3 Mei 1950, dengan alasan yang pertama. Namun, keputusan ini tidak dilaksanakan karena masih adanya harapan di kalangan pemimpin NU untuk mencari pemecahan terbaik tanpa menimbulkan perpecahan di kalangan umat Islam. Selain itu, kursi Menteri Agama yang selalu menjadi jatah NU menjadi "hiburan" tersendiri sehingga NU tidak segera keluar dari Masyumi. Namun demikian, seperti telah disebutkan, dengan munculnya masalah kedua, NU tidak lagi dapat dipertemukan dengan tokoh-tokoh Masyumi yang berujung pada keluarnya NU.

Merupakan fakta sejarah bahwa dalam banyak hal, terjadi ketidaksesuaian antara pimpinan NU dengan tokoh-tokoh Masyumi. Tumbuhnya NU se-bagai kekuatan politik adalah fakta yang lain. Dua hal inilah yang berpadu membuat NU keluar dan menjadi parpol independen. Dengan demikian, sejak tahun 1952, partai politik Islam terpecah menjadi Masyumi, PSII, NU, dan Perti. Hubungan keempat parpol Islam ini tidak selalu harmonis, apalagi mereka gagal bersatu dalam Liga Muslimin Indonesia. Masyumi sendiri tidak mau bergabung. Perkembangan ini merupakan *setback* (kemunduran) kepada masa pra MIAI, ketika kubu kepemimpinan Islam terbelah antara kubu reformis dengan konservatif. Jika dahulu perbedaan pendapat terutama terletak pada hal-hal khilafiah, setelah tahun 1952 bertambah dengan hal-hal dalam sosial-politik.

D. Jaman Demokrasi Parlementer

Setelah penyerahan kedaulatan 27 Desember 1949, sejarah politik Indonesia memasuki babak baru dengan diterapkannya sistem demokrasi parlementer dan konstitusi UUD RIS1949 yang kemudian diganti dengan UUDS1950. Masa tahun 1950-1957 ditandai oleh

jatuh banggunya partai-partai politik yang berumur rata-rata kurang dari setahun. Setelah NU keluar dari Masyumi, parpol Islam diwakili oleh Masyumi, NU, PSII, dan Perti. Ciri lainnya, tidak ada satu pun parpol yang mayoritas. Pada masa revolusi, PNI dan Masyumi sering menjalin kerja sama, namun pada masa ini hubungannya tidak serasi lagi, bahkan dalam saat-saat tertentu sama-sekali terputus.

Partai politik yang diwakili dalam parlemen berjumlah 27 buah. Dalam masa ini, meskipun parlemen sangat aktif, tidak ada satu pun kabinet yang dijatuhkan oleh parlemen. Selama tahun 1950-1955 DPR tidak berganti sampai terbentuknya parlemen baru hasil pemilu 1955. Peranan partai politik Masyumi dalam kabinet-kabinet pada kurun waktu ini mengalami pasang surut, seiring dengan jatuh-bangunnya kabinet. Dalam Kabinet Hatta (1950), Masyumi memperoleh jatah 4 kursi menteri, sementara PSII dan Perti tidak masuk. Dalam Kabinet Natsir (1950-1951), yang merupakan kabinet pertama yang dipimpin oleh Masyumi, duduk 4 orang dari Masyumi dan 2 dari PSII. Dalam Kabinet Sukiman (1951-1952) yang merupakan koalisi Masyumi-PNI, kedua belah pihak memperoleh jatah kursi, sedangkan PSII dan Perti tidak disertakan. Berikutnya, dalam Kabinet Wilopo (1952-1953), Masyumi mendapat jatah 4 kursi, termasuk menteri agama (Fakih Usman dari Muhammadiyah).

Kabinet Ali Sastroamijoyo I (1953-1955) mengikutsertakan wakil dari PSII sedangkan Masyumi tidak ikut. Inilah kabinet pertama dengan NU, atas nama organisasinya, ikut dalam pemerintahan. NU memperoleh jatah 3 kursi dan PSII 2 kursi. Komposisi kabinet itu merupakan pukulan bagi Masyumi karena sebelumnya NU berjanji tidak akan ikut duduk dalam kabinet. Masyumi menuduh upaya Ali Sastroamijoyo mengikutsertakan PSII dan NU adalah tindakan memecah belah umat. Untuk pertama kalinya, setelah penyerahan kedaulatan, Masyumi bertindak sebagai oposisi.

Kabinet Ali I jatuh karena persoalan Angkatan Darat, dan digantikan oleh kabinet Burhanuddin Harahap (1955-1956) dari Masyumi, dengan tugas khusus menyelenggarakan Pemilu 1955. Dalam kabinet ini Masyumi memperoleh jatah 4 kursi dan merangkul PSII dan NU sehingga untuk pertama kalinya terjalin kerja sama dalam suatu kabinet antara partai-partai politik Islam. Namun, kerja sama ini tidak bertahan lama karena setahun kemudian NU dan PSD menarik diri karena adanya perbedaan pendapat mengenai hubungan

Indonesia dengan Belanda. Bertindak sebagai oposisi pNI, PKI, dan SKI. Setelah hasil pemilu tahun 1955 secara resmi di-umumkan, kabinet ini bubar.

Kabinet Ali Sastroamidjoyo II (1956-1957) adalah kabinet yang terbentuk sebagai hasil pemilu 1955. Kabinet ini merupakan koalisi PNI, Masyumi, dan NU. Tiga partai tersebut termasuk "empat besar" pemenang Pemilu 1955 di samping PKI. PKI tidak disertakan dalam kabinet ini karena ditentang oleh Masyumi dan NU. Kabinet ini jatuh karena Presiden Soekarno berkeinginan ikut serta dalam kekuasaan pemerintahan, padahal secara konstitusional hal ini tidak dibenarkan. Kepala negara hanya simbol dan tidak memiliki kekuasaan eksekutif.

Bung Karno dalam berbagai kesempatan mencela pemerintahan banyak partai. Baginya, sistem parlementer tidak sesuai dengan alam pikiran Indonesia. Oleh karena itu, ia harus diganti dengan sistem politik lain, sistem politik yang kemudian dikenal sebagai Demokrasi Terpimpin. Gagasan Demokrasi Terpimpin antara lain disampaikan Bung Karno pada tanggal 1 Oktober 1956 dalam peringatan Sumpah Pemuda. Pada bulan Januari 1957, dua kali Bung Karno mencela pemerintahan banyak partai. Pada tanggal 21 Februari 1957, di hadapan tokoh-tokoh ibukota, anggota kabinet, pimpinan partai, pimpinan Angkatan Darat, dan perwira tinggi, Bung Karno menyampaikan konsepsinya.

Penyebab lain jatuhnya kabinet adalah ditariknya dukungan Masyumi dan Perti karena tidak puas dengan kebijaksanaan kabinet dalam mengatasi krisis di daerah-daerah. Di berbagai daerah muncul dewan-dewan yang membangkang pemerintahan pusat. Menghadapi keadaan yang demikian, diumumkanlah keadaan darurat perang (SOB) pada tanggal 14 Maret 1957 bersamaan dengan penyerahan mandat PM Ali Sastroamidjoyo kepada Presiden. Tanpa diduga, Presiden Soekarno menunjuk dirinya sebagai ketua formatur atas dasar SOB. Di pihak lain, militer meningkatkan posisinya sebagai kekuatan politik atas dasar legitimasi SOB. Mereka mendukung konsepsi Bung Karno tentang pembentukan Dewan Nasional, bahkan menjadi salah satu anggotanya, mewakili golongan fungsional.

Pada mulanya, langkah Presiden ini menimbulkan kontroversi. Masyumi menolaknya dengan mengatakan bahwa pengangkatan Presiden sebagai ketua formatur menyalahi konstitusi. Keadaan Darurat Perang (SOB) tidak perlu diberlakukan, sebab walaupun Indonesia belum stabil, kondisinya belum sampai membahayakan negara.

Namun, berbagai kritik itu tidak digubris oleh pemerintah dan Presiden. Sebagai ketua formatur, Bung Karno menunjuk Djuanda sebagai PM pada tanggal 8 April 1957. Kabinet ini disebut Kabinet Karya. NU, PSII, dan Perti ambil bagian dalam kabinet sedangkan Masyumi menolak. Keikutsertaan tiga parpol Islam itu merupakan pukulan telak bagi Masyumi pada khususnya dan umat Islam pada umumnya, bahkan Deliar Noer menyebutnya sebagai "permulaan dari lembaran gelap bagi umat Islam". NU, PSII, dan Perti pun semakin hanyut dalam permainan Soekarno sedangkan Masyumi tinggal sebagai pemain tunggal.

Berikutnya, terjadi perubahan drastis. Menyusul macetnya pembicaraan dalam Majelis Konstituante sampai dengan tanggal 2 Juni 1959. Presiden bersama militer mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 dan membubarkan Konstituante.

Banyak pendapat dikemukakan sehubungan dengan runtuhnya demokrasi parlementer. Secara umum, ada empat argumen:

- (1) Militer tidak menyukai sistem tersebut karena membuat posisinya berada di pinggiran. Analisis ini terutama berangkat dari perspektif hubungan sipil-militer.
- (2) Demokrasi parlementer tidak memperoleh dukungan di Indonesia. Presiden Soekarno terlempar dan hanya menjadi simbol, padahal sebagai pemimpin *solidarity maker*, ia memiliki basis massa yang luas. Ini sangat berlainan dengan politisi sipil lainnya, seperti Sjahrir, H Moh. Hatta yang bertipe *administrative*.
- (3) Demokrasi parlementer tidak dapat menampung semua aspirasi yang berkembang dalam masyarakat Indonesia yang majemuk sehingga akhirnya runtuh.
- (4) Berhubungan dengan budaya politik Indonesia yang bersumber pada "demokrasi desa" yang sangat menekankan pengambilan keputusan melalui musyawarah-mufakat. Sedangkan demokrasi parlementer mengikuti cara Barat yang mengenal voting.

Perdebatan dalam Konstituante tentang Dasar Negara

Pemilu 1955 menghasilkan "empat besar" yaitu PNI, Masyumi, NU, dan PKI. Tidak ada yang menang mayoritas. PNI di urutan pertama dengan 22,3 % suara, diikuti oleh

Masyumi 20,9 %, NU 18,4 %, dan PKI 16,4 %, sedangkan sisa 22 % terbagi di antara partai-partai lainnya.

Data selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Hasil Pemilu 1955

Nama Partai	Jumlah Suara yang diperoleh	Persentase	Kursi parlemen
PNI	8.434.653	22,3 %	57
Masyumi	7.903.886	20,9 %	57
NU	6.955.141	18,4 %	45
PKI	6.176.913	16,4 %	39
Lain-lain	8.314.705	22,0 %	59
Total	---	100 %	257

Sumber: data diolah dari Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1962), him. 434-435.

Secara teoritis, hasil pemilu 1955 merupakan *frame of reference* tentang konfigurasi awal "papan catur politik Indonesia". Hasil pemilu 1955 membentuk kabinet koalisi antara PNI-Masyumi-NU dan PM Ali Sastroamijoyo dikenal dengan nama Kabinet Ali Sastroamijoyo. Artinya, Kabinet ini mendapatkan dukungan mayoritas dalam parlemen, kecuali dari PKI yang tidak disertakan dalam koalisi karena pertentangan ideologisnya dengan Masyumi dan NU. Namun, ironis bahwa kabinet ini hanya berusia setahun (Maret 1956 - Maret 1957). Jatuhnya kabinet Ali mengakibatkan politik Indonesia mengalami masa krisis dan akhirnya terjerebab ke dalam sistem Demokrasi Terpimpin Bung Karno. Dalam masa krisis ini, perjuangan parpol Islam beralih dari "politik praktis" ke "perjuangan ideologis" di Majelis Konstituante.

Di dalam Majelis Konstituante, partai-partai politik Islam memperoleh 230 kursi, sedangkan partai-partai lainnya 286 kursi. Berarti, partai Islam memiliki 45 % kursi, sedangkan menurut UUDS 1950, penetapan UUD Baru harus didukung oleh 2/3 anggota konstituante yang hadir. Tanpa dukungan parpol lainnya, tidak mungkin para politisi Islam menggolkan ideologi Islam sebagai dasar negara.

Kegagalan perjuangan politik Islam di era kemerdekaan, tidak menyurutkan kontribusi kalangan Islam dalam perjalanan sejarah Indonesia selanjutnya. Pada zaman demokrasi parlementer, partai-partai yang memerintah selalu melibatkan kekuatan Islam, baik itu Masyumi yang merepresentasikan kaum santri modernis maupun Nahdlatul Ulama yang mewakili kalangan santri “tradisionalis” atau PSII dan Perti. Selain itu, beberapa kali kekuatan Islam juga mendapat mandat untuk memimpin pemerintahan. Seperti Kabinet Mohammad Natsir dari Masyumi (1950-1951), yang terkenal dengan mosi integralnya yang menjadi tonggak kembalinya Indonesia dalam negara kesatuan RI; kabinet Sukiman (1951-1952) dari Masyumi yang berkoalisi dengan PNI. Setelah Kabinet Ali Sastroamidjojo I (1953-1955) jatuh, Burhanudin Harahap dari Masyumi mendapat mandat memimpin kabinet (1955-1956). Pada masa pemerintahan Burhanuddin, terselenggara pemilu 1955, sebagai pemilu pertama dalam sejarah Indonesia, yang sampai saat ini masih dikenang sebagai pemilu yang demokratis, jujur, bersih dan adil.³⁶

Pemilu yang diselenggarakan tanggal 29 September 1955 itu diikuti oleh tidak kurang dari 28 golongan politik (partai-partai dan calon perorangan). Sekalipun peserta pemilu itu cukup besar, jika ditinjau dari politik *aliran*, mereka dapat tetap beranjak dari tiga aliran utama: Islam, nasionalisme dan komunisme-sosialisme. Adapun pihak Katolik/Kristen, sekalipun mereka punya partai-partai tersendiri, dalam menghadapi masalah dasar negara mereka berada dalam biduk yang sama dengan kaum nasionalis dan sosialis.³⁷ Bila dilihat dari politik *aliran*, pemilu 1955 memberikan suara sebagai berikut: aliran Islam 45,2 % (116 dari 217 kursi dalam DPR hasil pemilu), aliran nasionalis 27,6 % (71 dari 257 kursi), aliran sosialis kiri (komunis) 15,2 % (39 dari 257 kursi), sedang sosialis kanan 2 % (5 dari 257 kursi), golongan Kristen Katolik 4,6 % (14 dari 257 kursi). Kursi-kursi selebihnya dibagi antara partai-partai kecil beraliran nasionalis atau sosialis/marxis. Secara lebih spesifik, pemilu 1955 menghasilkan empat kekuatan politik utama: PNI (57 kursi), Masyumi (57 kursi), NU (45 kursi) dan PKI (39 kursi). Pemilu ini

³⁶ Tentang peran Islam pada era demokrasi parlementer, dengan sangat baik dikemukakan Delair Nor, *op.cit.*

³⁷ Syafii Ma'arif, *Islam dan Politik Indonesia pada Masa Demokrasi Terpimpin 1959-1965*. Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga Press, 1988, hal. 40.

menghasilkan Kabinet Ali Sastroamidjojo II yang merupakan kabinet koalisi PNI-Masyumi dan NU atau yang dikenal Kabinet Ali-Roem-Idham.³⁸

Pasca Pemilu 1955, perjuangan politik Islam terfokus pada perjuangan ideologis dalam Majelis Konstituante yang memiliki tugas merumuskan dasar negara dan konstitusi negara yang baru. Dalam Majelis Konstituante, partai politik Islam memperoleh 230 kursi (45 %), yakni Masyumi 112 kursi, NU 91 kursi, PSII 16 kursi dan Perti 7 kursi, ditambah partai-partai kecil lainnya. Sedangkan partai yang berafiliasi pada ideologi nasionalisme memperoleh 286 kursi. Dalam sidang Majelis Konstituante ada tiga rancangan (*draft*) dasar negara yang diperdebatkan: Islam, Pancasila dan sosial-ekonomi. Kalangan Islam mengusulkan dijadikannya Islam sebagai dasar negara, kalangan nasionalis menghendaki Pancasila sebagai dasar negara, sedangkan Partai Buruh dan Murba mengusulkan sosial-ekonomi sebagai dasar negara. Usulan Islam sebagai dasar negara didukung 230 suara, Pancasila 273 suara dan sosial-ekonomi—yang diusulkan Partai Buruh dan Murba—9 suara. Karena ideologi sosial ekonomi hanya didukung sedikit suara, mereka bergabung ke kalangan nasionalis. Dengan demikian perdebatan dalam Konstituante hanya terfokus pada dua ideologi untuk dijajaki sebagai dasar negara: Islam dan Pancasila.³⁹

Terjadilah kemudian perdebatan yang seru tentang jenis dasar negara yang akan dianut oleh Indonesia. Itu. Sebenarnya, kontroversi ini telah dimulai sebelum terbentuknya Konstituante. Pada tanggal 27 Januari 1953, Bung Karno dalam sebuah pidatonya di Kalimantan Selatan berkata:

"Kalau kita dirikan negara berdasarkan Islam, maka banyak daerah-daerah yang penduduk-penduduknya tidak beragama Islam akan melepaskan diri, misalnya Maluku, Bali, Flores, Timor, Kai dan juga Irian Barat yang belum masuk wilayah Indonesia tidak akan mau ikut dalam Republik."

Pidato itu mengagetkan tokoh-tokoh Islam, apalagi Bung Karno pernah memberikan janji-janji pada saat pembicaraan di BPUPKI dan PPKI yang menghasilkan kompromi Piagam Jakarta. Berbagai reaksi keras disampaikan oleh

³⁸ Tentang peta kekuatan politik pemilu 1955 lihat Alfian, *Hasil Pemilihan Umum 1955 untuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)*. Jakarta: Leksas, 1971, hal. 10-13.

³⁹ Konstelasi politik dalam Majelis Konstituante, harap periksa A Syafii Ma'arif, *Islam dan Masalah Kenegaraan, Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, Jakarta: LP3ES, 1985.

para pemimpin Islam terhadap pidato ini, baik dari Masyumi, NU, PSII, dan Perti, maupun ormas-ormas Islam.

Usulan dasar negara Islam didukung oleh 230 suara, Pancasila 273 suara, dan sosial-ekonomi 9 suara. Dalam pandangan golongan Islam, Pancasila adalah ideologi yang kabur sehingga dapat ditafsirkan berbeda-beda oleh para pendukungnya. Pancasila tidak akan berkata apa-apa kepada jiwa umat Islam yang sudah memiliki pandangan hidup yang tegas, terang dan lengkap. Dalam sidang itu Moh. Natsir mengatakan:

"Saya ingin menyampaikan seruan yang sungguh-sungguh kepada saudara-saudara pendukung Pancasila. Sila-sila yang Saudara maksud ada terdapat dalam Islam, bukan sebagai "pure concepts" yang steril, tetapi sebagai nilai-nilai hidup yang mempunyai substansi yang reel dan terang. Dengan menerima Islam sebagai falsafah negara, Saudara-saudara pembela Pancasila sedikitpun tidak dirugikan apa-apa. Bahkan sebagai pendukung Pancasila atau sebagai orang yang beragama, malah akan memperoleh satu *state philosophy* yang hidup berjiwa, berisi, tegas, dan mengandung kekuatan."

Sedangkan dari golongan nasionalis kita kutip pendapat Soewirjo, Ketua Umum PNI:

"Bahwa Pancasila, yang dicantumkan dalam Mukaddimah Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia tahun 1945, adalah jaminan hakiki bagi seluruh rakyat Indonesia, untuk tetap berkehidupan bebas dan merdeka, adil dan makmur."

Pancasila yang diperdebatkan dalam Majelis Konstituante ditafsirkan bermacam-macam, dan belum ada jaminan bahwa ideologi tersebut tidak bersifat sekuler. Sila pertama sendiri, Ketuhanan Yang Maha Esa, dipandang "kosong" karena mudah ditafsirkan oleh siapa pun.

Perdebatan ini tidak membuahkan hasil. Sebagai jalan keluar, diupayakan kompromi di antara dua golongan. Dalam sidangnya yang ketiga Majelis Konstituante membentuk Panitia Perumus Dasar Negara yang beranggotakan 18 orang, mewakili semua kelompok. Dalam keputusan penting ketiga, terdapat sub-sub yang berjumlah tiga belas, di antaranya:

- (a) Akan dibentuk suatu panitia Ad Hoc, Panitia Kompromi, yang dapat menampung keinginan semua pihak;
- (b) Diharapkan toleransi yang sebesar-besarnya dari golongan Islam, golongan Pancasila untuk sama-sama berusaha agar dalam menghadapi penyusunan Dasar Negara tidak menemui kegagalan;

- (c) Jalan kompromi yang dapat ditempuh dengan mengumpulkan sila-sila yang dapat dipertanggungjawabkan

Perdebatan tentang dasar negara ini berlangsung sampai dengan rapat yang terakhir pada tanggal 2 Juni 1959 tanpa menghasilkan suatu keputusan. Sebelum majelis merampungkan tugasnya, badan ini dibubarkan oleh Bung Karno lewat Dekrit 5 Juli 1959. Banyak analis yang berpendapat bahwa Konstituante ini tidak menghasilkan apa-apa dan hanya merupakan forum perdebatan politik. Tetapi, hasil penelitian Endang Saifuddin Anshari menunjukkan bahwa "tidaklah beralasan kesimpulan yang menyatakan bahwa Majelis Konstituante tidak menghasilkan apa pun yang bermakna dengan meminjam kata-kata Mr. Wilopo, ketua umumnya sendiri— sudah dapat menyelesaikan 90 % dari tugasnya." Pembubaran Konstituante lebih banyak disebabkan karena koalisi TNI dengan Bung Karno yang metasa kepentingan politisnya terancam jika demokrasi parlementer terus-menerus diterapkan, bukan karena "kegagalan" Majelis Konstituante. Hal ini bisa dilihat dalam disertasi Adrian Buyung Nasution.

Seluruh kegiatan Konstituante mencerminkan semangat demokrasi yang sesungguhnya, seperti adanya kebebasan mengeluarkan pendapat dan adanya komitmen yang mendasar terhadap bentuk konstitusi. Sehubungan dengan itu, hipotesis bahwa kegiatan Konstituante merupakan puncak usaha Indonesia mencapai pemerintahan konstitusional, dapat dibuktikan.

Menurut keterangan Prawoto Mangkusasmito, tokoh Masyumi yang menjabat sebagai Wakil Ketua Majelis Konstituante, mereka (para tokoh Masyumi) sudah bersiap-siap melakukan kompromi dengan Ketua Konstituante Sartono, dengan menerima dasar negara Pancasila. Ada pun alasan untuk tetap bersikukuh mempertahankan Islam dalam Konstituante adalah sebagai strategi untuk mendapatkan posisi menguntungkan dalam tawar-menawar politik yang akan dilakukan, terutama mengantisipasi PKI, partai Murba, dan sebagian anggota PNI.

E. Jaman Demokrasi Terpimpin

Sebelum merampungkan tugasnya, Majelis Konstituante dibubarkan Bung Karno melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Selain pembubaran Konstituante, Dekrit juga menyatakan kembali ke UUD 1945. Ada lima pertimbangan yang dikemukakan Soekarno mengapa Dekrit Presiden perlu dikeluarkan yang pada intinya Majelis Konstituante dianggap gagal menjalankan tugasnya dan tidak mungkin bisa menghasilkan konsensus. Hal yang menarik dari Dekrit itu adalah salah satu klausul yang jadi pertimbangan, yakni klausul kelima yang menyatakan “*bahwa Presiden yakin bahwa Piagam Jakarta tanggal 22 Juni 1945 menjiwai UUD 1945 dan merupakan kesatuan dengan UUD itu*”.⁴⁰ Kalangan Islam pada umumnya menolak pembubaran Majelis hasil pemilu itu. Karena itu penyebutan Piagam Jakarta sebagai salah satu pertimbangan dapat dipahami agar kalangan Islam merasa aspirasi politiknya tidak bisa diabaikan begitu saja dalam proses politik di Indonesia.

Setelah itu, Soekarno tampil sebagai penguasa Demokrasi Terpimpin. Secara tegas kalangan Islam modernis, Masyumi, menolak pemberlakuan Demokrasi Terpimpin karena dianggap melanggar kaidah-kaidah demokrasi. Akan tetapi keberatan itu tidak dihiraukan oleh Presiden. Bahkan pada akhir 1960, Soekarno melengkapi ideologi negara dengan slogan Nasakom, yaitu doktrin kesatuan dari tiga unsur masyarakat Indonesia: kaum Nasionalis, golongan Agama dan kaum Komunis (Nas-A-Kom).⁴¹ Secara tegas di tengah redupnya pengaruh formal kekuatan politik Islam modernis, kekuatan politik Islam tradisional, NU, ditampilkan sebagai representasi politik komunitas Islam. Karena Masyumi menolak bergabung, maka kekuatan Agama dari unsur Nasakom itu diwakili oleh NU, PSII dan Perti. Masyumi juga tidak dilibatkan dalam parlemen yang dibentuk Soekarno, DPRGR. Bahkan kemudian partai itu dinyatakan bubar atau dipersilahkan membubarkan diri.⁴²

Pemusatan kekuasaan di satu tangan menimbulkan konsekuensi ya berbeda-beda bagi partai politik Islam. NU, dan Perti diizinkan tetap eksis karena mendukung Demokrasi Terpimpin. Mereka tampil sebagai wakil kelompok agama dalam Nasakom (Nasional Agama-

⁴⁰ Lima pertimbangan dikeluarkannya Dekrit Presiden, periksa BJ Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia*. Jakarta: Grafiti Press, 1985, hal. 104.

⁴¹ *Ibid*, hal 106.

⁴² *Ibid*, hal. 104-109. Tentang posisi kekuatan Islam pada masa Demokrasi Terpimpin, lihat Syafii Maarif, *Islam dan Politik Indonesia pada Masa Demokrasi Terpimpin*, *op. cit.*

Komunis), jargon politik Bung Karno dalam rangka menciptakan persatuan bangsa. Sedangkan sayap modernis, Masyumi, yang selalu melancarkan berbagai kritik tajam dianggap sebagai kontra revolusi hingga tidak dibiarkan eksis. Dalam revolusi, menurut Bung Karno, antara musuh revolusi dengan teman revolusi harus tegas.

Akibatnya, Masyumi sering mengalami perlakuan yang tidak wajar dari pemerintah. Pertama kali, pada tanggal 20 Maret 1960, ia dikucilkan dalam DPRGR, sebuah parlemen bentukan Bung Karno untuk mengganti parlemen hasil pemilu 1955. Empat bulan kemudian, partai ini diperintahkan bubar. Salah satu alasannya, menurut versi pemerintah, adalah keterlibatan para pemimpinnya dalam pemberontakan daerah PRRI/Permesta. Padahal, hubungan antara Masyumi dan PRRI masih bisa diperdebatkan. Menurut dokumen politik, tidak ada indikasi keterlibatan Masyumi dalam PRRI. Yang terlibat adalah tokoh-tokoh secara pribadi, yaitu Moh. Natsir, Syafruddin Prawiranegara, dan Boerhanuddin Harahap. Peranan mereka bertiga lebih banyak sebagai pemberi landasan teoritis (*think-tank*) bagi perjuangan menekan pemerintah pusat. Bahkan, atas peranan merekalah, PRRI tidak berubah menjadi gerakan separatis.

Para tokoh Masyumi pun ditangkap, di antaranya Mohammad Roem, Prawoto Mangkusasmito, Isa Anshary, Yunan Nasution, Moh. Natsir, Syafruddin Prawiranegara, Burhanuddin Harahap, Kasman Singodimedjo, dan Yusuf Wibisono. Bersama mereka, ikut juga ditahan Hamka, Assaat, dan K.H. E.Z. Muttaqien.

F. Jaman Demokrasi Pancasila

Ketika Orde Baru naik ke tampuk pemerintahan, peran kalangan Islam juga tidak kecil. Harapan akan terwujudnya kehidupan dan iklim politik yang lebih baik, kalangan Islam memberikan dukungan penuh terhadap tampilnya Orde Baru yang berjanji akan melakukan koreksi total terhadap kesalahan-kesalahan yang dilakukan Orde Lama. Akan tetapi kerjasama kalangan Islam-Orde Baru pada awal-awal kekuasaannya tidak berlangsung lama. Kalangan Islam kembali mengalami represi dan marginalisasi dari pentas kehidupan nasional. Stigma Islam sebagai ancaman politik dirasakan kalangan Islam pada dua dasawarsa awal Orde Baru. Tuduhan ekstrem kanan, anti-Pancasila, NII dan sebagainya sering dialamatkan ke kalangan Islam. Posisi-posisi strategis dalam

pemerintahan diduduki kalangan non-Islam atau mereka yang tidak akomodatif terhadap kepentingan Islam.

Akan tetapi sejak pertengahan 1980-an, hubungan Orde Baru dengan kalangan Islam tampak mulai akomodatif. Setelah umat Islam menerima asas tunggal Pancasila—meskipun masih ditentang sebagian yang lainnya—pemerintahan Soeharto mulai bersikap proporsional dalam melihat Islam. Istilah Kuntowijyo, mitos Islam sebagai pembangkang telah runtuh. Suasana akomodatif itu tercermin dalam sejumlah kebijakan yang dinilai aspiratif terhadap Islam, seperti disetujuinya UU Peradilan Agama, UU Sistem Pendidikan Nasional yang mengharuskan pelajaran agama diselenggarakan di sekolah, dihapuskannya SDSB yang ditentang keras umat, dicabutnya larangan berjilbab, terbentuknya ICMI dan Bank Muamalat Indonesia yang didukung kuat birokrasi, dan sebagainya. Akan tetapi kalangan Islam hadir pada momentum yang kurang tepat, karena kemudian terbukti rezim Orde Baru runtuh pada Mei 1998 setelah berbagai skandal KKN turut memperberat krisis multidimensi yang dihadapinya.

Di sisi lain, sejak dekade 1990-an, Islam telah “menyatakan” diri sebagai suatu kekuatan politik dengan basis konstituen yang semakin sadar, terdidik, serta berhasil menempatkan para tokohnya ke dalam struktur penyelenggara negara, baik di eksekutif, legislatif maupun yudikatif.

Pendek kata, Islam bukan lagi *silent politics* ---sebagaimana keadaan dekade-dekade sebelumnya. “Kebangkitan Islam” sebagai fenomena sosial yang muncul sejak awal 1980-an, saat ini, bukan lagi sekedar ekspresi kultural pemeluknya, tetapi sudah memasuki bentuk baru sebagai sebuah ekspresi politik yang cukup penting. Telah muncul kesadaran di kalangan umat untuk berperan serta dalam proses politik sehingga umat dapat menjadi bagian penting dalam menyusun agenda politik nasional masa depan.

Dalam bahasa cendekiawan muda NU Ulil Abshar Abdalla, umat sudah kian sadar bahwa tugasnya bukan lagi sekedar membangun “masjid” tempat identitas yang eksklusif, yang bisa dirawat dan dimurnikan. Sebaliknya mereka kian sadar bahwa “agenda-agenda non-masjid” pun harus dikerjakan. Karena itu, tak aneh *umat* (tepatnya, salah satu golongan dalam umat) mulai mempersoalkan dasar-dasar pengelolaan negara, misalnya, tepatkah Pancasila dijadikan satu-satunya asas partai ? Atau perlunya sistem perekonomian dikelola dengan memperhatikan norma-norma etik syariah. Ini

menandakan “umat” mulai merasa bahwa *blue print* Indonesia ke depan haruslah disusun ulang dengan memperhatikan aspirasi Islam.

BAB III

HUBUNGAN ISLAM DENGAN NEGARA

DALAM POLITIK ORDE BARU

Format politik Orde Baru yang dibentuk sejak tahun 1966 menempatkan militer sebagai kekuatan politik dominan. Akan tetapi, bentuk negara yang tercipta bukanlah negara militeris walaupun pada mulanya militer memiliki *power surplus*, setelah dua kekuatan politik lainnya -PKI dan Bung Karno- tersingkir menyusul kudeta G 30 S/PKI yang gagal. Orde Baru muncul bukan karena aksi militer seperti yang biasa terjadi di negara-negara Amerika Latin dan Afrika dengan pemerintahan junta militer. Kenyataannya, ABRI (kini: TNI) lebih banyak melakukan *counter* terhadap maksud PKI dan segenap anteknya yang bermaksud membentuk pemerintahan komunis di Indonesia. Dalam keadaan krisis dan situasi *chaos* setelah kup tersebut, ketika kekuatan politik PKI dan Bung Karno berhadapan dengan *political will* ABRI dan masyarakat yang ingin mengeliminirnya, terjadilah koalisi antara ABRI, kalangan Islam, dan mahasiswa/pemuda.

Dalam periode awal konsolidasi pemerintahan Orde Baru timbul optimisme di kalangan Islam pada khususnya, dan masyarakat luas pada umumnya akan kehidupan demokrasi karena romantisme perjuangan menumbangkan Orde Lama penuh dengan retorika demokrasi. Di kalangan Islam sendiri timbul harapan untuk kembali memainkan peranannya seperti pada masa demokrasi parlementer. Akan tetapi, dalam realitanya, keinginan ini bertubrukan dengan strategi pembangunan Orde Baru, yaitu marginalisasi peranan partai-partai politik dan menabukan pembicaraan masalah-masalah ideologis (selain Pancasila), terutama yang bersifat keagamaan.

Sejak itu, hubungan Islam dengan negara bersifat antagonistik. Hubungan "bulan madu" sebelumnya sudah dilupakan. Seperti "pengantin baru", setelah bulan madu berlalu, janji-janji yang pernah diikrarkan pun dilupakan. Hubungan ini berlangsung sampai dengan masa penerapan asas tunggal, yang bermula pada pidato Presiden Soeharto di depan Sidang DPR tanggal 18 Agustus 1982. "Ketegangan konseptual" yang tercipta menjadi pelajaran berharga bagi semua pihak untuk saling memahami posisi masing-masing. Karena itulah, masa ini disebut masa resiprokal

kritis. Setelah semua ormas dan orsospol mencantumkan Pancasila sebagai satu-satunya asas, hubungan ini berubah menjadi akomodatif.

Hubungan yang Bersifat Antagonistik (1966-1981)

Setelah ABRI berhasil menggagalkan kudeta PKI pada tanggal 1 Oktober 1965, PKI dan Soekarno masih kuat, terutama di Jawa Tengah dan Jawa Timur, sedangkan pendukung Pak Harto terutama berasal dari militer di Jawa Barat. Dalam keadaan demikian, ABRI perlu menciptakan "tangan ketiga" sebagai pembantunya. Sebab, jika perlawanan dilakukan secara langsung, dikhawatirkan akan terjadi konflik internal di dalam tubuh militer. "Tangan ketiga" tersebut adalah kalangan Islam dan mahasiswa/pemuda. Sikap umat Islam yang menentang komunisme dapat dimaklumi. Sebab, secara doktrinal, Islam tidak mentolerir isme yang tidak mengenal keberadaan Tuhan (ateis). Ateis dipandang kafir dan hukumnya adalah "darahnya halal". Perjuangan menumpas PKI dianggap sebagai *jihad fisabilillah*. Seorang pemimpin Muhammadiyah di Jawa Tengah sampai mengeluarkan fatwa bahwa perlawanan menumpas PKI adalah ibadah.

Di kalangan ormas Muhammadiyah pada saat itu tercapai kesepakatan untuk mengutuk G 30 S/PKI dan mengusulkan pembubaran PKI dan antek-anteknya. Pada tanggal 4 Oktober 1966 dilangsungkan rapat umum yang pertama, dihadiri oleh pemimpin partai dan ormas seperti NU, PSII, Muhammadiyah, Partai Katolik, IPKI, Sekber Golkar, Gasbiindo, Generasi Muda Islam, dan KBKI. Dalam Rapat Umum tersebut dikeluarkan pernyataan bersama: (1) Mengutuk Gerakan 30 S/PKI; (2) Menuntut dibubarkannya PKI dan ormas-ormasnya; dan (3) Membersihkan kabinet dari unsur-unsur pendukung Gestapu. Pada saat itu diresmikan pula Kesatuan Aksi Pengganyangan (KAP) Gestapu/PKI, dengan ketua H.M. Subchan Z.E. dari NU dan Sekjen Lukman Harun dari Muhammadiyah.

KAP Gestapu mengadakan demonstrasi besar-besaran pada tanggal 9 November 1965. Kesatuan ini dipelopori oleh para pemimpin muda Islam. Sejak awal pembentukannya, pada saat penyelenggaraan rapat umum pertama pada tanggal 4 Oktober 1965, warna militansi keislaman sangat tampak, walaupun anggotanya tidak hanya berasal dari ormas Islam. Selain itu, perlu dicatat terjadinya pembunuhan massal terhadap para pendukung PKI di berbagai tempat, terutama bulan November-

Desember 1965. Di Jawa Tengah dan Jawa Timur khususnya dipelopori oleh Banser Pemuda Ansor. Menurut catatan B.J. Boland, jumlah korban berkisar antara 80.000 sampai 500.000 jiwa, bahkan ada yang menyebut satu setengah juta. Seorang ilmuwan Barat, Hughes (1967) menyimpulkan bahwa peristiwa berdarah di Indonesia itu merupakan salah satu pertumpahan darah yang paling mengerikan pada zaman sekarang dan paling terpusat.

Setelah tahun 1966, terutama triwulan pertama sampai keluarnya Supersemar, peranan sebagai pionir demonstran diambil alih oleh KAMI (Kesatuan Aksi Mahasiswa). Pemuda dan mahasiswa "didorong" terus-menerus untuk berdemonstrasi, melancarkan aksi anti PKI dan Soekarno, sementara ABRI "membeking" di belakang. Pembentukan KAMI pada tanggal 25 Oktober 1965 didukung oleh Menteri P & K Brigjen Syarif Thayeb agar organisasi mahasiswa ini semakin intensif meneriakan suara anti-PKI dan anti-Soekarno. Untuk mempersamakan persepsi, KAMI merumuskan ideologi perjuangannya dalam slogan Tritura (tiga tuntutan rakyat): (1) Pembubaran PKI; (2) Retul Kabinet 100 Menteri; dan (3) Turunkan harga bahan makanan. Mula-mula tuntutan hanya berkisar persoalan Tritura tetapi kemudian berkembang pada tuntutan mundurnya Soekarno, yang acapkali disertai penghinaan terhadap kepala negara tersebut.

Dalam suasana demikian inilah, persoalan ideologi Islam kembali mencuat. Timbul semacam romantisme kebangkitan politik Islam. Paling tidak, isu-isu atas nama Islam menjadi semangat penumbangan Orde Lama. Timbul harapan baru, mengingat jasa-jasa mereka bersama ABRI. Kemenangan Orde Baru juga dianggap sebagai kemenangan Islam sehingga tidak mengherankan apabila ada kalangan tokoh Islam yang merindukan terwujudnya negara Islam. Logikanya, karena Orde Baru lahir dengan idealisme demokrasi, maka umat Islam memiliki harapan besar untuk kembali berperan mengingat mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam.

Opini publik pun pada umumnya menginginkan rehabilitasi partai-partai politik yang dibekukan pada masa Orde Lama. Berbagai upaya yang dilakukan di Universitas Indonesia, KASI, dan LIPI, mendukung langkah rehabilitasi. Dalam Seminar Angkatan Darat II di Bandung juga disuarakan hal yang sama. Bahkan, Persahi (Persatuan Sarjana Ahli Huki Indonesia) menegaskan bahwa pembubaran Masyumi dan PSI ilegal dan

inskonstitusional. Rehabilitasi kedua partai politik tersebut justru dapat memperkuat Orde Baru.

Kalangan tokoh Islam yang lain hendak mendirikan partai politik Islam yang baru, yang berlainan dengan Masyumi dan parpol Islam pada saat itu. Ide ini diintrodusir pada tahun 1967 oleh Mohammad Hatta, mantan Wapres, bersama beberapa eksponen HMI dan PII. Partai yang hendak mereka dirikan diberi nama PDII (Partai Demokrasi Islam Indonesia).

Beberapa tokoh Muhammadiyah pada masa awal Orde Baru bercita-cita untuk mengaktifkan kembali Partai Islam Indonesia (PII), parpol yang didirikan oleh tokoh-tokoh Muhammadiyah pada zaman per-gerakan. Namun, niat ini urung direalisasikan karena kondisi internal dan eksternal tidak memungkinkan. Melalui dua tokohnya, H. Djarnawi Hadikusumo dan Lukman Harun, mereka beralih pada upaya merehabilitasi Masyumi dan selanjutnya mendirikan Parmusi. Namun demikian, dari empat "daftar keinginan" di atas, tidak ada satu pun yang diluluskan pemerintah. Bagi pemerintah, bukan masanya lagi membicarakan persoalan-persoalan ideologis, peranan partai-partai politik, dan lain sebagainya yang bercorak ideologis-politis. Sesuai dengan strategi pembangunan yang menekankan pembangunan ekonomi, sedangkan pembangunan politik semata-mata bertugas sebagai penunjang dengan menciptakan stabilitas politik, maka pemerintah melakukan marginalisasi peranan agama dalam struktur politik.

Setelah pemerintah Orde Baru memantapkan kekuasaannya, mereka segera melakukan kontrol yang lebih kuat terhadap kekuatan politik Islam, terutama kelompok radikal yang dikhawatirkan dapat menandingi kekuatan pemerintah. Kekhawatiran akan semakin menguatnya militansi Islam ini menjadi agenda utama pembicaraan para elite politik Orde Baru. Trauma masa lalu, "pembangkangan" tokoh-tokoh Islam, dan isu negara Islam menghantui benak para pengambil keputusan. Beberapa kekhawatiran tersebut antara lain:

- (1) Munculnya radikalisasi Islam yang berjuang membentuk Negara Islam Indonesia sebagaimana yang pernah terjadi pada masa-masa sebelumnya, yaitu Pemberontakan Darul Islam/m di Jawa Barat dengan Kartosuwiryo, di Sulawesi Selatan dengan Kahar Muzakkar, dan di Aceh dengan Daud Beureueh. Demikian pula Gerakan Ibnu Hajar, Pemberontakan Batalyon 426 di Jawa Tengah, pemberontakan di

Purworejo, dan perpecahan dalam tubuh ABRI akibat peristiwa PRRI/Permesta. Peristiwa-peristiwa ini —dalam pandangan Ali Moertopo— merupakan trauma dalam sejarah Indonesia yang harus dihindari.

- (2) Tampil kembalinya partai-partai politik Islam dalam percaturan politik nasional. Kehadiran massa dan semangat keislaman dalam penumbangan rezim Orde Lama dikhawatirkan akan berlanjut pada mencuatnya persoalan-persoalan ideologis, terutama yang akan dibawakan oleh partai-partai politik Islam. Pengalaman masa lalu dengan sistem multi partai telah menimbulkan pelajaran berharga bagi elite penguasa.
- (3) Kekhawatiran merebaknya isu primordialisme di tengah masyarakat; termasuk masalah agama. Apalagi pada saat itu, Pemilu diperkirakan akan dilangsungkan pada tahun 1968.
- (4) Isu tentang negara Islam dan Piagam Jakarta. Pada saat itu, Sidang Umum MPRS 1968 dalam Komisi I dan Komisi II sedang mandek karena merebaknya topik di atas dalam pembicaraan di antara anggota komisi yang dibawakan oleh tokoh-tokoh Islam. Mereka meyakinkan pemerintah bahwa legalisasi Piagam Jakarta hanya untuk orang dalam sendiri dalam rangka terlaksananya syariah Islam, bukan bertujuan mendirikan negara Islam. Akibatnya, mereka gagal mengambil kesepakatan, Sidang Komisi menjadi mandeg. Oleh Pa Harto, isu ini dipandang sebagai "teror keagamaan" dan menegaskan bahwa akan menindak setiap usaha mengeksploitasi masalah agama untuk maksud-maksud politik yang tidak pada tempatnya.

a. Gagalnya Pembentukan PDII

Keterlibatan Moh. Hatta untuk ikut berupaya mendirikan sebuah partai politik menimbulkan kontroversi di tengah masyarakat. Ada yang menganggapnya sebagai suatu kemunduran. Sebagai seorang proklamator tidak sepatasnya Moh. Hatta bersusah payah secara langsung mendirikan partai politik. Menurut pendapat ini, Moh. Hatta adalah milik semua orang dan seharusnya berada di atas semua orang. Sedangkan yang mendukungnya, dapat mengerti, mengingat Bung Hatta sebagai seorang demokrat sejati tentunya perlu mendirikan partai politik untuk dapat menyalurkan aspirasi politiknya:

Sebenarnya keinginan Bung Hatta tersebut bukan semata-mata untuk berpartisipasi secara langsung dalam proses politik, tetapi juga terutama untuk mendidik generasi muda, bagaimana berpolitik yang baik. Karena itulah, ia mengajak kerja sama dengan tokoh-tokoh muda yang aktif di HMI dan PII. Hatta tidak memilih golongan nasionalis (PNI) karena dipandanginya terlalu berpihak kepada Soekarno dalam Demokrasi Terpimpin. Hatta menolak parpol yang mirip Masyumi karena keanggotaannya yang nrewakili unsur-usr potensial menimbulkan konflik.

Menurut Bung Hatta, cita-cita gerakan PDII adalah sejarah. Sejak tahun 1958, apalagi dari tahun 1960 sampai 1963 banyak sekali pemuda dan pelajar Islam —kelompok HMI dan PII— yang kecewa dengan penyelenggaraan pemerintahan negara. Dalam masa itu, HMI dan PII selalu diintimidasi, terutama oleh PKI dan antek-anteknya. Menurut Moh. Hatta, banyak tokoh muda tersebut yang mendatangnya dan meminta nasihatnya. Bung Hatta menyarankan agar mereka bersabar menunggu perubahan suasana. Beberapa minggu setelah meletus Gestapu PKI pemuda-pemuda tersebut mendesaknya untuk mendirikan Partai Islam Baru. Setelah berunding dengan mereka, akhirnya disepakati bahwa yang lebih dulu adalah pem-bentukan kader. Tujuan utama gerakan ini adalah mendidik rakyat yang akan menjadi pengikutnya untuk menanamkan Demokrasi Pancasila dengan rasa tanggung jawab.

Rapat-rapat pertamanya sudah dimulai pada akhir tahun 1965. Mereka sepakat untuk menamakan parpol yang akan didirikan itu dengan Partai Demokrasi Islam Indonesia (PDII). Ketika disosialisasi ke tengah masyarakat, gagasan tersebut memperoleh sambutan yang hangat di Ujung Pandang dan Padang.

Pada tanggal 11 Januari 1967, Moh. Hatta mengirim surat kepada Pak Harto tentang niatnya mendirikan PDII, yang disusul dengan dua surat berikutnya. Namun, ternyata pemerintah tidak mengizinkannya. Pemerintah memang berkeinginan untuk menghadirkan partai politik Islam untuk menampung aspirasi politik muslim modernis yang belum tampung, tetapi wadah itu bukan PDII, melainkan Parmusi. Pak Hartoi menyarankan kepada Bung Hatta untuk bergabung dengan Amal Muslimin yang pada saat itu sedang bersiap-siap mendirikan Parmusi. Dalam hal ini, Hatta tidak menerima saran tersebut.

Surat balasan pemerintah bertanggal 17 Mei 1967. Dalam surat itu dinyatakan bahwa pemerintah menganggap bahwa parpol Islam baru yang diharapkan adalah benar-benar yang dapat menampung seluruh potensi umat. Sedangkan PDII dipandang belum mampu. Malahan tanggapan masyarakat terhadap pendirian PDII dinilai dapat mengganggu stabilitas politik. Dengan adanya surat tersebut, maka gagallah pendirian PDII.

b. Gagalnya Rehabilitasi Masyumi dan Berdirinya Parmusi

Pada tanggal 16 Desember 1965 dibentuk Badan Kordinasi Amal Muslimin yang terdiri atas enam belas organisasi Islam yang bermaksud mengupayakan rehabilitasi Masyumi. Mereka melakukan *lobbying* ke pemerintah dan mengeluarkan pernyataan tentang perlunya rehabilitasi Masyumi. Tetapi, pemerintah ternyata masih memandang Masyumi dengan "dosa-dosanya" pada masa lalu. Pernyataan seorang perwira Angkatan Darat, memperlihatkan sikap pemerintah:

"Tentara akan mengambil tindakan tegas terhadap siapa pun, dari pihak mana pun, dan golongan apa pun yang akan menyimpang dari Pancasila dan UUD 1945 seperti yang telah dilakukan oleh pemberontakan Partai Komunis di Madiun, Gestapu, Darul Islam ... dan Masyumi - Partai Sosialis Indonesia "

Atas kiriman surat dari tokoh-tokoh Islam yang memohon izi merehabilitasi Masyumi, Presiden Soeharto membalasnya dengan sepucuk surat ditujukan kepada Prawoto Mangkusasmito:

"Pada kesempatan ini saya juga ingin secara berterus terang menjelaskan kepada Saudara, bahwa baik ABRI sebagai keseluruhan angkatan maupun keluarga prajurit-prajurit sungguh-sungguh telah memberikan banyak pengorbanan lahir dan batin untuk menumpas pemberontakan itu Saya berharap Saudara dapat memahami pendirian pemerintah pada umumnya dan ABRI pada khususnya terhadap bekas partai politik Masyumi. Alasan-alasan juridis, ketatanegaraan dan psikologis telah membawa ABRI pada suatu pendirian, bahwa ABRI tidak dapat menerima rehabilitasi bekas partai politik Masyumi".

Setelah "vonis mati" terhadap Masyumi turun, para pemrakarsanya berupaya membentuk partai politik lain, yang kemudian disebut Parmusi. pada tanggal 7 April 1967 BKAM berhasil melahirkan Parmusi. Bagi pemerintah, Parmusi adalah partai politik baru, bukan kelanjutan dari Masyumi. Tetapi banyak pengamat berpendapat, seperti Boland, Parmusi jelas kelanjutan dari Masyumi dengan nama lain. Pemerintah mengizinkan berdirinya Parmusi sebagai wadah politik bagi kalangan "Islam modernis". Sebab, dari tiga parpol Islam yang ada (NU, Perti dan SI), dua yang pertama berorientasi tradisional,

sedangkan yang terakhir kurang dikenal oleh masyarakat. Dengan demikian, pertimbangan politisnya adalah (1) Menjadi wadah politik resmi bagi muslim modernis. Wadah ini perlu supaya aspirasi politik mereka tidak disalurkan secara inskonstitusional; dan (2) Menyeimbangkan komposisi kekuatan partai politik. Utamanya PNI; NU, PSI, dan Perti bukanlah lawan yang seimbang. "Masyumi"-lah —yang kini berganti nama menjadi Parmusi— yang paling mungkin menjadi pesaingnya.

Pada tanggal 5 Februari 1968 Pemerintah menyatakan bahwa Parmusi diizinkan berdiri dengan syarat, tidak ada seorang pun mantan peffiimpin Masyumi yang memegang peranan penting dalam Parmusi. Sebelumnya, pada tanggal 24 Oktober 1967, Moh. Natsir yang pernah memimpin Masyumi sudah patah arang, mengeluarkan pernyataan tentang ketidak-sediaannya memimpin Parmusi.

Dalam Kongresnya yang pertama, tanggal 4-7 November 1968 di Malang, Jawa Timur, tampil Moh. Roem sebagai ketua umum pilihan peserta. Walaupun Moh. Roem juga adalah mantan pengurus Masyumi, para peserta berharap pemerintah mengizinkannya karena tokoh ini dikenal moderat, seorang Jawa, dan "bersih" dari "dosa" Masyumi di masa lalu, yaitu keterlibatan dalam PRRI. Bahkan dalam sejarahnya, Moh. Roem selalu tampil menyaingi kepemimpinan Natsjr pada Masyumi tahun 1950-an.

Namun demikian, pemerintah tetap menyatakan penolakannya, melalui telegram yang dikirimkan sekretariat negara Alamsyah menjelang muktamar ditutup. Sikap pemerintah tetap tidak berubah setelah para mantan pemimpin Masyumi melakukan beberapa kali *lobbying* kepada pemerintah. Akhirnya keluar SK Presiden No. 70 yang menetapkan Djarnawi Kusumo dan Lukman Harun sebagai Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal. Tetapi persoalan tidak selesai dengan sendirinya. Sebagai anti klimaksnya, muncul H.J. Naro dan Imron Kadir (Naroka), dua tokoh Parmusi yang sangat akomodatif terhadap pemerintah, mengkup kepemimpinan H. Djarnawi. Keduanya mempersalahkan kepemimpinan Djarnawi karena memusuhi ABRI, dan sekaligus menunjuk dirinya sebagai formatur yang akan menyusun personalia struktur organisasi yang baru. Manuver politik Naroka ini segera memicu konflik internal. Djarnawi didukung "arus bawah", sedangkan Naroka hampir tidak dikenal sama sekali, namun memiliki kelihaihan *lobbying* di tingkat supra struktur.

Seorang penulis dalam Majalah *Suara Muhammadiyah* menyampaikari unek-uneknya:

"Orang yang berambisi besar tidak akan segan-segan menggunakan cara-cara yang pernah dipraktekkan oleh Gestapu/PKI untuk mencapai tujuannya yakni main kup. Demikian kita telah sama-sama mengetahui bahwa Naroka (Naro dan Kadir) telah melakukan kup atau pembajakan terhadap pimpinan pusat Partai Muslimin yang sah..... Tujuannya jelas ialah hendak menghancurkan kekompakan keluarga besar Bulan Bintang“ ;

Langkah berani dan tidak logis Naroka hanya mungkin dilakukan setelah mereka terlebih dulu berkonsultasi dengan ABRI. ABRI memberikan lampu hijau, antara lain dengan tujuan memecah belah Parmusi dari dalam. Djarnawi dkk. menghadapi kup tersebut dengan bersidang dan memecat Naroka dari keanggotaan Parmusi. Sebaliknya, Naroka pun bersidang menurut versinya sendiri dan mengeluarkan keputusan yang sama, memecat Djarnawi dari keanggotaan Parmusi. Aksi pecat-mecat ini menyebabkan persoalan berlarut-larut. Akhirnya, pemerintah menawarkan "jasa baiknya" untuk menengahi konflik. Naroka dengan gembira menerimanya, sebaliknya Djarnawi cs. dengan berat hati harus menerimanya. Sebab bila menolak, dapat dituduh berniat tidak baik.

Pada tanggal 20 November 1970, melalui SK No. 77, pemerintah menunjuk orang ketiga, H.M.S. Mintaredja, tokoh Muhammadiyah yang akomodatif, sebagai ketua umum. Mintaredja sendiri bukan anggota Parmusi. Namun demikian, konflik tidak dengan sendirinya selesai. Sebab SK No. 77 tersebut dipertanyakan oleh kelompok Djarnawi-Lukman Harun, apalagi pengurus-pegurus di tingkat wilayah dan daerah masih loyal kepada Djarnawi-Lukman. Melalui penghubung Dr. H. Kusnadi, Djarnawi dan Mintaredja berhasil dipertemukan di rumah Ir. H.M. Sanusi. Dalam pertemuan ini berhasil disepakati empat hal:

- (1) Pembentukan Dewan Pertimbangan Partai sesuai dengan hasil kongres Parmusi di Malang tahun 1968.
- (2) Mintaredja berjanji tidak akan membentuk pengurus tandingan di daerah-daerah karena massa Parmusi umumnya berpihak kepada Djarnawi, cs.
- (3) Calon-calon yang akan diajukan dalam pemilihan umum 1971 (yang telah dibentuk oleh Pengurus Masyumi SK Presiden No. 70) tetap di-pertahankan.
- (4) Sesuai dengan keputusan Presiden Soeharto, setelah pemilihan umum akan dilangsungkan Mukhtar Parmusi untuk menjernihkan siruasi dalam tubuh partai.

Akan tetapi beberapa hari kemudian, tepatnya tanggal 19 Desember 1970, Djarnawi menerima surat dari Mintaredja yang berisi bahwa soal Dewan Pertimbangan Partai belum

begitu urgen pembentukannya.. Ini berarti pelanggaran terhadap kesepakatan bersama pada point pertama. Berikutnya, Mintaredja melakukan pergantian pengurus Wilayah Parmusi di Sumatra Barat dan Lampung, dan merestui pengurus tandingan buatan

Dalam situasi yang demikian inilah, parpol-parpol Islam menghadapi pemilu 1971. Parmusi ibarat bayi yang baru lahir, NU dengan basis tradisi-onalnya kurang begitu populer di masyarakat perkotaan, sedangkan Perti dan PSII adalah parpol "gurem" yang tidak memiliki basis massa yang berarti. Di pihak lain, Golkar dengan rekayasa pemerintah, mampu tampil seperti "raksasa menerkam semua lawannya." PNI yang diharapkan mampu menandingi Golkar, tidak berdaya karena adanya konflik internal dalam dirinya. Akhirnya, Golkar memperoleh 62,8 persen suara, NU di urutan kedua 18,67 persen, menyusul Parmusi dengan 7,365 persen, Perti 2,39 persen, dan PSII 0,70 persen. Sedangkan PNI meraup 6,94 persen. Dalam komposisi "minoritas" inilah, parpol Islam menghadapi "mayoritas" Golkar dalam SU MPR 1973, dengan RUU Perkawinan dan masalah aliran kepercayaan menjadi agenda pembicaraan yang hangat.

Tetapi sesuatu yang "aneh" terjadi. Mengomentari hasil pemilu 1971, Ketua Umum Parmusi Mintaredja kepada pers menyatakan bahwa kemenangan Golkar adalah kemenangan rakyat Indonesia yang gandrung kepada pembangunan. Bahkan katanya lebih lanjut, kemenangan Golkar sebagai kemenangan Partai Muslimin Indonesia. "Kegembiraan" Mintaredja semakin menjadi-jadi menyaksikan banyaknya suara Parmusi yang berasal dari mahasiswa. Mintaredja menyatakan, "Dengan demikian kita seolah-olah terlepas dari kepemimpinan yang lalu." (yang dimaksudkan oleh Mintaredja adalah. kepemimpinan Masyumi, *pen.*) Segala jerih payah Mintaredja akhirnya dinikmatinya juga, setelah ia dipilih oleh Presiden Soeharto menjadi Menteri Sosial.

Sikap Mintaredja itu sangat berlainan dengan Nahdlatul Ulama, baik selama kampanye pemilu maupun sesudahnya. Melalui koran *Duta Masyarakat*, NU aktif mengecam tindakan-tindakan pemerintah yang melanggar aturan-aturan pemilu yang dibuatnya sendiri. Ketua PB NU, Subchan Z.E., sangat vokal mengecam pemerintah. Bahkan, tokoh muda NU (yang saat itu masih bujang tersebut), memohon supaya Ketua Umum NU K.H. Idham Chalid menarik pencalonan dirinya sebagai ketua DPR/MPR karena ketidakpuasannya atas jalannya Pemilu.

c. Aliran Kepercayaan dalam SU MPR 1973

Sesuai dengan hasil pemilu 1971, komposisi keanggotaan MPR berjumlah 920 orang, terdiri atas Golkar 392 kursi, ABRI 230 kursi, utusan-utusan daerah dan golongan 130 kursi, Partai-partai Islam (Parmusi, NU, PSII dan Perti) 126 kursi, dan Partai-partai lain (PNI, Parkindo, Parkat, IPKI, dan Murba) 42 kursi. Dengan perimbangan ini, pemerintah relatif aman menggolkan semua *draft* politiknya.

Fungsi utama SU MPR adalah memilih Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan GBHN. Sebelum SU MPR dilangsungkan sebuah Komite Pekerja yang dipimpin oleh Daryatmo telah menyusun *-draft* rencana GBHN. Dalam *draft* tersebut timbul persoalan yang mengakibatkan Fraksi Persatuan menentang, yaitu letak pelajaran agama dalam Sistem Pendidikan Nasional. Dalam *draft* itu dicantumkan beberapa hal:

- (1) Menggantikan pelajaran agama dengan Pendidikan Moral Pancasila dalam semua tingkatan sekolah umum.
- (2) Anggaran Belanja Negara 1973/1974 untuk urusan-urusan keagamaan diturunkan dari Rp 1.226 juta menjadi Rp 800 juta.
- (3) Persoalan masuknya aliran kepercayaan dalam GBHN sebagai bagian dari "agama resmi" yang kedudukannya setingkat dengan agama lainnya: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, dan Budha.

Beberapa persoalan ini ditangguhkan untuk sementara, sebelum SU MPR dimulai, setelah pemerintah mempertimbangkan dampak politiknya. Usul FKP tentang penghapusan pelajaran agama "agar diambangkan." Sebelumnya beberapa anggota FPP mengancam akan melakukan *walk out* bila rancangan tersebut tetap akan dibahas. Selain itu yang terpenting, beberapa anggota FABRI juga menyatakan ketidaksetujuannya secara terbuka. Sebaliknya, PPP (fusi dari Partai-partai Islam: Parmusi, NU, PSII dan Perti pada 5 Januari 1973) urung mengusulkan rancangan tentang kewajiban pendidikan agama di sekolah-sekolah.

Umat Islam pada umumnya menolak aliran kepercayaan tersebut. Muhammadiyah melangsungkan seminar Majelis Tabligh di Bandung pada tanggal 24-27 Desember 1970 yang secara khusus membahas masalah kebatinan. Makalah Hamka yang disampaikan dalam seminar tersebut pada intinya menolak aliran kebatinan. Makalah ini dimuat sebelas kali berturut-turut di majalah *Panji Masyarakat*.

Prof. Dr. H.M. Rasyidi dalam buku *Islam dan Kebatinan* menyimpulkan bahwa ilmu kebatinan menodai agama. Fakultas Ushuluddin IAIN Sunan Kalijaga yang bersidang tanggal 15 Februari 1971 juga menyampaikan bahwa aliran kepercayaan tidak dapat disamakan dengan agama.

Dalam sidang-sidang MPR, usulan aliran kebatinan itu diajukan oleh FKP berdasarkan pasal 29 ayat 2. Menurut FKP, dalam pasal tersebut dibedakan antara "agama" dan "kepercayaan terhadap Tuhan yang Maha Esa." Yang terakhir ini, menurut FKP, adalah untuk aliran-aliran kebatinan. FPDI tidak jelas pendiriannya, sedangkan FPP menolak keras. Dalam pandangan umum Fraksi Persatuan menghimbau para penghayat kebatinan untuk sadar dan kembali kepada agamanya masing-masing. Ia menyerukan, "Aliran-aliran kepercayaan/paham keagamaan-keagamaan kembali pada induk agamanya masing-masing."

FPP keberatan karena dimasukkannya aliran kebatinan dalam GBHN berarti pemerintah memberikan pengakuan terhadap aliran kebatinan tersebut. Atau, dengan kata lain, "memformalkan aliran kebatinan". Padahal, menurut FPP, pasal 29 ayat 2 sama sekali tidak dimaksudkan untuk mengatur aliran kebatinan.

Setelah melalui pembicaraan yang alot, aliran kepercayaan dimasukkan dalam GBHN dengan beberapa modifikasi. Kata "kebatinan" diganti dengan "aliran kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa" dan dianggap sebagai kategori keagamaan kerohanian tersendiri. Selama ini yang menjadi alasan utama penentangan terhadap aliran kebatinan karena dipandang oleh pemuka-pemuka Islam syirik karena mengajarkan ajaran-ajaran mistik. Sehingga dengan adanya penegasan pemerintah tentang "monoteisme" aliran kepercayaan, diharapkan anggapan itu berkurang. Tak kurang dari Presiden Soeharto sendiri ikut meredakan kemarahan umat Islam.

d. Rancangan Undang-Undang Perkawinan

Persoalan yang dihadapi oleh para pemimpin Islam sekitar materi GBHN 1973, segera beralih pada isu yang lebih besar, yaitu diajukannya RUU Perkawinan oleh pemerintah pada tanggal 16 Agustus 1973. Sebulan sebelum RUU tersebut diajukan, timbul reaksi keras dari segala lapis masyarakat muslim. Khutbah di masjid-masjid, ceramah, pengajian, tulisan tulisan di koran, demonstrasi-demonstrasi, dan berbagai

pernyataan ormas Islam pada intinya semua menolak RUU itu yang dianggap bertentangan dengan ajaran Islam. Kamal Hassan menggambarkan, bahwa semua ulama baik dari kalangan tradisional maupun modernis, dari Aceh sampai Jawa Timur, menolak RUU tersebut.]

Banyak yang menuduh bahwa RUU tersebut bertujuan mengkristenkan Indonesia. Ada pula yang beranggapan bahwa RUU itu dibuat tanpa dikonsultasikan lebih dulu dengan masyarakat muslim dan bahkan Departemen Agama tidak dilibatkan dalam menyusun RUU tersebut. Tokoh-tokoh Islam menaruh kecurigaan terhadap "permainan orang-orang Katolik," utamanya yang berasal dari CSIS dalam proses perumusan RUU tersebut.

Reaksi keras umat Islam, di samping karena RUU tersebut bersinggungan dengan masalah akidah, juga dilatarbelakangi oleh situasi politik pada saat itu:

- (1) Parpol Islam baru saja kalah dalam Pemilu 1971 dan gejala depolitisasi Islam sudah mulai tampak sehingga kalangan Islam sangat mengkhawatirkan keberadaan mereka. Apalagi pada saat itu pemerintah mengimbau untuk tidak menggunakan kata "Islam" dalam PPP hasil fusi,
- (2) Umat Islam sangat cemas dengan isu Kristenisasi yang mulai ramai sejak tahun 1970-an. Koran-koran di Timur Tengah misalnya, pada saat itu memberitakan bahwa berjuta-juta umat Islam di Indonesia masuk Kristen.

Di DPR, Fraksi Persatuan Pembangunan hanya memperoleh 94 kursi, dibandingkan 366 kursi "fraksi Pemerintah": FKP dan FABRI, ditambah FDI yang tidak berpihak kepada mereka. Dalam penjelasannya di DPR, pemerintah bermaksud mengadakan unifikasi hukum Perkawinan.

Sebenarnya keberatan terhadap RUU Perkawinan yang diajukan pemerintah tersebut bukan hanya berasal dari FPP, tetapi secara individual juga dari sebagian anggota FKP dan FABRI, khususnya yang beragama Islam. Inilah yang menyebabkan sehingga *lobbying* yang dilakukan berjalan mulus.

Bila disimak, RUU tersebut mengandung paling kurang 9 butir yang bertentangan dengan ajaran Islam. Menurut penelitian Moh. Kamal Hassan ada 11 pasal RUU tersebut yang bertentangan dengan hukum Islam, yaitu pasal 2 ayat 1, pasal 3 ayat 2, pasal 7 ayat 1, pasal 8

ayat c, pasal 10 ayat 2y pasal 11 ayat 2, pasal 12, pasal 13 ayat 1 dan 2, pasal 37, pasal 46 ayat c dan d, pasal 62 ayat 2, dan pasal 62 ayat 9.

Pada saat RUU Perkawinan dibahas di DPR, muncul reaksi keras umat Islam. Buya Hamka, seorang ulama yang karismatis, mengatakan:

"dalam saat-saat golongan-golongan lain melihat kulit luar, kaum muslimin sedang lemah, dapat dikutak-katikkan, di saat itulah ditonjolkan orang suatu RUU Perkawinan yang pada pokok, azas, dan prinsipnya ialah jalan memaksa kaum muslimin, golongan mayoritas dalam negeri ini, meninggalkan syariat agamanya sendiri tentang perkawinan supaya menggantinya dengan suatu peraturan per-undang-undangan lain yang maksudnya menghancurkan azas Islam sama sekali... karena kalau RUU semacam itu hendak digolkan orang di DPR, semata-mata karena mengandalkan kekuatan pungutan si kegagah-perkasaan mayoritas, dengan segala kerendahan hati ingin kami memperingatkan kaum muslimin tidak akan memberontak, tidak akan melawan, karena mereka terang-terangan lemah. Tetapi demi kesadaran beragama, undang-undang itu tidak akan diterima, tidak akan dijalankan. Malahan ulama-ulama yang merasakan dirinya sebagai pewaris nabi-nabi akan mengeluarkan fatwa haram nikah kawin Islam berdasarkan undang-undang tersebut dan hanya wajib berkawin secara Islam. Dan barang siapa kaum muslim yang menjalankan juga undang-undang itu sebagai ganti rugi peraturan syariat Islam tentang perkawinan, berarti mereka mengakui lagi sahi peraturan yang lebih baik dari peraturan Allah dan Rasul. Kalau ada pengakuan demikian "kafirlah hukumnya."

Reaksi keras Buya Hamka mewakili pendapat tokoh-tokoh Islam pada saat itu, seperti Syafruddin Prawiranegara, A.H. Nasution, dan Mohammad Hatta. Sebagian lainnya turun ke jalan, terutama dipelopori oleh generasi muda Islam. Puncaknya pada tanggal 27 September 1973 ketika sekitar 500 pemuda muslim yang berstatus "peninjau" sidang DPR menghentikari jalannya persidangan pada saat pemerintah, lewat Menteri Agama Prof. Dr. Mukti Ali, memberikan jawaban terhadap pemandangan umum fraksi-fraksi.

Menurut pemerintah, RUU tersebut akan tetap dipertahankan dan menolak keberatan FPP terhadap pasal-pasal yang dianggap bertentangan dengan ajaran Islam. Mukti Ali yang intelektual Islam ini, juga mengutip banyak ayat Al-Qur'an untuk mendukung pendapatnya. Akan tetapi, belum penjelasan pemerintah selesai disampaikan, di balkon terdengar *yel-yel* protes pemuda muslim. Mereka memasang poster sehingga mengganggu jalannya sidang. Isi poster itu antara lain: *Sekularisme adalah Musuh Agama dan Pancasila, RUU Perkawinan adalah Konsep Kafir, Manusia yang Menyetujui RUU Perkawinan adalah Tidak Bermoral.* Ketua DPR K.H. Idham Chalid tidak mampu menenangkan suasana sampai sidang ditunda untuk waktu yang tidak ditentukan.

Menyaksikan reaksi keras umat Islam yang demikian meluas, pemerintah mulai menurunkan tempo "pemaksaannya" di DPR dan berusaha melakukan kompromi.

Beberapa kali *lobbying* diadakan, baik di dalam maupun di luar DPR. Sebelumnya, tokoh-tokoh Islam mengadakan *lobbying* dengan pejabat-pejabat negara, termasuk Kepala Negara. Akhirnya, *lobbying* tersebut membuahkan hasil dengan dicoretnya pasal-pasal yang bertentangan dengan ajaran Islam. Timbul kesepakatan antara pemerintah dengan FPP terhadap beberapa pasal yang dianggap bertentangan dengan ajaran Islam. Bahkan Presiden Soeharto memberikan jaminan. RUU yang semula berjumlah 73 Pasal diciutkan menjadi 67 pasal. UU ini menganut asas monogami dan dijiwai oleh hukum-hukum *agama*. Pasal-pasal yang dihapus adalah pasal 11 mengenai sistem parental dan perkawinan antaragama; pasal 13 mengenai pertunangan; pasal 14 mengenai tata cara gugatan perkawinan; dan pasal 62 mengenai pengangkatan anak.

Dalam sidang DPR, akhirnya RUU itu diterima oleh semua faksi dan disahkan menjadi UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Undang-undang Perkawinan pada tanggal 22 Desember 1973.

2. Hubungan yang Bersifat Resiprokal-Kritis (1982-1985)

Pada periode ini, hubungan antara Islam dan negara ditandai oleh proses saling mempelajari dan saling memahami posisi masing-masing. Periode ini diawali oleh *political test* yang dilakukan oleh pemerintah dengan menyodorkan konsep asas tunggal bagi orsospol dan selanjutnya untuk, semua ormas yang ada di Indonesia.

Sejak sosialisasi ide asas tunggal tahun 1982 sampai diundangkannya dalam bentuk lima paket UU Politik tahun 1985, reaksi kalangan Islam beraneka ragam. Bila dipilah-pilah, reaksi tersebut dapat dibedakan antara yang bersifat pasif-konstitusional dan reaksi yang ekstrim-inkonstitusional. Yang pertama diwakili oleh PPP sebagai "partai politik Islam dan ormas-ormas yang dikenal dengan warna keislaman. Sedangkan kedua diwakili oleh kelompok-kelompok individual yang kritis terhadap kebijaksanaan asas tunggal tersebut, dengan klimaks meletusnya Peristiwa Tanjung Priok.

Gagasan asas tunggal pertama kali disampaikan oleh Presiden Soeharto dalam pidato kenegaraan di depan Sidang Pleno DPR tanggal 16 Agustus 1982.

"... Jumlah dan struktur Partai Politik seperti yang ditegaskan dalam Undang-Undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya kiranya sudah memadai, terbukti dari hasil dua kali pemilihan umum ~ diikuti oleh ketiga konstestan. Yang perlu dibulatkan dan ditegaskan adalah asas yang dianut oleh setiap partai Politik dan Golongan Karya. Semua kekuatan sosial-

politik —terutama Partai Politik yang masih menggunakan asas lain selain Pancasila— seharusnya menegaskan bahwa satu-satunya asas yang digunakan adalah Pancasila."

Dari pidato Pak Harto di atas jelas bahwa gagasan asas tunggal pada mulanya hanya ditujukan kepada partai politik dan Golongan Karya. Imbauan Presiden secara implisit ditujukan kepada PPP yang masih menggunakan asas cirinya. Sebelumnya, dalam RUU tentang Parpol dan Golkar tahun 1973, sudah diupayakan menyeragamkan asas orsospol, tetapi ketika itu PPP berhasil melakukan kompromi dengan tetap mencantumkan asas cirinya, Islam.

Penerapan asas tunggal ini dilandasi oleh trauma masa lalu, terutama jatuh-bangunnya kabinet dalam sistem demokrasi parlementer akibat konflik ideologis. Presiden Soeharto lebih jauh mengatakan:

" ... agar kita tidak selalu dihinggapi kerawanan-kerawanan yang menghantui timbulnya perpecahan dan kekacauan dengan kekerasan karena ulah kita sendiri. Sebab, dengan asas lain akan mudah merangsang fanatisme kelompok yang sempit, yang dapat dimanfaatkan oleh golongan ekstrim yang terdapat dalam kelompok yang bersangkutan atau di luarnya, yang sulit dikendalikan"

Selanjutnya dalam setiap kesempatan, Presiden Soeharto selalu menegaskan perlunya asas tunggal, misalnya pada saat berhalal bihalal dengan para perwira ABRI pada tanggal 17 Juli 1983. Juga dalam amanatnya di depan peserta rapat pusat Pepabri tanggal 26 Juli 1983 dan ketika menerima pimpinan KNPI tanggal 20 September 1983 di Bina Graha.

Dalam Peringatan Maulid Nabi Muhammad saw. Desember 1983, Presiden Soeharto kembali menegaskan perlunya asas tunggal bagi partai politik dan Golongan Karya, serta juga bagi seluruh ormas di Indonesia:

"Pemanfaatan Pancasila sebagai asas organisasi kemasyarakatan sama sekali tidak dimaksudkan untuk mengurangi arti dan peranan agama dalam kehidupan bangsa. ... Namun, adalah suatu keharusan bagi kita bersama untuk mengikat berbagai bentuk kegiatan itu dalam pangkal tolak dan arah yang sama, yaitu membangun masyarakat Pancasila yang sosialis-religius... kita memandang perlu lebih memantapkan Pancasila sebagai asas politik dan asas kemasyarakatan bangsa."

Menteri Agama Munawir Sjadzali, dalam berbagai kesempatan berusaha meyakinkan tokoh-tokoh Islam bahwa Pancasila tidak bertentangan dengan ajaran Islam. Berbeda dengan Presiden yang banyak mengajukan pertimbangan-pertimbangan politik-kenegaraan,

maka Munawir menggunakan dalil naqli dan aqli. Dalam Peringatan Isra' Mi'raj, 9 Mei 1983 di Masjid Istiqlal, Menteri Agama menegaskan sekali lagi bahwa penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas politik tidak bertentangan dengan ajaran Islam.

Menurut Menteri Agama, ada beberapa nilai dasar dalam ajaran Islam yang menjadi pedoman dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara:

- (1) Perhatian yang seimbang antara kesejahteraan rohani dan kebahagiaan kehidupan duniawi;
- (2) Pengakuan atas hak-hak perorangan, persamaan antara sesama manusia dan pemerataan keadilan;
- (3) Sistem musyawarah dalam penanganan masalah bersama;
- (4) Kepemimpinan adalah amanat dan tanggung jawab; dan
- (5) Keharusan patuh dan taat kepada (para) pemegang tampuk pimpinan.

Gagasan asas tunggal ini menimbulkan pro dan kontra selama tiga tahun sampai diundangkan dalam UU No. 5/1985 dan UU No. 8/1985. Pendaftaran kembali ormas-ormas, yang harus sesuai dengan UU No. 8/ 1985, diberi batas terakhir tanggal 17 Juli 1987. Ormas yang tidak menerima asas tunggal tidak akan didaftarkan, dengan konsekuensi dibubarkan.

Bagi kalangan Islam, gagasan asas tunggal menimbulkan masalah, bukan karena mereka menolak Pancasila dan UUD 1945, akan tetapi karena kekhawatiran bahwa dengan menghapuskan asas ciri "Islam", Pancasila akan menjadi "*agama* baru". Mereka khawatir "semangat keislaman" yang menjadi "roh" organisasi menjadi mati.

Secara umum reaksi kalangan Islam ada tiga macam: (1) Menerima tanpa reserve, (2) Menerima karena terpaksa sambil menanti keluarnya UU Keormasan, dan (3) Menolak sama sekali.¹¹⁸ Golongan yang Pertama adalah PPP, NU, Perti, dan disusul organisasi Islam yang lebih kecil, seperti Dewan Masjid Indonesia. Golongan yang kedua antara lain

Muhammadiyah dan HMI. Sedangkan yang ketiga adalah Pelajar Indonesia (PII) serta tokoh-tokoh Islam, antara lain Deliar Noer, Syafruddin Prawiranegara, Yusuf Abdullah Puar, serta para mubalig yang terbuka melalui acara pengajian menyatakan ketidaksetujuannya 1 asas tunggal. Klimaksnya adalah meletusnya Peristiwa Tanjung Priok

bulan September 1984 yang menewaskan puluhan umat Islam karena tembakan peluru tentara yang dikomandani Pangab LB Murdani yang Katolik dan Pandam Jaya Tri Sutrisno.

3. Hubungan yang Bersifat Akomodatif

Setelah melalui *political test*, umat Islam dinilai oleh negara "lulus ujian". Umat Islam pun semakin memahami bahwa kebijakan negara tidak akan menjauhkan mereka dari ajaran Islam (sekularisasi). Maka dimulailah hubungan yang saling berakomodasi.

Penerimaan asas tunggal Pancasila oleh ormas-ormas Islam semakin memperkuat ukhuwah Islamiyah. Mereka belajar banyak dari pengalaman partai politik Islam sebelumnya yang terpecah-belah. Pada umumnya mereka menerima Pancasila sebagai asas tunggal melalui cara musyawarah-mufakat untuk menghindari oknum-oknum pengurus yang menjilat pemerintah sambil menyikut teman seiring. Mereka pun berupaya membatasi seminimal mungkin campur tangan pemerintah dalam urusan intern organisasi. Pengalaman HMI dan PII mungkin menjadi "buku terbuka" bagi ormas-ormas. Dalam AD/ART-nya pun semakin ditegaskan akan warna keislamannya. Di pihak lain, "kecurigaan" terhadap pemerintah secara lambat berkurang. Demikian pula sebaliknya.

Dengan diterimanya asas tunggal oleh ormas Islam, terjadi hubungan akomodatif antara pemerintah dengan kalangan Islam. Hubungan akomodatif ini mulai tampak ketika keluar kebijakan pemerintah melalui Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang mencabut larangan berbusana muslimah (jilbab) di sekolah-sekolah yang dikeluarkan saat kementerian ini dipimpin Daoed Joesoef, tokoh CSIS.

Perkembangan positif ini terus berlanjut, misalnya dengan pengesahan RUU Pendidikan Nasional; penyelesaian kasus *Monitor*; pengesahan RUU Peradilan Agama; pengiriman dai ke daerah-daerah transmigran; pembentukan ICMI; peningkatan kiprah Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila pimpinan Presiden Soeharto; pendirian Bank Muamalat; "penghijauan" di DPR/MPR, Kabinet Pembangunan VI, dan pengurus DPP Golkar 1993/1998; penyelenggaraan Festival Istiqlal; penyelesaian kasus SDSB dan lain-lain. Berikut ini beberapa hal di atas akan diuraikan untuk mendukung fenomena akomodatifnya Islam dengan negara, dan sebaliknya negara dengan Islam.

a. RUU Pendidikan Nasional

RUU ini diajukan oleh pemerintah pada tanggal 23 Mei 1988 melalui Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Prof. Dr. Fuad Hassan. Masalah pendidikan nasional pernah menjadi bahan pembicaraan serius dalam SU MPR 1973 dan 1978. Pada SU MPR 1973, persoalan ini "diambangkan", tidak dibicarakan lebih lanjut karena adanya pertentangan tajam antara FKP --yang mengusulkan penghapusan pendidikan agama di sekolah-sekolah-- dan FPP yang justru mewajibkannya. Dalam SU MPR 1978, usulan FPP untuk memasukkan pendidikan agama sebagai pelajaran wajib di sekolah-sekolah dan lembaga pesantren dalam GBHN gagal melalui voting di Komisi A.

RUU PN dibuat berdasarkan hasil rumusan KPPN (Komisi Perubahan Pendidikan Nasional) yang dibentuk dalam periode Mendikbud Doed Joesoef. KPPN dibentuk tahun 1978 dan diketuai oleh Prof. Dr. Slamet Iman Santoso dengan Sekretaris Dr. A.W.M. Pranarka. Pada mulanya, hasil rumusan KPPN disebut RUU tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Sistem Pendidikan Nasional, kemudian oleh Prof. Fuad Hassan diubah menjadi RUU Pendidikan Nasional. Beberapa pasal rumusan semula dihapuskan, antara lain: gagasan untuk menyelenggarakan pendidikan dalam satu atap (Depdikbud) dan Keberadaan Dewan Pendidikan Nasional (DPN) dihapus. Pada masa Doed Joesoef, DPN memiliki fungsi yang dominan, yaitu sebagai dapur pemikir yang dihuni banyak anggota CSIS. Ketuanya adalah Dr. A.W.M. Pranarka.

Pada mulanya RUU PN yang diajukan pemerintah berisi pasal-pasal yang merugikan kepentingan pendidikan Islam.

- (1) RUU ini tidak mengatur kewajiban penyelenggaraan pendidikan agama di sekolah-sekolah sebagaimana yang diamanatkan dalam GBHN 1983/1988 dan 1988/1993.
- (2) RUU PN ini tidak mengakui dasar kebebasan untuk mendirikan dan menyelenggarakan lembaga-lembaga pendidikan swasta, termasuk lembaga-lembaga pendidikan keagamaan.
- (3) Adanya aturan tentang pidana maksimal satu tahun dan denda Rp 10 juta terhadap sekolah-sekolah swasta yang tidak memenuhi sumber belajarnya, seperti

perpustakaan. Bagi sekolah-sekolah madrasah, yang umumnya belum berkembang, aturan ini sangat memberatkan.

- (4) Dalam RUU ini ada kalimat *Bertaqwa kepada Tuhan yang Maha Esa*, sedangkan dalam GBHN tertera kalimat, *Beriman dan bertakwa kepada Tuhan yang Maha Esa*. Ada yang menduga-duga, bahwa yang membuat RUU PN adalah "orang yang tidak beriman."
- (5) RUU ini memberikan space yang terlalu besar kepada pemerintah untuk membuat peraturan Pemerintah. Hal ini akan membuat pemerintah memperoleh kewenangan yang berlebihan untuk mengatur pendidikan nasional. Sebab bisa saja pemerintah melakukan interpretasi baru terhadap pasal-pasal dalam RUU yang belum jelas dan operasional tersebut.

Reaksi pertama, seperti dicatat oleh majalah *Panji Masyarakat*, disampaikan oleh Badan Kerja Sama Pondok Pesantren (BKSP) yang berkedudukan di Jawa Barat. Dalam pernyataannya mereka menyampaikan sikap:

- (1) Menolak RUU Pendidikan Nasional untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang.
- (2) Meminta kepada pemerintah untuk meninjau kembali dan menyempurnakan RUU tersebut dengan memperhatikan aspirasi yang hidup di tengah masyarakat.
- (3) Mengimbau DPR untuk membahas secara mendalam dengan penuh tanggung jawab, dan kalau perlu mengambil inisiatif mengubah RUUPN, sesuai dengan kepentingan bangsa Indonesia yang sedang membangun.
- (4) Para ulama, pemimpin lembaga pendidikan dakwah, ormas dan ahli pendidikan, khususnya Majelis Ulama Indonesia (MUI) agar mempelajari dan memperhatikan hal yang sangat menentukan nasib umat Islam.

Reaksi berikut berasal dari para ulama dan pimpinan pesantren yang tergabung dalam Yayasan Pondok Pesantren Indonesia (YPPI) ketika melakukan dengar pendapat dengan FPP. Alasan penolakannya: (1) RUU PN tidak mengatur pendidikan agama; dan (2) RUU PN sama sekali tidak menyebut pesantren. Melalui lobbying-lobbying yang dilakukan oleh tokoh-tokoh Islam, pasal-pasal yang memberatkan ini berhasil dihapus.

Di DPR, pembahasan RUU PN terutama berfokus pada pasal 28 ayat 2. Pada mulanya, dalam RUU yang diajukan pemerintah dalam penjelasan pasal 28 ayat 2 tertera kata "cukup

jelas". FPP mempertanyakannya dalam pembicaraan di Tingkat Panitia Kerja tentang tenaga pengajar untuk mata pelajaran agama. FPP mengusulkan supaya pasal 28 ayat 2 yang berbunyi *Tenaga pendidik yang bersangkutan harus beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa*, dan dalam penjelasannya dicantumkan *Pengajaran agama harus sesuai dengan agama yang diajarkan dan agama peserta didik yang bersangkutan*.

Usulan FPP tersebut ditolak FPDI karena menganggap bahwa penjelasan tersebut bertentangan dengan isi pasal 28 ayat 2 RUU PN. Dalam perkembangannya, muncul situasi yang "agak aneh", sebab pada tanggal 28 Pebruari 1989, seorang anggota FPDI membubuhkan tanda tangannya menyetujui rancangan itu. Dalam sinkronisasi seorang anggota FKP kembali mempersoalkan penjelasan pasal 28 ayat 2 tersebut, tetapi FPP menolaknya karena hal tersebut hanya bertugas dalam hal-hal yang bukan substansi.

Dalam Rapat Pleno DPR akhirnya, 4 fraksi di DPR menyetujui RUU PN menjadi UU Sistem Pendidikan Nasional, dengan catatan khusus yang disampaikan oleh FPDI, agar penjelasan pasal 28 ayat 2 dihapus karena tidak sesuai dengan GBHN.

UU No. 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional mempunyai arti penting bagi umat Islam, karena dengan Undang-Undang tersebut:

- (1) Diakui bahwa pendidikan agama merupakan subsistem dari sistem pendidikan nasional.
- (2) Dikukuhkan bahwa pendidikan agama merupakan mata pelajaran wajib di sekolah-sekolah umum: SD, SMTP, SMTA, dan Perguruan Tinggi
- (3) Jaminan bahwa untuk mata pelajaran agama, tenaga pengajarnya haruslah yang seagama dengan peserta didiknya. Ketentuan ini sangat penting, karena banyak siswa muslim yang bersekolah di sekolah-sekolah Kristen/Katolik dibandingkan sebaliknya. Selain itu/ menghindari —paling tidak secara formal— menjadikan lembaga pendidikan sebagai alat Kristenisasi.
- (4) Dijamin eksistensi lembaga-lembaga pendidikan keagamaan seperti Madrasah Ibtidaiyah, Tsanawiyah, Aliyah dan Institut-Institut Agama Islam.

b. Lahirnya Ikatan Cendekiawan Muslim se-Indonesia (ICMI)

Pembentukan ICMI merupakan tonggak terpenting dalam hubungan akomodatif antara Islam dan negara karena dalam organisasi ini bertemu tokoh-tokoh Islam yang berada di luar birokrasi dengan yang ada di dalam birokrasi. Sehingga ada yang

menyebutkan dengan aliansi cendekiawan muslim dengan birokrasi. Ada pula spekulasi yang berkembang dalam masyarakat pada saat embrio ICMI akan lahir: (1) Apakah ini sebuah rekayasa politik pemerintah menjelang pemilu 1992? dan (2) Ataukah memang ada *political will* pemerintah untuk mengakomodasi pemikiran kalangan umat Islam agar kelak menjadi lebih diperhatikan dan diper-timbangkan dalam proses pembuatan kebijaksanaan nasional.

Dalam uraian terdahulu telah disebutkan bahwa prakarsa pembentukan ICMI murni berasal dari bawah yaitu para mahasiswa Unibra Malang, kendatipun sebelumnya telah diciptakan semacam kondisikondusif oleh Imaduddin Abdulrahim. Akan tetapi ide ini kemudiaA diambil alih oleh para cendekiawan dan "arus atas" dengan tokohnya Habibie, yang mendapat lampu hijau dari Presiden Soeharto. Dipandang dari sudut ini, tampak sekali keanekaragaman anggota-anggota ICMI, yang kemudian hari berpotensi menjadi penyebab timbulnya konflik intern Pembentukan ICMI menimbulkan pro dan kontra. Sebagian besar umat Islam menanggapi dengan penuh harapan, sedangkan sebagian Kyai lain — walaupun jumlahnya tidak sebanyak yang pertama-- manggapnya sebagai langkah mundur bahkan "membahayakan" persatuan bangsa. Harapan umat Islam tersebut, secara manis, ditkapkan oleh Dr. Azyumardi Azra dalam kolom "Hati ke Hati" Panjketika ICMI baru saja lahir:

"Bila identitas telah ditegakkan dan saf telah dirapatkan, "pesimisme" terhadap masa depan umat boleh mulai dihapus kamus sejarah gerakan Islam di negeri ini. Bukankah perjalanan berhasil Nabi Muhammad saw. sendiri dalam menegakkan agama Allah bermula dari ketegasan mengemukakan identitas Islam —meski badai menerpa— dan kesadaran akan urgensi perapatan barisan. Lebih populer, yang lebih belakangan ini, diungkapkan pepatah: "Bersatu kita teguh, bercerai kita runtuh."

Ada beberapa alasan yang dapat dikemukakan untuk menegakkan harapan tersebut:

- (1) ICMI adalah satu-satunya ormas keislaman yang didukung oleh seluruh umat Islam, terutama ormas-ormasnya. Kenyataan ini tentunya juga tidak mengabaikan kritik-kritik yang dilontarkan oleh beberapa tokoh Islam. Selama ini tidak ada satu pun organisasi Islam yang memperoleh dukungan mutlak umat. Sebelumnya, SDI —sebelum kemerdekaan— dan Masyumi —pasca

kemerdekaan— pernah mendapatkan dukungan umat, tetapi mereka adalah organisasi politik yang berorientasi politis.

- (2) Dukungan bulat ini menumbangkan asumsi sementara orang bahwa umat Islam pada umumnya alergi dengan dan bersikap apatis terhadap organisasi-organisasi formal Islam. Pengalaman sebelumnya, PPP sebagai parpol Islam tidak begitu berhasil menyuarakan aspirasi umat.
- (3) Tampilnya Prof. Dr. Habibie sebagai Ketua Umum ICMI "meruntuh-kan," tradisi kepemimpinan umat yang berasal dari "umat" sendiri. Habibie belum pernah aktif dalam pergerakan Islam. Ia lebih dikenal sebagai teknolog kaliber internasional daripada pemimpin Islam. Habibie berasal dari birokrat, yang sebelumnya biasanya "dilawan-kan" dengan umat Islam.

Dr. Amien Rais mengatakan bahwa keberadaan ICMI merupakan suatu prestasi yang penting bagi umat Islam di Indonesia. ICMI dapat berfungsi sebagai perekat atau jembatan yang memperlerat kerja sama intern umat Islam di Indonesia. Sambil menanggapi suara-suara sumbang yang pada saat itu banyak ditujukan kepada ICMI, asisten Ketua Umum ICMI ini mengatakan, dampak politis ICMI pasti ada, walaupun ia bukan organisasi politik dan tujuannya bukan berpolitik praktis. ICMI adalah suatu fenomena politik. Moh. Natsir, mantan tokoh Masyumi, menanggapi kelahiran ICMI dengan mengatakan, "Berdirinya ICMI merupakan langkah positif. Semoga nantinya bisa menyelesaikan permasalahan-permasalahan di masyarakat."

Pernyataan mantan Menteri Agama Alamsyah Ratu Prawiranegara menarik dikemukakan, "Berdirinya ICMI telah menghapus rasa malu dan takut yang pernah merundung umat Islam. Kini umat Islam mulai bangga dengan keislamannya."

Demikian pula pernyataan Wakil Presiden Sudharmono ketika menutup Simposium ICMI:

"Pemerintah yakin seluruh rakyat Indonesia menyambut baik hadirnya Ikatan Cendekiawan Muslim se-Indonesia (ICMI) karena organisasi ini lahir atas kesadaran para cendekiawan muslim sendiri untuk meningkatkan peranan mereka dalam pembangunan umat dan bangsa. Organisasi ini akan mampu berperan positif bagi pembangunan bangsa, apabila tidak terjebak dalam semangat sempit dan bersifat eksklusif. Melainkan tepat diliputi oleh wawasan luas, wawasan untuk terus mengkonsolidasikan kebangsaan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945."

Selama ini bila diidentifikasi kritik-kritik yang ditujukan kepada ICMI, maka hal-hal yang dipersoalkan tersebut adalah *pertama*, keterlibatan ICMI dalam politik praktis; *kedua*, figur Habibie dengan manuver-manuver politiknya; *ketiga*, kemandirian ICMI; dan *keempat*, kiprah ICMI selama ini. Pertama; keterlibatan ICMI dalam politik praktis. Arbi Sanit, misalnya, mengatakan, "sepak terjang ICMI jelas menunjukkan keterlibatannya dalam politik praktis." Hal ini tampak dalam "penghijauan" MPR 1993-1998; Kabinet Pembangunan VI, dan pengurus Golkar. Amien Rais dari kalangan dalam juga mengakuinya, "Walaupun« ICMI bukan organisasi politik dan tidak berpolitik praktis, saya yakin ICMI mempunyai *political leverage* yang besar." Sejalan dengan pendapat A Sasono, ICMI tidak boleh buta politik.

Sebenarnya, Habibie telah mengibarkan tekadnya untuk menr bangkitkan peranan politik Islam. Walaupun berkali-kali dalam berbagai kesempatan, ia membantah keterlibatan ICMI dalam politik praktis, pada beberapa kesempatan tampaknya ia *split of the tongue* (keseleo lidah), yang berkesan "menantang". Ia berkata:

"Umat Islam yang mayoritas di Indonesia jangan sampai mau ditenrukan dan diarahkan oleh orang lain, tetapi sebaliknya justru harus bisa menentukan dan mengarahkan orang lain. Karena dalam kehidupan demokrasi, di mana pun jumlah mayoritas itulah yang harus bisa menentukan, bukan sebaliknya."

Pernyataan Habibie ini disampaikan ketika berbuka puasa bersama di rumah Probosutedjo, tanggal 11 Maret 1992, di hadapan para pejabat tinggi negara, perwira ABRI, politisi, pengusaha, dan undangan lainnya, serta diliput pers secara luas. Pernyataan "menantang" ini penting menjelang pemilu 1992 dan mengisyaratkan tekadnya melakukan "penghijauan" di DPR/MPR dan kabinet.

Dalam pembukaan Silaknas I, Habibie kembali berpidato "menantang":

"Sejumlah 88 % dari penduduk Indonesia adalah umat Islam, yang membangun untuk seluruh bangsa. Sudan seharusnya mereka berada di depan."

Walaupun pernyataan Habibie ini sah-sah saja -seperti perkataannya bahwa dalam demokrasi yang mayoritaslah yang menentukan minoritas-banyak yang mempertanyakan,

dalam kapasitas sebagai apa ia mengatakannya. Bila sebagai Ketua Umum ICMI, maka layakkah ICMI menjadi representasi dari mayoritas tersebut? Kritik kemudian berkembang, ICMI sudah menjadi "burung merak" yang dengan angkuh mengipas-ngipaskan bulunya yang indah.

Bila ICMI telah berbuat demikian, dengan menguasai semua jalur strategis, maka menurut Gus Dur, dikhawatirkan akan mengakibatkan penentangan. Mulai dari ABRI sampai perkumpulan tukang cukur dan semua yang berkepentingan akan bersatu menempatkan dirinya pada posisi yang berlawanan dengan gerakan Islam. Atau menurut Afan Gaffar, hal tersebut bahkan membuat ormas-ormas Islam lain menjadi "rendah diri". Persatuan dan kesatuan umat Islam pun menjadi "jauh panggang dari api". Pendapat Afan ini ada benarnya. Kiai Cholil dari NU, misalnya, yang menanggapi *ijo royo-royo* MPR dan Kabinet, mengatakan bahwa Habibie telah meninggalkan NU. "Kami biasa naik delman, jadi wajar berbeda pikiran dengan orang yang biasa naik pesawat."

Terpilihnya Habibie sebagai Ketua Umum ICMI menimbulkan kritik dan spekulasi. (1) Habibie sudah "terpilih" sebelum simposium dibuka oleh Presiden. Pemilihannya dalam sidang hanya formalitas. Hal itu terbukti dengan adanya aklamasi para peserta sehingga proses pembentukan ICMI kurang demokratis. *Draft ICMI* sendiri digarap di BPPT, melibatkan orang-orang BPPT, bahkan beberapa pertemuan dilakukan di rumah Habibie. Dominannya Habibie membuat ICMI identik dengan dirinya. Kritik seperti ini antara lain disampaikan oleh Prof. Dr. Deliar Noer.

Habibie adalah kepercayaan Pak Harto, yang menurut Pak Harto sendiri, "dapat berbuat apa saja di Indonesia, kecuali mengobarkan revolusi." Sebagai orang dekat Pak Harto, hampir dipastikan bahwa Habibie pasti akan selalu mengidentifikasi tindakannya dengan kemauan Pak Harto. Dalam keadaan demikian, timbul dugaan bahwa sebenarnya ICMI adalah "bentukan Pak Harto" melalui perpanjangan tangan Habibie. Untuk menjadi Ketua Umum ICMI pun Habibie harus meminta restu Pak Harto. Bahkan menurut pengakuannya kepada majalah *Editor*, semula ia ragu untuk memimpin ICMI. Tetapi setelah berkonsultasi dengan Pak Harto dan Pak Harto merestuinnya, barulah ia bersedia. Pak Harto bahkan memberikan dorongan dan petunjuk kepadanya bagaimana memimpin ICMI.

Sebagai seorang teknolog, sulit untuk mengharapkan Habibie akan bertindak berdasarkan pertimbangan' rasionalitas-demokratis. Dalam bagian lain tulisan ini telah dikemukakan berbagai perbedaan antara nilai-nilai teknokrasi dan nilai-nilai demokrasi. Dalam penyusunan kepengurusan pertama ICMI, hal ini sudah tampak. Habibie jarang berkonsultasi dengan para penggagas ICMI. Bahkan, model organisasi yang difjurukannya adalah sistem matriks, dengan organisasi berpusat dan bergantung kepada satu orang: ketua umum. Jabatan sekjen ditiadakan.

Peranan dominan Habibie menjadikannya tampak seperti *one man show*. "ICMI identik dengan Habibie, dan Habibie identik dengan ICMI". Inilah yang menjadikan Habibie tampak otoriter. Dr. Ir. Sri Bintang Pamung-kas menandakan, "Dia (Habibie, *pen.*) di Indonesia ini tidak pernah merasa-kan sebagai orang kecil, karena sudah top di Jerman." Akan tetapi, menurut Cak Nur, hal tersebut hanya tampak di permukaan, sebab sebelum-nya sudah ada komitmen untuk menonjolkan figur Habibie. Tetapi itu tidak berarti pengurus lainnya kurang berperan. "Pengaruh Habibie memang besar dalam ICMI, tetapi orang-orang di belakangnya, juga memiliki pengaruh yang sama."

C. ANALISIS

Apa yang telah diuraikan panjang lebar sebelumnya menggambarkan bahwa peran politik umat Islam mengalami dinamika dari satu periode ke periode lainnya. Sebelum masa kolonialisme, Islam yang masuk ke Indonesia mengkristal dalam bentuk kerajaan-kerajaan Islam yang banyak di antaranya berjaya sampai ke negara-negara tetangga. Struktur politik yang tercipta bersifat religio-politik, dengan peranan ulama yang besar dan menentukan. Bahkan dalam banyak kasus, sultan yang berkuasa juga adalah ulama.

Masuknya kolonialisme yang dipandang "lain" dalam kerangka berpikir islami menjadikan Islam tampil sebagai simbol-simbol perlawanan. Kebangkitan nasional pada awal abad ke-20 menambah wacana gerakan nasionalisme Indonesia dengan berkembangnya ideologi-ideologi "lain" seperti nasionalisme sekuler, sosialisme, dan komunisme. Pembentukan nasionalisme di Indonesia dipermudah karena mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam. Pergulatan yang bersifat

ideologis di antara pejuang-pejuang Indonesia terus berlangsung sampai masuknya penjajah Jepang. Masa ini diawali dengan pasangannya peranan tokoh-tokoh Islam karena penjajah Jepang membutuhkan dukungan massa, yang hanya dapat diraihnyanya dengan merekrut tokoh-tokoh Islam yang karismatik. Namun demikian, pada akhir masa pendudukannya, Jepang mulai meninggalkan tokoh-tokoh Islam dan menarik tokoh-tokoh nasionalis sekuler. Misalnya, komposisi keanggotaan dalam BPUPKI dan PPKI mencerminkan hal itu.

Dalam sidang-sidang PPKI ini pulalah terjadi perdebatan ideologis antara tokoh-tokoh Islam yang memperjuangkan ideologi Islam sebagai dasar negara dengan tokoh-tokoh nasionalis sekuler yang memperjuangkan dasar kebangsaan. Kompromi antara kedua kelompok ini bermuara pada dirumuskannya Piagam Jakarta, 22 Juni 1945. Dilihat dari sudut ini, Piagam Jakarta merupakan "*konsensus nasional*" *founding fathers* Indonesia. Sehari setelah proklamasi kemerdekaan, tujuh patah kata dalam rumusan Piagam Jakarta itu dihapuskan dengan penuh keikhlasan oleh beberapa tokoh Islam atas desakan Moh. Hatta. Maka, sekali lagi, dilihat dari fakta sejarah, Pancasila dan UUD1945 sebagaimana rumusannya saat ini adalah "hadiah" umat Islam kepada bangsa Indonesia.

Dalam masa revolusi, tokoh-tokoh Islam melalui partai-partai politik besar sekali sumbangannya dalam mempertahankan kemerdekaan Indonesia, dengan mengadakan perlawanan terhadap Belanda yang bermaksud menjajah Indonesia kembali. Memasuki masa demokrasi parlementer, peranan tokoh-tokoh Islam melalui partai-partai politik Islam mengalami masa "pasang", ditandai oleh seringnya mereka membentuk kabinet, dan kemudian terlibat dalam perdebatan di Majelis Konstituante. Di majelis tersebut perdebatan ideologis mengenai dasar negara antara Islam dan Pancasila, kembali mencuat. Sayangnya, belum sempat mereka merampungkan tugasnya, sudah dibubarkan oleh Soekamo (atas desakan ABRI) melalui Dekrit 5 Juli 1959.

Demokrasi Terpimpin diawali dan diakhiri dengan surutnya peranan partai-partai politik Islam. Pada tahun 1960, Masyumi diperintahkan membubarkan diri karena dituduh terlibat dalam gerakan PRRI. NU, yang "selamat" karena sikap akomodatifnya, tidak dapat berperan banyak karena politik Demokrasi Terpimpin hanya menyisakan

tiga kekuatan politik utama di atas pentas nasional: Soekarno, ABRI, dan PKI. Tiga kekuatan politik ini saling bersaing di tataran elite kekuasaan.

Meletusnya G 30 S/PKI merupakan awal kebangkrutan Orde Lama. Setelah dikeluarkannya Supersemar pada tanggal 11 Maret 1966, ABRI memperoleh justifikasi untuk menghilangkan kekuatan PKI dan melalui "tangan ketiga" menghapus kekuatan Bung Karno dan para pendukung-nya. Dalam konteks demikian, ABRI melakukan "koalisi" dengan kalangan Islam dan mahasiswa/pemuda.

Ini menunjukkan, pada awal-awal Orde Baru peranan politik umat Islam mengalami masa pasang. Mereka optimis bahwa dengan rumbangnya Orde Lama, maka segala kekisruhan sosial-politik, ekonomi, kekangan penguasa (Bung Karno), komunisme, dan lain sebagainya akan turut berakhir. Harapan akan terbitnya fajar baru dalam politik Indonesia diiringi upaya untuk merehabilitasi Masyumi, mendirikan partai politik Islam baru, mengaktualisasikan Piagam Jakarta, dan menetapkan dasar negara Islam. Namun, semua itu tinggal harapan. Masa "bulan madu" yang dulu dialami, kini berganti dengan masa penuh kecurigaan. Sejak itu, hubungan antara Islam dan negara menjadi antagonistik. Antara tahun 1982-1985 terjadi "ketegangan konseptual" antara Islam dan Pancasila dengan adanya gagasan penerapan asas tunggal bagi semua orsospol dan ormas. Masa ini disebut dengan resiprokal-kritis. Setelah masa *political test* ini berakhir dengan hasil "lulus"-nya umat Islam, maka negara dan umat Islam mulai saling mengakomodasi.

Hubungan antara Islam dan negara dalam periode antagonistik melalui beberapa tahap, seiring dengan perkembangan "kekuatan" negara Orde Baru. Pada tahap-tahap awal kelahiran Orde Baru, timbul optimisme di kalangan umat Islam —berkat semangat demokrasi yang dijadikan "roh" penentangan Orde Lama— untuk kembali memainkan peranan dalam proses politik. Namun demikian, optimisme itu tidak terwujud karena format politik Orde Baru yang disiapkan tidak mengakomodir peranan partai-partai politik dan isu-isu yang bersifat ideologis. Segala upaya untuk membangkitkan kembali peranan partai-partai politik tidak diperkenankan, seperti pendirian PDII dan rehabilitasi Masyumi.

Pemerintah Orde Baru hanya mengizinkan berdirinya Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), bukan untuk mengakomodir kepentingan umat Islam, melainkan karena beberapa pertimbangan politis.

Pertama; Parmusi dibutuhkan untuk menandingi PNI yang dikawatirkan dapat menyaingi perolehan suara Golkar. Pertimbangan ini berdasarkan pengalaman di masa lalu, ketika Masyumi yang menjadi aspirator "Islam modernis" di daerah-daerah urban menjadi saingan utama PNI;

Kedua; setelah Masyumi dibubarkan, komunitas muslim di daerah-daerah perkotaan khususnya dan "muslim modernis" pada umumnya, kehilangan wadah politik. Hal ini dapat menimbulkan semacam anarki bila mereka mengartikulasikan kepentingannya tanpa melalui wadah politik resmi. Oleh karena itu, lewat Parmusi, pemerintah akan lebih mudah mengontrol komunitas Islam modernis tersebut;

Ketiga; sehubungan dengan itu, pemerintah memandang perlu adanya perimbangan komposisi kekuatan partai-partai politik Islam: NU, Perti, dan PSn tidak dibiarkan sendirian". Sebab NU yang memiliki basis politik di daerah-daerah pedesaan dengan mudah mengungguli Perti dan PSII yang kurang populer di tengah masyarakat. Dengan adanya Parmusi, NU memperoleh pesaing yang berarti. Bagi pemerintah Orde Baru, hal ini penting karena konsentrasi kekuatan umat tidak bertumpu pada satu sentral kekuatan.

Dengan pertimbangan politis di atas, Parmusi diizinkan berdiri dengan syarat para mantan tokoh Masyumi dilarang berpartisipasi secara langsung di dalamnya. Kebijakan pemerintah ini memperlihatkan bahwa izin pendirian Parmusi bukan dimaksudkan untuk membesarkan partai politik tersebut. Atau, dengan kata lain, bukan untuk mengakomodasi kepentingan umat. Langkah pemerintah yang berikut adalah "mengecilkan" Parmusi dengan memasukkan "orang-orang pemerintah" di dalam kepengurusannya. Susunan daftar calon anggota legislatif (caleg) untuk pemilu 1971 dari Parmusi dipangkas oleh LPU dengan mencoret semua tokoh Masyumi. Kemudian mendorong duet Naroka (Naro-Kadir) untuk mengkup kepemimpinan Djarnawi-Lukman Harun.

Setelah timbul konflik berkepanjangan, pemerintah menawarkan "jasa baik"-nya untuk menengahi konflik. Mintaredja, tokoh Muhammadiyah yang dikenal akomodatif dan dekat pemerintah (dalam Kabinet Pembangunan ia menjabat sebagai Menteri Negara Hubungan Pemerintah dengan MPRS, DPRG, dan DPA), dan bukan anggota Parmusi, didudukkan sebagai Ketua Umum Parmusi.

Setelah Pemilu 1971 dengan kemenangan mutlak Golkar, maka pemerintah secara juridis memperoleh legitimasi politik untuk melanjutkan penataan struktur politiknya

sampai terciptanya sistem kepartaian hege-monik. Tahun 1973 berfusi semua partai politik dalam dua partai politik (PPP dan PDI). Bagi pemerintah sendiri, fusi partai ini ibarat "berjudi" karena dengan bergabungnya partai-partai politik Islam dalam satu wadah tunggal PPP dapat mempersatukan kekuatan umat seperti yang pernah dialami oleh Masyumi pada awal kemerdekaan. Namun yang terjadi tidaklah demikian. Pemerintah sudah "berhitung" bahwa memfusikan empat parpol Islam justru akan memperlemah parpol tersebut karena persoalan unsur akan terus memicu konflik internal. Apalagi tokoh-tokoh yang tampil memimpin PPP adalah tokoh-tokoh yang akomodatif dan kurang kharismatis dibandingkan dengan mantan tokoh-tokoh Masyumi.

Dalam sistem kepartaian yang hegemonik tersebut, beberapa RUUf yang diajukan pemerintah dinilai bertentangan dengan ajaran Islam. RUTjl Perkawinan, misalnya, menimbulkan demonstrasi dari kalangan Islam yang menilainya sebagai gagasan untuk "mengkristenkan" Indonesia. Mereka menuduh bahwa konformulator RUU tersebut adalah tokoh-tokoh Katolik: Lim Bian Kie (Yusuf Wanandi) dan Lim Bian Khoen (Sofyan Wanandi) tangan kanan Ali Moertopo.

Bila disimpulkan dari uraian di atas, ada beberapa hal yang bisa dikemukakan:

Pertama: inisiatif lebih banyak dilakukan oleh negara. Umat Islam yang diwakili oleh PPP, ormas-ormas Islam, dan tokoh-tokoh Islam lebih banyak bersikap reaktif.

Kedua: sikap reaktif tersebut, dalam terminologi *amar ma'ruf nahi mungkar* lebih ditekankan pada nahi mungkar (mencegah terjadinya kemungkaran) ketimbang *amar ma'ruf* (mengajak kepada kebaikan).

Ketiga: sebagai konsekuensinya, karena persepsi negara terhadap Islam dilandasi oleh kecurigaan, maka reaksi umat Islam pun bersifat negatif. Namun demikian, sikap reaktif tersebut tidak membawa umat Islam kepada sikap ekstrim menentang pemerintahan yang sah. *Keempat:* berbagai perdebatan dalam DPR/MPR selalu dilandasi oleh perbedaan penafsiran terhadap sila-sila dalam Pancasila dan pasal-pasal UUD 1945. PPP sebagai "partai politik Islam" tidak pernah sekali pun menyuarakan aspirasi pendirian negara Islam. Dengan kata lain, ideologi Islam sebagai dasar negara, tidak pernah lagi diungkit-ungkit. Dalam masalah aliran kepercayaan, P4, dan RUU Perkawinan misalnya, PPP selalu melandasi argumennya pada ideologi Pancasila dan UUD 1945. Ajaran-ajaran Islam memang diangkat, akan tetapi tidak dilawankan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Kelima: keberhasilan mengeliminir pasal-pasal yang bertentangan dengan ajaran Islam dalam RUU Perkawinan 1973 banyak ditentukan di luar parlemen. Melalui berbagai lobbying di luar parlemen oleh tokoh-tokoh PPP "moderat" dengan kalangan pemerintah, FABRI, dan FKP yang sehaluan dengan mereka. Di kalangan pemerintah, peran Menteri Agama Prof. Mukti Ali sangat besar. Anggota FABRI banyak yang kuat keislamannya, dan banyak pula alumnus IAIN. Di antara mereka adalah Letkol (AD) Tubagus Hamzah, Letjen Sudirman, Jenderal Polisi Sutjipto Yudodihardjo, Letkol (AD) Drs. Buchari, S.H., Letkol (AD) Ali Hasyim Mambrok, Letkol (AURI) Komaruzzaman, Letkol (AL) Juhari Nawawi, dan Mayor (AL) Romli.

Sementara itu, reaksi umat Islam yang keras terhadap berbagai kasus yang dinilai merugikan kepentingan Islam dapat dipahami karena me-nyangkut akidah. Sesuatu yang dipandang sakral. Menurut Afan Gaffar, RUU Perkawinan, RUU Pendidikan, dan RUU Peradilan Agama memperoleh sambutan yang hangat dalam masyarakat disebabkan oleh karena isu yang berkembang mengangkat masalah *regulative policy*, dan bahkan termasuk dalam *competitive regulative policy*. Regulasi ini memilik sensitivitas yang tinggi karena berhubungan langsung dengan kepentingan masyarakat yang terlibat dalam kebijaksanaan tersebut. Selain itu, berkaitan langsung dengan persoalan distributif karena berhubungan dengan pemerintah, perekrutan tenaga pengajar, dan kedudukan sekolah-sekolah yang dikelola masyarakat.

Sebagai misal adalah RUU Pendidikan Nasional. RUU tersebut sangat ramai dibicarakan masyarakat karena jelas siapa-siapa dan kepentingan apa saja yang terlibat. Lebih jauh Dr. Afan Gaffar mengemukakan beberapa kepentingan tersebut: (1) Kepentingan organisasi sosial Nasrani (Kristen/Katolik); (2) Kepentingan organisasi sosial Islam (Muhammadiyah, NU, Perti, dll); (3) Partai-partai politik (PPP, Golkar, dan PDI); (4) Kalangan militer (yang menjalankan pendidikan); dan (5) Kalangan pemerintah.

Bagi kalangan Nasrani, sekolah merupakan institusi yang mengemban misi kristenisasi. Sekolah menjadi alat penting karena mereka memiliki dana dan fasilitas, serta SDM yang baik. Usia sekolah adalah usia yang mudah untuk dipengaruhi. Karena itu golongan ini berkepentingan untuk mengatur kurikulumnya sendiri, sambil berupaya "melemahkan" institusi pendidikan Islam. Misalnya dengan mengusulkan agar pengaturan pendidikan berada dalam "satu atap", Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Bila usulan ini

diterima, sekolah-sekolah Islam paling menderita karena eksistensi mereka lebih banyak karena subsidi Departemen Agama.

Bagi kalangan ormas Islam, pengaturan pendidikan nasional jelas sangat penting. Misalnya mengenai status pendidikan agama di sekolah-sekolah umum, subsidi madrasah-madrasah, status swasta, dan guru *agama*. Bagi partai-partai politik, lembaga pendidikan Islam adalah basis untuk meraih massa. Selain itu, merupakan sumber rekrutmen yang besar.

Sedangkan kepentingan pemerintah berhubungan dengan modernisasi sistem pendidikan nasional. Perundangan yang mengatur masalah pendidikan dianggap sudah tidak memadai sehingga perlu perubahan sesuai dengan perkembangan zaman.

Setelah periode antagonistik ini, hubungan Islam dengan negara me-masuki masa "ketegangan konseptual" antara Pancasila dan Islam. Namun demikian, hal ini berbeda dengan perdebatan dalam sidang-sidang PPKI dan Majelis Konstituante, dengan Islam sebagai ideologi/dasar negara alternatif terhadap kebangsaan/Pancasila. Sebagaimana diketahui, perdebatan-perdebatan dalam Majelis Konstituante berangkat dari persepsi tokoh-tokoh Islam terhadap Pancasila yang diyakini sekuler. Sementara golongan nasionalis "sekuler" gagal meyakinkan tokoh-tokoh Islam bahwa Pancasila tidak sekuler. Dalam perdebatan tersebut, kritik terhadap Pancasila bukan hanya berasal dari tokoh-tokoh Islam. Prof. Sutan Takdir Alisyahbana dari PSI misalnya berpendapat bahwa Pancasila tidak dapat dijadikan falsafah negara karena di antara sila-silanya sendiri terdapat paradoks. Bung Karno misalnya, pernah mengatakan bahwa sila Ketuhanan Yang Maha Esa bersumber pada tradisi animisme, bukan monoteisme. Dalam kurun waktu ini, perdebatan berkisar pada kedudukan atau posisi Pancasila dan Islam dalam orsospol dan ormas Islam. Menurut pemerintah, semua orsospol dan ormas harus mencantumkan Pancasila sebagai satu-satunya asas, sementara di pihak lain, kalangan Islam menganggap bahwa asas Islam tidak perlu dihilangkan.

Sikap hati-hati terhadap penerapan asas tunggal Pancasila dapat dimaklumi karena hubungan antara Islam dan Pancasila menurut penafsiran pemerintah belum jelas. Apakah Pancasila merupakan alternatif "sistem lain" ataukah bukan. Bila yang pertama ini diberlakukan, maka Pancasila akan menjadi "agama baru", atau dengan kata lain terjadi sekularisasi. Sedangkan bila yang kedua, kalangan Islam menerimanya. Setelah Presiden

Soeharto menjamin bahwa Pancasila bukanlah agama, dan tidak akan diagamakan²⁷⁹ maka kalangan Islam mulai menerimanya. Sosialisasi asas tunggal ini didukung oleh upaya Menteri Agama H. Munawir Sjadzali dengan mengajukan dalil naqli dan aqli. Dalam kaitan ini, pernyataan K.H. Ahmad Siddiq dari NU bahwa negara Pancasila merupakan bentuk final perjuangan rakyat Indonesia, dapat dipahami.

Di sisi lain, muncul reaksi ekstrim sekelompok mubalig dengan dukungan massanya dalam Peristiwa Tanjung Priok. Peristiwa ini berangkat dari perbedaan penafsiran tentang asas tunggal Pancasila. Bagi pelaku peristiwa tersebut, Pancasila adalah sekuler dan karenanya bertentangan dengan ajaran Islam.

Setelah UU No. 8/1985 disahkan berlakunya, maka semua ormas Islam menerima Pancasila sebagai asas tunggal. Periode yang disebut pula resiprokal-kritis ini memiliki beberapa arti:

- Pertama: Penerimaan asas tunggal Pancasila secara filosofis, tidak mengubah "bangunan ideologi" ormas-ormas Islam. Pancasila yang diterima tersebut terlebih dulu "diislamkan" sehingga tidak terjadi pertentangan apa-apa.
- Kedua: Menghilangkan kendala ideologis dalam dakwah Islam, baik di mata birokrat, ABRI, maupun yang lain. PPP secara formal tidak dapat lagi mengklaim diri sebagai partai politik Islam. Dakwah pun dapat merambah ke mana-mana termasuk ke dalam birokrasi, tanpa takut dicurigai.

Dari kasus-kasus yang menjadi indikator akomodatifnya hubungan Islam dan negara, ada beberapa hal yang dapat disimpulkan:

- Pertama; inisiatif tetap dominan berasal dari negara seperti RUU Pen-didikan Nasional, RUU Peradilan Agama, YABMP, dan SKB tentang Bszis. Umat Islam dalam banyak kasus bersifat reaktif, seperti dalam kasus penghapusan larangan berjilbab dan sekolah-sekolah, kasus *Monitor*, SDSB, Bapindo, tragedi Nipah, dan berbagai unjuk rasa lainnya.
- Kedua; dalam berbagai kasus lain, inisiatif datang dari umat Islam, akan tetapi baru berhasil setelah didukung atau diambil alih oleh negara, seperti pendirian ICMI dan realisasi program-program-nya, pendirian BMI, dan pengiriman da'i ke daerah transmigran Ketiga; berdasarkan hal ini, sebenarnya umat Islam

(*society*) belum me-miliki peranan dalam perumusan kebijaksanaan nasional. Hubungan Islam dengan negara yang saling berakomodasi ber-langsung melalui dua arah. Arah pertama, negara (*state*) meng-akomodasi kepentingan Islam. Arah kedua, umat Islam mem-berikan dukungan kepada *state*.

Keempat; dalam periode ini muncul kelompok-kelompok sempalan yang bertujuan mendirikan Negara Islam Indonesia, misalnya GPK Warsidi di Lampung dan Kelompok Pandeglang di Pandeglang (1994). Secara umum, gerakan-gerakan tersebut tidalf memperoleh dukungan dan simpati kalangan Islam. Berbedi dengan Peristiwa Tanjung Priok yang melibatkan tokoh-tokoh nasional, dua gerakan ekstrem ini tidak begitu dikenal masyarakat luas.

BAB IV

KONSTELASI POLITIK ISLAM DALAM PEMILU

Sebagai kelompok mayoritas, umat Islam memiliki peluang strategis dalam setiap pemilihan umum. Umat Islam dapat menyalurkan aspirasi politiknya pada partai yang dianggap aspiratif dan artikulatif bagi kepentingan Islam. Dengan demikian, umat Islam dapat menempatkan wakil-wakilnya sebanyak mungkin di parlemen dan dapat mewarnai proses pengambilan kebijakan publik (*public policy*).

Akan tetapi, dalam kenyataannya tidaklah demikian. Di kalangan Islam, bidang politik tidak bercorak monolitik. Sepanjang sejarah, muncul banyak partai yang megusung simbol-simbol keislaman dan menyatakan mewakili aspirasi Islam. Satu Islam, multi partai. Akibatnya, suara Islam terfragmentasi dalam berbagai kekuatan politik sehingga tidak ada kekuatan politik Islam yang dominan. Bahkan, dalam banyak kasus, partai-partai Islam selalu kalah secara kuantitatif dengan kekuatan nasionalis-sekuler.

Begitu juga halnya ketika memasuki era reformasi. Keterbukaan politik yang terjadi setelah runtuhnya rezim Orde Baru, ditandai dengan banyaknya partai-partai Islam yang berlaga dalam pemilihan umum, baik Pemilu 1999 maupun pemilu 2004.

Bab ini berusaha melacak posisi kekuatan politik Islam di tengah konstelasi politik nasional, khususnya dua pemilu yang dinilai demokratis: Pemilu 1955 dan Pemilu 2004.

Pemilu 1955

Ini merupakan pemilu yang pertama dalam sejarah bangsa Indonesia. Waktu itu Republik Indonesia berusia 10 tahun. Kalau dikatakan pemilu merupakan syarat minimal bagi adanya demokrasi, apakah berarti selama 10 tahun itu Indonesia benar-benar tidak demokratis? Tidak mudah juga menjawab pertanyaan tersebut.

Yang jelas, sebetulnya sekitar tiga bulan setelah kemerdekaan dipro-klamasikan oleh Soekarno dan Hatta pada 17 Agustus 1945, pemerintah waktu itu sudah

menyatakan keinginannya untuk bisa menyelenggarakan pemilu pada awal tahun 1946. Hal itu dicantumkan dalam Maklumat X, atau Maklumat Wakil Presiden Mohammad Hatta tanggal 3 Nopember 1945, yang berisi anjuran tentang pembentukan partai-partai politik. Maklumat tersebut menyebutkan, pemilu untuk memilih anggota DPR dan MPR akan diselenggarakan bulan Januari 1946. Kalau kemudian ternyata pemilu pertama tersebut baru terselenggara hampir sepuluh tahun setelah kemudian tentu bukan tanpa sebab.

Tetapi, berbeda dengan tujuan yang dimaksudkan oleh Maklumat X, pemilu 1955 dilakukan dua kali. Yang pertama, pada 29 September 1955 untuk memilih anggota-anggota DPR. Yang kedua, 15 Desember 1955 untuk memilih anggota-anggota Dewan Konstituante. Dalam Maklumat X hanya disebutkan bahwa pemilu yang akan diadakan Januari 1946 adalah untuk memilih anggota DPR dan MPR, tidak ada Konstituante.

Keterlambatan dan “penyimpangan” tersebut bukan tanpa sebab pula. Ada kendala yang bersumber dari dalam negeri dan ada pula yang berasal dari faktor luar negeri. Sumber penyebab dari dalam antara lain ketidaksiapan pemerintah menyelenggarakan pemilu, baik karena belum tersedianya perangkat perundang-undangan untuk mengatur penyelenggaraan pemilu maupun akibat rendahnya stabilitas keamanan negara. Dan yang tidak kalah pentingnya, penyebab dari dalam itu adalah sikap pemerintah yang enggan menyelenggarakan perkisaran (sirkulasi) kekuasaan secara teratur dan kompetitif. Penyebab dari luar antara lain serbuan kekuatan asing yang mengharuskan negara ini terlibat peperangan.

Tidak terlaksananya pemilu pertama pada bulan Januari 1946 seperti yang diamanatkan oleh Maklumat 3 Nopember 1945, paling tidak disebabkan 2 (dua) hal :

1. Belum siapnya pemerintah baru, termasuk dalam penyusunan perangkat UU Pemilu;
2. Belum stabilnya kondisi keamanan negara akibat konflik internal antar kekuatan politik yang ada pada waktu itu, apalagi pada saat yang sama gangguan dari luar juga masih mengancam. Dengan kata lain para pemimpin lebih disibukkan oleh urusan konsolidasi.

Namun, tidaklah berarti bahwa selama masa konsolidasi kekuatan bangsa dan perjuangan mengusir penjajah itu, pemerintah kemudian tidak berniat untuk

menyelenggarakan pemilu. Ada indikasi kuat bahwa pemerintah punya keinginan politik untuk menyelenggarakan pemilu. Misalnya adalah dibentuknya UU No. 27 tahun 1948 tentang Pemilu, yang kemudian diubah dengan UU No. 12 tahun 1949 tentang Pemilu. Di dalam UU No 12/1949 diamanatkan bahwa pemilihan umum yang akan dilakukan adalah bertingkat (tidak langsung). Sifat pemilihan tidak langsung ini didasarkan pada alasan bahwa mayoritas warganegara Indonesia pada waktu itu masih buta huruf, sehingga kalau pemilihannya langsung dikhawatirkan akan banyak terjadi distorsi.

Kemudian pada paroh kedua tahun 1950, ketika Mohammad Natsir dari Masyumi menjadi Perdana Menteri, pemerintah memutuskan untuk menjadikan pemilu sebagai program kabinetnya. Sejak itu pembahasan UU Pemilu mulai dilakukan lagi, yang dilakukan oleh Panitia Sahardjo dari Kantor Panitia Pemilihan Pusat sebelum kemudian dilanjutkan ke parlemen. Pada waktu itu Indonesia kembali menjadi negara kesatuan, setelah sejak 1949 menjadi negara serikat dengan nama Republik Indonesia Serikat (RIS).

Setelah Kabinet Natsir jatuh 6 bulan kemudian, pembahasan RUU Pemilu dilanjutkan oleh pemerintahan Sukiman Wirjosandjojo, juga dari Masyumi. Pemerintah ketika itu berupaya menyelenggarakan pemilu karena pasal 57 UUDS 1950 menyatakan bahwa anggota DPR dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Tetapi pemerintah Sukiman juga tidak berhasil menuntaskan pembahasan undang-undang pemilu tersebut. Selanjutnya UU ini baru selesai dibahas oleh parlemen pada masa pemerintahan Wilopo dari PNI pada tahun 1953. Maka lahirlah UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilu. UU inilah yang menjadi payung hukum Pemilu 1955 yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas dan rahasia. Dengan demikian UU No. 27 Tahun 1948 tentang Pemilu yang diubah dengan UU No. 12 tahun 1949 yang mengadopsi pemilihan bertingkat (tidak langsung) bagi anggota DPR tidak berlaku lagi.

Patut dicatat dan dibanggakan bahwa pemilu yang pertama kali tersebut berhasil diselenggarakan dengan aman, lancar, jujur dan adil serta sangat demokratis. Pemilu 1955 bahkan mendapat pujian dari berbagai pihak, termasuk dari negara-negara asing. Pemilu ini diikuti oleh lebih 30-an partai politik dan lebih dari seratus daftar kumpulan dan calon perorangan.

Yang menarik dari Pemilu 1955 adalah tingginya kesadaran berkompetisi secara sehat. Misalnya, meski yang menjadi calon anggota DPR adalah perdana menteri dan menteri yang sedang memerintah, mereka tidak menggunakan fasilitas negara dan otoritasnya kepada pejabat bawahan untuk menggiring pemilih yang menguntungkan partainya. Karena itu sosok pejabat negara tidak dianggap sebagai pesaing yang menakutkan dan akan memenangkan pemilu dengan segala cara. Karena pemilu kali ini dilakukan untuk dua keperluan, yaitu memilih anggota DPR dan memilih anggota Dewan Konstituante, maka hasilnya pun perlu dipaparkan semuanya.

Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota DPR

No.	Partai>Nama Daftar	Suara	%	Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	8.434.653	22,32	57
2.	Masyumi	7.903.886	20,92	57
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.955.141	18,41	45
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.179.914	16,36	39
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.091.160	2,89	8
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	1.003.326	2,66	8
7.	Partai Katolik	770.740	2,04	6
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	753.191	1,99	5
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	541.306	1,43	4
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	483.014	1,28	4
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	242.125	0,64	2
12.	Partai Buruh	224.167	0,59	2
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	219.985	0,58	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	206.161	0,55	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	200.419	0,53	2
16.	Murba	199.588	0,53	2
17.	Baperki	178.887	0,47	1
18.	Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro	178.481	0,47	1
19.	Grinda	154.792	0,41	1
20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	149.287	0,40	1
21.	Persatuan Daya (PD)	146.054	0,39	1
22.	PIR Hazairin	114.644	0,30	1
23.	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	85.131	0,22	1
24.	AKUI	81.454	0,21	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	77.919	0,21	1
26.	Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM)	72.523	0,19	1
27.	Angkatan Komunis Muda (Acoma)	64.514	0,17	1
28.	R.Soedjono Prawirisoedarso	53.306	0,14	1
29.	Lain-lain	1.022.433	2,71	-
	Jumlah	37.785.299	100,00	257

Sumber: www.kpu.go.id

Pemilu untuk anggota Dewan Konstituante dilakukan tanggal 15 Desember 1955. Jumlah kursi anggota Konstituante dipilih sebanyak 520, tetapi di Irian Barat yang memiliki jatah 6 kursi tidak ada pemilihan. Maka kursi yang dipilih hanya 514. Hasil pemilihan anggota Dewan Konstituante menunjukkan bahwa PNI, NU dan PKI meningkat dukungannya, sementara Masyumi, meski tetap menjadi pemenang kedua, perolehan suaranya merosot 114.267 dibanding-kan suara yang diperoleh dalam pemilihan anggota DPR. Peserta pemilihan anggota Konstituante yang mendapatkan kursi itu adalah sebagai berikut:

Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota Konstituante

No.	Partai>Nama Daftar	Suara	%	Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	9.070.218	23,97	119
2.	Masyumi	7.789.619	20,59	112
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.989.333	18,47	91
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.232.512	16,47	80
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.059.922	2,80	16
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	988.810	2,61	16
7.	Partai Katolik	748.591	1,99	10
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	695.932	1,84	10
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	544.803	1,44	8
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	465.359	1,23	7
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	220.652	0,58	3
12.	Partai Buruh	332.047	0,88	5
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	152.892	0,40	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	134.011	0,35	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	179.346	0,47	3
16.	Murba	248.633	0,66	4
17.	Baperki	160.456	0,42	2
18.	Persatuan Indoenesia Raya (PIR) Wongsonegoro	162.420	0,43	2
19.	Grinda	157.976	0,42	2
20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	164.386	0,43	2
21.	Persatuan Daya (PD)	169.222	0,45	3
22.	PIR Hazairin	101.509	0,27	2
23.	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	74.913	0,20	1
24.	AKUI	84.862	0,22	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	39.278	0,10	1
26.	Partai Republik Indonesis Merdeka (PRIM)	143.907	0,38	2
27.	Angkatan Comunis Muda (Acoma)	55.844	0,15	1
28.	R.Soedjono Prawirisoedarso	38.356	0,10	1
29.	Gerakan Pilihan Sunda	35.035	0,09	1
30.	Partai Tani Indonesia	30.060	0,08	1
31.	Radja Keprabonan	33.660	0,09	1
32.	Gerakan Banteng Republik Indonesis (GBRI)	39.874	0,11	
33.	PIR NTB	33.823	0,09	1

34.L.M.Idrus Effendi	31.988	0,08	1
lain-lain	426.856	1,13	
Jumlah	37.837.105		514

Sumber: www.kpu.go.id

Periode Demokrasi Terpimpin

Sangat disayangkan, kisah sukses Pemilu 1955 akhirnya tidak bisa dilanjutkan dan hanya menjadi catatan emas sejarah. Pemilu pertama itu tidak berlanjut dengan pemilu kedua lima tahun berikutnya, meskipun tahun 1958 Pejabat Presiden Sukarno sudah melantik Panitia Pemilihan Indonesia II.

Yang terjadi kemudian adalah berubahnya format politik dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sebuah keputusan presiden untuk membubarkan Konstituante dan pernyataan kembali ke UUD 1945 yang diperkuat dengan perintah Presiden Soekarno menguburkan partai-partai. Dekrit itu kemudian mengakhiri rezim demokrasi dan mengawali otoriterianisme kekuasaan di Indonesia, yang – meminjam istilah Prof. Ismail Sunny -- sebagai kekuasaan negara bukan lagi mengacu kepada *democracy by law*, tetapi *democracy by decree*.

Otoriterianisme pemerintahan Presiden Soekarno makin jelas ketika pada 4 Juni 1960 ia membubarkan DPR hasil Pemilu 1955, setelah sebelumnya dewan legislatif itu menolak RAPBN yang diajukan pemerintah. Presiden Soekarno secara sepihak dengan senjata Dekrit 5 Juli 1959 membentuk DPR-Gotong Royong (DPR-GR) dan MPR Sementara (MPRS) yang semua anggotanya diangkat presiden.

Pengangkatan keanggotaan MPR dan DPR, dalam arti tanpa pemilihan, memang tidak bertentangan dengan UUD 1945. Karena UUD 1945 tidak memuat klausul tentang tata cara memilih anggota DPR dan MPR. Tetapi, konsekuensi pengangkatan itu adalah terkooptasi-nya kedua lembaga itu di bawah presiden. Padahal menurut UUD 1945, MPR adalah pemegang kekuasaan tertinggi, sedangkan DPR **neben** atau sejajar dengan presiden.

Sampai Presiden Soekarno diberhentikan oleh MPRS melalui Sidang Istimewa bulan Maret 1967 (Ketetapan XXXIV/MPRS/ 1967) setelah meluasnya krisis politik, ekonomi dan sosial pascakudeta G 30 S/PKI yang gagal semakin luas, rezim yang

kemudian dikenal dengan sebutan Demokrasi Terpimpin itu tidak pernah sekalipun menyelenggarakan pemilu. Malah tahun 1963 MPRS yang anggotanya diangkat menetapkan Soekarno, orang yang mengangkatnya, sebagai presiden seumur hidup. Ini adalah satu bentuk kekuasaan otoriter yang mengabaikan kemauan rakyat tersalurkan lewat pemilihan berkala.

Pemilu 1999

Setelah Presiden Soeharto dilengserkan dari kekuasaannya pada tanggal 21 Mei 1998 jabatan presiden digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Atas desakan publik, Pemilu yang baru atau dipercepat segera dilaksanakan, sehingga hasil-hasil Pemilu 1997 segera diganti. Kemudian ternyata bahwa Pemilu dilaksanakan pada 7 Juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habibie. Pada saat itu untuk sebagian alasan diadakannya Pemilu adalah untuk memperoleh pengakuan atau kepercayaan dari publik, termasuk dunia internasional, karena pemerintahan dan lembaga-lembaga lain yang merupakan produk Pemilu 1997 sudah dianggap tidak dipercaya. Hal ini kemudian dilanjutkan dengan penyelenggaraan Sidang Umum MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden yang baru.

Ini berarti bahwa dengan pemilu dipercepat, yang terjadi bukan hanya bakal digantinya keanggotaan DPR dan MPR sebelum selesai masa kerjanya, tetapi Presiden Habibie sendiri memangkas masa jabatannya yang seharusnya berlangsung sampai tahun 2003, suatu kebijakan dari seorang presiden yang belum pernah terjadi sebelumnya.

Sebelum menyelenggarakan Pemilu yang dipercepat itu, pemerintah mengajukan RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilu dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Ketiga draft UU ini disiapkan oleh sebuah tim Depdagri, yang disebut Tim 7, yang diketuai oleh Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid (Rektor IIP Depdagri, Jakarta).

Setelah RUU disetujui DPR dan disahkan menjadi UU, presiden membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang anggota-anggotanya adalah wakil dari partai politik dan wakil dari pemerintah. Satu hal yang secara sangat menonjol membedakan Pemilu 1999 dengan Pemilu-pemilu sebelumnya sejak 1971 adalah Pemilu 1999 ini diikuti oleh banyak sekali peserta. Ini dimungkinkan karena adanya kebebasan untuk

mendirikan partai politik. Peserta Pemilu kali ini adalah 48 partai. Ini sudah jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah partai yang ada dan terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM, yakni 141 partai.

Dalam sejarah Indonesia tercatat, bahwa setelah pemerintahan Perdana Menteri Burhanuddin Harahap, pemerintahan Reformasi inilah yang mampu menyelenggarakan pemilu lebih cepat setelah proses alih kekuasaan. Burhanuddin Harahap berhasil menyelenggarakan pemilu hanya sebulan setelah menjadi Perdana Menteri menggantikan Ali Sastroamidjojo, meski persiapan-persiapannya sudah dijalankan juga oleh pemerintahan sebelum-nya. Habibie menyelenggarakan pemilu setelah 13 bulan sejak ia naik ke kekuasaan, meski persoalan yang dihadapi Indonesia bukan hanya krisis politik, tetapi yang lebih parah adalah krisis ekonomi, sosial dan penegakan hukum serta tekanan internasional.

Hasil Pemilu 1999

Meskipun masa persiapannya tergolong singkat, pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilu 1999 ini bisa dilakukan sesuai jadwal, yakni tanggal 7 Juni 1999. Tidak seperti yang diprediksikan dan dikhawatirkan banyak pihak sebelumnya, ternyata Pemilu 1999 bisa terlaksana dengan damai, tanpa ada kekacauan yang berarti. Hanya di beberapa Daerah Tingkat II di Sumatera Utara yang pelaksanaan pemungutan suaranya terpaksa diundur suara satu pekan. Itu pun karena adanya keterlambatan atas datangnya perlengkapan pemungutan suara.

Tetapi tidak seperti pada pemungutan suara yang berjalan lancar, tahap penghitungan suara dan pembagian kursi pada Pemilu kali ini sempat menghadapi hambatan. Pada tahap penghitungan suara, 27 partai politik menolak menandatangani berita acara perhitungan suara dengan dalih Pemilu belum jujur dan adil). Sikap penolakan tersebut ditunjukkan dalam sebuah rapat pleno KPU. Ke-27 partai tersebut adalah sebagai berikut:

Partai yang Tidak Menandatangani Hasil Pemilu 1999

Nomor	Nama Partai
1.	Partai Keadilan
2.	PNU
3.	PBI
4.	PDI
5.	Masyumi
6.	PNI Supeni
7.	Krisna
8.	Partai KAMI
9.	PKD
10.	PAY
11.	Partai MKGR
12.	PIB
13.	Partai SUNI
14.	PNBI
15.	PUDI
16.	PBN
17.	PKM
18.	PND
19.	PADI
20.	PRD
21.	PPI
22.	PID
23.	Murba
24.	SPSI
25.	PUMI
26.	PSP
27.	PARI

Karena ada penolakan, dokumen rapat KPU kemudian diserahkan pimpinan KPU kepada presiden. Oleh presiden hasil rapat dari KPU tersebut kemudian diserahkan kepada Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu). Panwaslu diberi tugas untuk meneliti keberatan-keberatan yang diajukan wakil-wakil partai di KPU yang berkeberatan tadi. Hasilnya, Panwaslu memberikan rekomendasi bahwa pemilu sudah sah. Lagipula mayoritas partai tidak menyertakan data tertulis menyangkut keberatan-keberatannya. Presiden kemudian juga menyatakan bahwa hasil pemilu sah. Hasil final pemilu baru diketahui masyarakat tanggal 26 Juli 1999.

Setelah disahkan oleh presiden, PPI (Panitia Pemilihan Indonesia) langsung melakukan pembagian kursi. Pada tahap ini juga muncul masalah. Rapat pembagian kursi di PPI berjalan alot. Hasil pembagian kursi yang ditetapkan Kelompok Kerja PPI, khususnya pembagian kursi sisa, ditolak oleh kelompok partai Islam yang melakukan *stembus accoord*. Hasil Kelompok Kerja PPI menunjukkan, partai Islam yang melakukan *stembus accoord* hanya mendapatkan 40 kursi. Sementara Kelompok *stembus accoord* 8 partai Islam menyatakan bahwa mereka berhak atas 53 dari 120 kursi sisa.

Perbedaan pendapat di PPI tersebut akhirnya diserahkan kepada KPU. Di KPU perbedaan pendapat itu akhirnya diselesaikan melalui voting dengan dua opsi. Opsi pertama, pembagian kursi sisa dihitung dengan memperhatikan suara *stembus accoord*, sedangkan opsi kedua pembagian tanpa *stembus accoord*. Hanya 12 suara yang mendukung opsi pertama, sedangkan yang mendukung opsi kedua 43 suara. Lebih dari 8 partai *walk out*. Ini berarti bahwa pembagian kursi dilakukan tanpa memperhitungkan lagi *stembus accoord*.

Berbekal keputusan KPU tersebut, PPI akhirnya dapat melakukan pembagian kursi hasil pemilu pada tanggal 1 September 1999. Hasil pembagian kursi itu menunjukkan, lima partai besar memborong 417 kursi DPR atau 90,26 persen dari 462 kursi yang diperebutkan.

Sebagai pemenangnya adalah PDI-P yang meraih 35.689.073 suara atau 33,74 persen dengan perolehan 153 kursi. Golkar memperoleh 23.741.758 suara atau 22,44 persen sehingga mendapatkan 120 kursi atau kehilangan 205 kursi dibanding Pemilu 1997. PKB dengan 13.336.982 suara atau 12,61 persen, mendapatkan 51 kursi. PPP dengan 11.329.905 suara atau 10,71 persen, mendapatkan 58 kursi atau kehilangan 31 kursi dibanding Pemilu 1997. PAN meraih 7.528.956 suara atau 7,12 persen, mendapatkan 34 kursi. Di luar lima besar, partai lama yang masih ikut, yakni PDI merosot tajam dan hanya meraih 2 kursi dari pembagian kursi sisa, atau kehilangan 9 kursi dibanding Pemilu 1997. Selengkapnya hasil perhitungan pembagian kursi itu seperti terlihat dalam tabel di bawah.

Distribusi Perolehan Kursi Pemilu 1999

No.	Nama Partai	Suara DPR	Kursi Tanpa SA	Kursi Dengan SA
1.	PDIP	35.689.073	153	154
2.	Golkar	23.741.749	120	120
3.	PPP	11.329.905	58	59
4.	PKB	13.336.982	51	51
5.	PAN	7.528.956	34	35
6.	PBB	2.049.708	13	13
7.	Partai Keadilan	1.436.565	7	6
8.	PKP	1.065.686	4	6
9.	PNU	679.179	5	3
10.	PDKB	550.846	5	3
11.	PBI	364.291	1	3
12.	PDI	345.720	2	2
13.	PP	655.052	1	1
14.	PDR	427.854	1	1
15.	PSII	375.920	1	1
16.	PNI Front Marhaenis	365.176	1	1
17.	PNI Massa Marhaen	345.629	1	1
18.	IPKI	328.654	1	1
19.	PKU	300.064	1	1
20.	Masyumi	456.718	1	-
21.	PKD	216.675	1	-
22.	PNI Supeni	377.137	-	-
23.	Krisna	369.719	-	-
24.	Partai KAMI	289.489	-	-
25.	PUI	269.309	-	-
26.	PAY	213.979	-	-
27.	Partai Republik	328.564	-	-
28.	Partai MKGR	204.204	-	-
29.	PIB	192.712	-	-
30.	Partai SUNI	180.167	-	-
31.	PCD	168.087	-	-
32.	PSII 1905	152.820	-	-
33.	Masyumi Baru	152.589	-	-
34.	PNBI	149.136	-	-
35.	PUDI	140.980	-	-
36.	PBN	140.980	-	-
37.	PKM	104.385	-	-
38.	PND	96.984	-	-
39.	PADI	85.838	-	-
40.	PRD	78.730	-	-
41.	PPI	63.934	-	-
42.	PID	62.901	-	-
43.	Murba	62.006	-	-
44.	SPSI	61.105	-	-
45.	PUMI	49.839	-	-

46 PSP	49.807	-	-
47. PARI	54.790	-	-
48. PILAR	40.517	-	-
Jumlah	105.786.661	462	462

Sumber: www.kpu.go.id

Catatan:

1. Jumlah suara partai yang tidak menghasilkan kursi mencapai 9.700.658. atau 9,17 persen dari suara yang sah.
2. Apabila pembagian kursi dilakukan dengan sistem kombinasi jumlah partai yang mendapatkan kursi mencapai 37 partai dengan jumlah suara partai yang tidak menghasilkan kursi hanya 706.447 atau 0,67 persen dari suara sah.

Cara pembagian kursi hasil pemilihan kali ini tetap memakai sistem proporsional dengan mengikuti varian Roget. Dalam sistem ini sebuah partai memperoleh kursi seimbang dengan suara yang diperolehnya di daerah pemilihan, termasuk perolehan kursi berdasarkan *the largest remainder*.

Tetapi cara penetapan calon terpilih berbeda dengan Pemilu sebelumnya, yakni dengan menentukan ranking perolehan suara suatu partai di daerah pemilihan. Apabila sejak Pemilu 1977 calon nomor urut pertama dalam daftar calon partai otomatis terpilih apabila partai itu mendapatkan kursi, maka kini calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbesar atau terba-nyak dari daerah di mana seseorang dicalonkan. Dengan demikian seseorang calon, sebut saja si A, meski berada di urutan terbawah dari daftar calon, kalau dari daerahnya partai mendapatkan suara terbesar, maka dialah yang terpilih. Untuk cara penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara di Daerah Tingkat II ini sama dengan cara yang dipergunakan pada Pemilu 1971.

Bagaimanapun penyelenggaraan Pemilu-pemilu tersebut merupakan pengalaman yang berharga. Sekarang, apakah pengalaman itu akan bermanfaat atau tidak semuanya sangat tergantung pada penggunaannya untuk masa-masa yang akan datang. Pemilu yang paling dekat adalah Pemilu 2004. Pengalaman tadi akan bisa dikatakan berharga apabila Pemilu 2004 nanti memang lebih baik daripada Pemilu 1999. Pemilu 1999 untuk banyak hal telah mendapat pujian dari berbagai pihak. Dengan pengalaman tersebut, sudah seharusnya kalau Pemilu 2004 mendatang lebih baik lagi.

Fenomena “Kekalahan” Partai Islam

Dari dua kali pemilu di atas, tampak bahwa suara umat Islam terdistribusi dalam banyak partai Islam. Dalam pemilu 1999, misalnya, partai Islam secara akumulatif tidak berhasil mendulang suara mayoritas.

Kekalahan partai-partai berazas Islam dalam pemilihan umum 7 Juni 1999 benar-benar telak. Hanya Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang meraih suara signifikan dan masuk lima besar; perolehan Partai Bulan Bintang (PBB) jauh di bawah perkiraan, meski berhasil membentuk fraksi sendiri di DPR dengan 13 anggota. Partai Keadilan (PK) hanya memetik 7 kursi DPR, gagal memenuhi ketentuan perolehan minimal (threshold) dua persen dari total, dan dengan demikian terlikuidasi untuk pemilu 2004.

Ketiga partai itu hanya minoritas dari 12 partai Islam yang bertarung (plus lima partai lainnya yang berazas “Islam dan Pancasila”). Dengan kata lain, kesiapan dan kelengkapan administratif mereka sebenarnya bagus, terbukti dengan lolosnya 17 partai itu dari seleksi ketat Tim 11 yang akhirnya meloloskan hanya 48 kontestan dari sekitar 160 parpol yang mendaftar. Artinya, lebih dari sepertiga peserta pemilu 1999 adalah partai Islam. Kesiapan administratif ini mengagumkan, mengingat mereka semua (kecuali hanya PPP) adalah partai baru, dan mengingat bahwa persyaratan kesertaan yang ditetapkan penyelenggara pemilu cukup ketat, misalnya bahwa setiap partai harus sedikitnya punya cabang di 14 provinsi.

Kesiapan perangkat dan administrasi yang beres hanya dalam beberapa bulan itu tak tecermin dalam perolehan suara mereka. Sesudah semua kartu suara dihitung, terungkap bahwa gabungan perolehan seluruh partai Islam itu kalah jauh dari PDI Perjuangan, yang meraup sekitar 34 persen suara. Dibanding pemilu 1955, eleksi pertama dan satu-satunya yang dianggap demokratis sebelum pemilu tahun ini, perolehan partai-partai Islam pada pemilu yang baru lalu itu merosot jauh. Dalam pemilu 1955 gabungan seluruh partai Islam (lima partai, dari 29 parpol dan golongan yang berkontes) mengantungi hampir 45

persen suara. Pada pemilu 1999, gabungan partai-partai Islam hanya meraih tak sampai separuh persentase itu.

Dan jika perbandingan kita teruskan, akan terungkap fakta menarik lainnya. Pada pemilu yang pertama, muncul empat besar, yaitu Partai Nasional Indonesia, Masyumi, Nahdhatul Ulama dan Partai Komunis Indonesia. Bahkan PNI dan Masyumi menjadi “juara bersama,” dengan masing-masing mengantungi 57 kursi. Empat puluh lima tahun kemudian, jurang perbedaan di antara mereka menganga sangat lebar. PDI-P, yang bisa dikatakan “reinkarnasi” PNI —kalaupun tidak disertai unsur-unsur lain— menduduki 153 kursi, bahkan meski ia terbelah menjadi lima partai lain yaitu PNI Front Marhaen, PNI Massa Marhaen, PNI Supeni, Partai Nasional Demokrat dan PDI. Sementara PBB, yang mengklaim diri atau dapat disebut reinkarnasi Masyumi —dan meminjam lambang bulan bintangnya untuk nama partai— hanya menempati 13 kursi, atau hanya meraih tiga kursi lebih banyak dari ambang penalti threshold. Malah, dua partai lain yang secara harfiah mencantumkan nama Masyumi (Partai Masyumi Baru dan Partai Politik Islam Masyumi) terpuruk total, tanpa meraih satu pun kursi.

Setelah hampir setengah abad berlalu, kejayaan Masyumi dan wajah Islam modern-demokrat yang ditampilkannya secara mengesankan, ternyata tak sanggup lagi memikat hati para pemilih dari bilik suara partai-partai nasionalis-sekular seperti PDI- P dan Golkar. Sementara para pemilih NU kini banyak beralih ke Partai Kebangkitan Bangsa, satu-satunya partai politik yang “direstui” Pengurus Besar NU untuk warga nahdhiyin, kendati partai ini tak berazas Islam. Mereka ternyata kurang berminat pada tiga parpol lain dari kalangan NU, yang berazas Islam. Adapun warga Muhammadiyah, tampaknya tak sedikit yang mencoblos Partai Amanat Nasional (PAN), yang dipimpin mantan Ketua PP Muhammadiyah, dan banyak pengurusnya, terutama di daerah, adalah tokoh organisasi massa Islam terbesar kedua itu. Tapi bagaimanapun, PAN adalah partai yang tidak berazas Islam, dan sejumlah pengurus pusatnya bukan aktivis Islam, termasuk tokoh Kristen dan keturunan Tionghoa.

Apa yang sesungguhnya sedang terjadi pada umat Islam di negeri Muslim terbesar di dunia ini? Mengapa Islam tampak kurang kuat sebagai azas formal untuk menarik

dukungan? Mengapa mayoritas Muslim justru mendukung partai-partai Nasionalis-Kristen dan sekular? Apakah fakta ini menunjukkan bahwa umat Islam semakin kurang percaya bahwa aspirasi mereka akan diakomodasi secara layak oleh partai-partai Islam; dan justru lebih yakin aspirasi itu akan lebih terakomodasi oleh partai-partai non-Islam? Jika memang ada ketakpercayaan semacam itu, apa penyebabnya; apakah karena para politisi Islam yang mewakili partai-partai itu dianggap tidak kredibel, baik secara moral, intelektual maupun teknikal?

Lebih mendasar lagi, apakah hasil pemilu ini merupakan sinyal yang jelas bahwa mayoritas Muslim sudah tak lagi menganggap penting simbol-simbol Islam dalam politik dan lebih peduli pada substansi? Jika memang demikian, ini mungkin bisa dilihat dari dua arah yang saling terkait. Pertama, kaum Muslim lebih peduli untuk menjadikan Islam sebagai etika sosial, lebih mementingkan agar segala urusan kemasyarakatan —termasuk politik— dipengaruhi dan disemangati oleh nilai-nilai agama, seperti kejujuran, keadilan, dan sebagainya. Kesimpulan ini boleh ditarik, mengingat dalam limabelas tahun terakhir “Islam kultural” jelas menampakkan perkembangan yang sangat mengesankan di negeri ini. Jadi “ketidakpedulian” mereka pada “Islam politik” bukan karena mereka menganggap politik tidak penting, melainkan justru karena meningkatnya kesadaran keagamaan mereka pada hal-hal yang jauh lebih penting daripada simbol. Kedua, berkaitan dengan itu, umat Muslim makin percaya bahwa adalah mungkin kepentingan umat Islam diperjuangkan pewujudannya oleh para politisi dari luar lingkungan “Islam politik”, atau bahkan kalangan non-Muslim.

Pada hari-hari terakhir menjelang pemilu 7 Juni, Majelis Ulama Indonesia bagai tergopoh-gopoh mengingatkan umat Islam bahwa banyak calon legislatif PDI-P yang non-Muslim; terlepas dari maksud pokok surat edaran MUI ini —yang mungkin sekadar didasari kecemasan pihak tertentu akan kemungkinan kalah dalam kontes— faktanya imbauan itu disebarluaskan. Ternyata tak ada yang menggubris. Bila benar bahwa yang terjadi adalah makin sadarnya umat Islam akan substansi ketimbang simbol, ini bisa disebut kemajuan yang berarti, bukan hanya secara politik, tapi justru secara religius.

Kesimpulan kedua ini bisa diperdebatkan. Dan untuk memulai perdebatan, barangkali partai-partai Islam boleh memaparkan program atau platform mereka yang berisi definisi dan cakupan dari apa yang mereka maksud dengan “aspirasi umat Islam” —hal yang sejauh ini rupanya dianggap taken for granted dan tak pernah dirumuskan secara elaboratif oleh partai-partai Islam tersebut. Ini tentu saja penting, sebab dari situ orang mungkin mengidentifikasi apa saja aspirasi umat Islam tersebut dan, yang tak kalah penting, apa yang membedakannya dari aspirasi para warganegara lain di Indonesia.

Fenomena kekalahan partai-partai Islam ini makin menarik jika kita ingat bahwa Islam oleh para penganjurnya sering dirumuskan sebagai agama yang tidak memisahkan urusan politik dari agama. Dalam ungkapan para ulama, Islam adalah ad-din wa daulah. Benar bahwa pada agama-agama lain pun terbukti agama tidak dipisahkan dari politik. Bahkan, dalam dua dekade ini tampak jelas kebangkitan agama-agama di seluruh dunia, dan meningkat pula partisipasi mereka dalam upaya mempengaruhi proses politik, atas nama agama. Di Israel, yang berstatus Negara Yahudi, kalangan ortodoks dan “fundamentalis” makin aktif berpolitik. Ormas-ormas keagamaan seperti Gush Emunim bahkan mengalami radikalisisasi sejak 15 tahun terakhir. Partai-partai kecil Yahudi garis-keras pun bermunculan, dan ada kecenderungan perolehan suara mereka terus meningkat. Dan penembak Yithzak Rabin adalah seorang pemuda religius, yang membunuh sang PM atas nama Tuhan, karena Rabin dinilai merugikan kepentingan Yahudi dalam perundingan dengan Palestina.

Di India, partai Hindu menguat secara signifikan. (Juga, lagi-lagi, pembunuh Gandhi adalah seorang Hindu fanatik). Di Thailand, para biksu Budha —agama yang resminya “anti-politik”— tak jarang melakukan demonstrasi politik. Di kalangan Kristen, agama yang doktrin resminya apolitis, kecenderungan politisasi juga sangat kuat. Yang paling mencolok, selain di Masyarakat Eropa, adalah di Amerika Serikat. Christian Coalition makin aktif. Evangelis Pat Robertson bahkan pernah mencalonkan diri sebagai kandidat presiden dari Partai Republik, sementara Pendeta Jesse Jackson hampir menjadi kandidat Partai Demokrat. Di sejumlah negara bagian AS, sekolah-sekolah negeri mulai mengizinkan kegiatan-kegiatan keagamaan dilakukan di lingkungan sekolah, misalnya doa bersama di dalam kelas, karena tekanan konstituen untuk meruntuhkan tembok yang

memisahkan agama dan negara. Jelas terlihat bahwa para born-again Christian, misalnya yang berhimpun dalam Promise Keepers —kelompok religius baru yang berkembang sangat pesat dalam lima tahun terakhir— makin peduli pada politik.

Daftar Pustaka

Allan A. Samson, *Conception of Politics, Power and Ideology in Contemporary Indonesian Islam,*” dalam Karl D. Jackson and Lucian W. Pye (eds), “*Political Power and Communication in Indonesia*”, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1978.

Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, Jakarta: LP3ES, 1996.

Ahmad Syafii M’arif dalam *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, Jakarta: LP3ES, 1984

Ahmad Syafii Ma’arif, *Islam dan Politik di Indonesia pada Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)*, Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga Press, 1988.

Abdul Azis Thaba, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

BJ Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia*. Jakarta: Grafiti Pers, 1985.

Bachtiar Effendi, *Islam dan Negara, Transformasi Pemikiran Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: Paramadina, 1998

Bachtiar Efendi, *Re-Politisasi Islam: Pernahkah Islam Berhenti Berpolitik*. Bandung: Mizan, 2000.

Daniel S Lev, *Islamic Courts in Indonesia: A Study in the Political Bases of Legal Institutions*. Berkeley, Los angeles, London: University of California Press, 1972.

Delair Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional*. Bandung: Mizan, 2000.

Endang Sjaifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, Jakarta: Rajawali Press, 1983.

Harry J. Benda, *Continuity and Change in Southeast Asia*, New Haven: Yale University Southeast Asean Studies, 1972.

Hamid Algadri, *Politik Belanda Terhadap Islam dan Keturunan Arab di Indonesia*. Jakarta: CV Haji Masagung: 1988.

Harry J. Benda, *The Crescent and the Rising Sun: Indonesian Islam under the Japanese Occupation, 1942-1945*, The Hague and Bandung: W. van Hoeve: 1958.

Karel Steenbrink, *Kawan dalam Pertikaian: Kaum Kolonial Belanda dan Islam di Indonesia (1596-1942)*, Bandung: Mizan, 1995.

Kamaruddin, *Partai Politik Islam di Pentas Reformasi*. Jakarta: Visi Publishing, 2003

M. Din Syamsuddin dalam *Islam dan Politik Era Orde Baru*, Jakarta: Logos, 2001

Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang Undang Dasar 1945, Jilid I*, Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959

Saefullah, *Gerak Politik Muhammadiyah Dalam Masyumi*. Jakarta: Grafiti, 1997.

Syafii Anwar, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Politik Tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*, Jakarta: Paramadina, 1995.

Indonesian-Netherlands Cooperation in Islamic Studies (INIS), Nasihat-nasihat C. Snouck Hurgronje Semasa Kepegawaiannya Kepada Pemerintah Hindia Belanda 1889-1936, Jilid I-VIII. Direktorat Perguruan Tinggi Agama Islam, Departemen Agama RI dengan Jurusan Bahasa dan Kebudayaan Asia Tenggara dan Oseania, Universitas Leiden, Belanda

Indonesian-Netherlands Cooperation in Islamic Studies (INIS), Kumpulan Karangan Snouck Hurgronje, Jilid IX. Jakarta: Direktorat Perguruan Tinggi Agama Islam, Departemen Agama RI dengan Jurusan Bahasa dan Kebudayaan Asia Tenggara dan Oseania, Universitas Leiden, Belanda.