

BAB III

NAHDLATUL ULAMA PADA MASA ORDE BARU

A. Dinamika NU Pada Masa Orde Baru

1. Perjalanan NU pada masa akhir Orde Lama

Nahdlatul Ulama (NU) merupakan salah satu organisasi yang terbesar di Indonesia. Sejak didirikannya pada 16 Rajab 1344/31 Januari 1926 di Surabaya atas prakarsa KH. Hasyim Asy'ari dan KH. Abdul Wahab Hasbullah, NU terus terlibat pada pemerintahan Indonesia khususnya dalam bidang perpolitikannya. Banyak sekali hal-hal yang dialami oleh NU sejak awal pendirian tahun 1926 yang pada waktu kolonialisme Belanda masih berkuasa di Indonesia hingga sekarang ini.

Keterlibatan NU dalam dunia politik semakin terlihat ketika NU bergabung dalam Masyumi sebagai partai politik. Namun kedudukan NU dalam kepengurusan Masyumi tidak terwakili di badan eksekutif dan hanya menduduki dewan syuro yang tidak banyak menentukan terhadap kebijakan partai bahkan sampai akhirnya dewan syuro diturunkan, kedudukannya hanya menjadi penasehat partai. Keretakan ditubuh Masyumi akibat berbagai polemik membuat NU memutuskan untuk keluar dari Masyumi pada tahun 1952. Setelah keluar dari Masyumi, NU secara institusi telah siap berubah

orientasi visi dan misi jika semula NU sebagai organisasi keagamaan maka sekarang menjadi organisasi politik.¹

Pemilu pertama yang diikuti NU setelah resmi menjadi partai politik adalah pada tahun 1955. Hasil yang cukup memuaskan yaitu NU berada pada posisi ketiga dibawah PNI dan Masyumi. Meskipun NU merupakan partai baru namun mengingat NU merupakan suatu organisasi yang mempunyai massa yang cukup banyak, tidak heran jika NU mampu menjadi tiga besar saat pemilu 1955.

Ketika Soekarno memberlakukan Demokrasi Terpimpinnya, hingga muncul slogan NASAKOM, membuat posisi NU sangat dilematis. Di satu sisi NU mempunyai kedudukan yang dekat dengan Soekarno namun disisi lain NU sangat membenci PKI. Sikap tegas NU pun diambil, ia lebih mementingkan kemaslahatan umat dan oleh karena itu ia akan ikut berperan aktif dalam penumpasan PKI.

NU sejak lama telah curiga dan membenci PKI, kebencian NU semakin menjadi ketika PKI melancarkan gerakan yang dikenal dengan “Aksi Sepihak”. Kader-kader PKI terutama aktivis-aktivis organisasi tani BTI (Barisan Tani Indonesia) secara sepihak memaksa pembagian tanah dan hasil pertanian kepada petani-petani diberbagai desa khususnya di pulau Jawa. NU kemudian melakukan konsolidasi secara matang dan barisan NU

¹Titik Triwulan Tutik dan Joenaedi Efendi, *Membaca Peta Politik Nahdlatul Ulama; Sketsa Politik Kiai & Perlawanan Kaum Muda NU* (Jakarta: Lintas Pustaka, 2008), 42-43.

yang terdiri dari Pertanu, Lesbumi, Sarbumusi, Fatayat, Muslimat, IPNU-IPPNU, PMII dan khususnya Pemuda Anshor dan Banser telah siap menghadapi kemungkinan terburuk dari aksi sepihak PKI tersebut.² NU melalui Pemuda Anshor dan massa NU lainnya berhasil mematahkan aksi sepihak tersebut diberbagai wilayah seperti Banyuwangi, Kediri, Blitar, Mantingan, Pemalang, Indramayu dan daerah lainnya.

2. Peran NU dalam lahirnya Orde Baru

Memasuki era Orde Baru, NU memainkan peran kunci dalam peralihan kekuasaan secara bertahap setelah dalam beberapa hari saja Jenderal Soeharto berhasil menumpas G 30 S. Di samping keikutsertaan para aktivis radikalnya dalam demonstrasi-demonstrasi mahasiswa di tahun 1966, NU juga memainkan peran yang sangat penting dalam pengambilalihan kekuasaan secara konstitusional oleh jenderal Soeharto. Bagi para jenderal yang menekankan keabsahan peralihan kekuasaan, NU merupakan satu-satunya pasangan yang dapat dijadikan tumpuan harapan. Partai Nasional terlalu dekat hubungannya dengan Soekarno, Masyumi menjadi partai yang terlarang tahun 1960 dan diawasi pemerintah, sementara partai-partai lainnya terlalu kecil untuk berperan.³

Pada saat itu, dua orang NU memainkan peran yang menentukan, yaitu Achmad Sjaichu di DPR-GR dan Subchan di MPRS. Meskipun semula NU

²Choirul Anam, *Pertumbuhan dan Perkembangan Nauhdlatul Ulama* (Solo: Jatayu, 1985), 238.

³Andree Feillard, *NU Vis-à-vis Negara; Pencarian Isi, Bentuk dan Makna*, Terj. Lesmana (Yogyakarta: LKiS, 1999), 95.

agak ragu untuk memberikan dukungan kepada Soeharto, namun ketika semakin jelas bahwa ia cukup memiliki pijakan legitimas yang kuat untuk berkuasa, sementara pada saat yang sama mulai muncul kekecewaan terhadap Soekarno, maka secara luwes NU mengalihkan dukungannya dari Soekarno kepada Soeharto. Maka sejak Januari 1967, NU menyatakan memisahkan diri dari Soekarno dan menolak *Pel-Nawaksara*, suatu laporan pelengkap pidato Soekarno di depan sidang MPRS, pertengahan 1966. Pada saat yang sama, NU juga mengajukan usulan untuk segera mencabut kekuasaan Soekarno, dan meminta MPRS untuk mengangkat Soeharto sebagai presiden.⁴

3. Perjalanan NU pada masa Orde Baru

a. Perpolitikan NU pada Orde Baru

Awal pemerintahan Orde Baru, NU masih menjadi sebuah partai yang terbesar menggantikan posisi Masyumi yang telah dibubarkan oleh Soekarno pada tahun 1960. Walaupun NU merupakan satu-satunya partai besar yang mendapat angin pada waktu itu, rupanya mempunyai kelemahan-kelemahan tertentu untuk bisa diajak duduk dalam pemerintahan, seperti ketidakmampuannya menonjolkan orang-orang yang dibutuhkan militer. Di tubuh NU misalnya sulit ditemui orang-orang yang mampu memecahkan persoalan ekonomi. Memang, beberapa tokoh

⁴Asep Saeful Muhtadi, *Komunikasi Nahdlatul Ulama; Pergulatan Pemikiran Politik Radikal dan Akomodatif* (Jakarta: LP3ES, 2004), 106-107

senior NU masih dilibatkan di dalam pemerintahan, seperti Idham Chalid, tetapi tidak dalam bentuk koalisi. Boleh dikatakan hanya sebagai pelengkap saja. Pada kenyataannya Orde Baru lebih condong bekerjasama dengan cendekiawan dan para teknokrat. Meskipun pada mulanya tokoh-tokoh senior NU masih ragu-ragu mendukung pemerintahan Soeharto, namun pada akhirnya mereka berpaling dari dukungan yang diberikan pada Soekarno.

Berkaitan dengan upaya “pendemokrasian” Orde Baru dan upaya mencari legitimasi, program penting yang dilakukan adalah melaksanakan Pemilu. Pada awalnya Pemilu pertama Orde Baru ini akan dilakukan secepatnya, seperti yang dituntut Parpol pada Juli 1966. Karena pemerintah merasa belum siap, lantas dicapai kompromi Pemilu akan dilaksanakan pada 5 Juli 1968. Inipun akhirnya ditunda lagi karena RUU tentang Pemilu dan Parpol belum rampung karena berlarut-larut digodok di DPRGR. Pemilu baru dilaksanakan pada 3 Juli 1971.⁵

Meskipun Partai politik oleh Orde Baru dipandang sebagai salah satu biang keladi kelabilan politik, tetapi mereka masih diberikan izin. Bagi Orde Baru keberadaan Parpol masih penting terutama sekali sebagai penghubung antara pemerintah dengan sebagian besar rakyat. Di pihak lain adanya Parpol di suatu negara merupakan salah satu pertanda negara itu demokrasi dan Orde Baru sendiri oleh parpol termasuk parpol Islam

⁵Kacung Marijan, *Qou Vadis NU; Setelah Kembali ke Khittah 1926* (Jakarta: Erlangga, 1992), 96.

dipandang memberi harapan baru bagi kehidupan partai setelah tenggelam pada Demokrasi Terpimpin Soekarno.

Pada Pemilu 1971 ini, NU dengan tegas menyatakan sikapnya untuk tetap bersaing dengan Golkar, salah satu partai yang terkuat pada Orde Baru. Bahkan Kiai Bisri mengeluarkan fatwa yang menyatakan umat Islam wajib ikut serta dalam pemilu dan memberikan suaranya untuk NU. Kampanye Pemilu dilakukan NU di semua lapisan masyarakat. Pada akhir kampanyenya, partai NU yakin bahwa mereka akan meraih kemenangan namun yang mereka targetkan meleset. Golkar muncul sebagai mayoritas yang jauh meninggalkan pesaing-pesaingnya dengan 231 kursi di DPR (62,8% suara), partai NU hanya mendapatkan 58 kursi (16,8%). Kedua partai besar pada masa Orde Lama yaitu PNI dan Parmusi yang merupakan penerus Masyumi, mendapatkan masing-masing 6,9 % dan 5,4% suara.⁶

Sejak pemilu 1971 yang menempatkan Golkar sangat unggul terhadap partai-partai lain, membuat pemerintah semakin berkuasa terhadap sistem politik. NU kehilangan Departemen Agama yang sejak kemerdekaan hampir selalu dipercayakan kepadanya dan sejak tahun 1963 menjadi Departemen Keempat terbesar di Indonesia. Pengelolaan NU terhadap Departemen Agama dituduh buruk padahal tidak

⁶Feillard, *NU Vis A Vis Negara*, 158.

sepenuhnya seperti itu, terbukti NU berhasil membangun 12 IAIN dengan 89 Fakultas.

b. Masuknya NU ke dalam PPP

Langkah lebih signifikan diambil lebih tegas lagi oleh pemerintah. Partai NU harus menghadapi penyatuan partai atau fusi. Partai NU diharuskan untuk menjadi bagian pada Partai Persatuan Pembangunan (PPP) bersama Parmusi, PSII dan Perti.

Kelompok Persatuan Pembangunan yang berbentuk konfederensi terus saling mengadakan pendekatan secara intensif dalam rangka mendahului realisasi pemerintah untuk berfusi kedalam satu parpol, sebelum UU Parpol dan Golkar akan memaksanya demikian. Namun usaha melanjutkan hubungan dari konfederensi menjadi fusi partai secara tuntas tidaklah selalu berjalan mulus meskipun sama-sama partai Islam. Diantara partai itu masih ada yang meragukan, salah satunya PSII, secara tegas mereka menolak terhadap fusi partai.

Tidak jauh berbeda dengan PSII, Partai NU juga menolak fusi partai pada Muktamar 25, 20-25 Desember 1971 di Surabaya. Alasan NU menolak yaitu ketakutan akan menjadi minoritas di partai yang akan dibentuk itu. Padahal selama ini NU menduduki peringkat kedua dalam perolehan suara setelah Golkar.⁷ Namun ada juga sebagian pemimpin NU yang berpikir bahwa masuknya NU kedalam PPP justru akan

⁷Marijan, *Quo Vadis NU*, 104.

menguntungkan NU. Wakil ketua PBNU, Achmad Sjaichu mengungkapkan, dalam pandangannya keterlibatan NU dalam politik praktis telah mengorbankan tugas-tugas pendidikan dan dakwahnya. Dengan kehadiran PPP, politik dapat diserahkan kepada para politisi dan NU akan kembali menjadi sebagaimana aslinya, sebuah organisasi keagamaan.⁸ Kemudian keputusan Muktamar yaitu penolakan terhadap fusi dicabut dan pada akhirnya NU menerima keputusan pemerintah untuk berfusi dalam PPP.

Bagi NU, Peleburan diri kedalam PPP itu seperti kembali ke masa dimana ia menjadi bagian dari Masyumi. Dapat diramalkan, sebagian problem dan konflik lama muncul kembali ke permukaan, kecuali seandainya ketimpangan antara kekuatan massa pendukung yang besar dan jumlah politisi yang berkeahlian dapat diatasi dengan baik. Namun posisi awal NU lebih baik sekarang, karena NU mulai sebagai kelompok yang dominan di dalam PPP. Anggota NU mendapatkan jatah yang adil dalam jabatan pengurus.

Posisi NU di PPP relatif cukup strategis bila dibandingkan di Masyumi. Meskipun demikian peran para kiai tidak banyak beranjak, lebih banyak yang duduk di majelis Syuro. Sedangkan untuk eksekutif

⁸Martin Van Bruinessen, *NU; Tradisi, Relasi-relasi Kuasa, Pencarian Wacana Baru* (Yogyakarta: LKiS, 1994), 102.

partai yang menjalankan tugas-tugas politik kepartaian dipegang oleh orang-orang Parmusi.

Posisi Dewan Eksekutif PPP untuk pertama kalinya dipegang oleh H.M.S Mintarejda (Parmusi). Dan beberapa tahun kemudian digantikan oleh H.J Naro (ada yang menyebut Djaelani Naro) dan kiai Bisri Syansuri menjadi presiden Majelis Syuro PPP.⁹ Meskipun hanya sebagai dewan di majelis syuro namun pada awal-awal berdirinya, pemikiran-pemikiran NU lebih banyak mewarnai keputusan-keputusan PPP, terutama bila berhadapan dengan pemerintah.

Pada Pemilu 1977 didominasi kembali oleh Golkar yang mendapatkan 62,1% suara, sementara PDI mendapat 8,6%. Karena adanya NU, PPP mendapatkan 29,3%. Jadi, Golkar merebut mayoritas kursi DPR dan tentunya memegang kendali atas anggota-anggota yang diangkat pemerintah dan atas MPR.¹⁰

Golkar mendominasi pusat permainan politik, sementara PPP dan PDI berada dipinggirannya. *Polical Engineering* yang berlangsung selama Orde Baru, telah membuat kedua partai tersebut menjadi partai bonsai. Mereka diperlukan hanya sebagai teman demokrasi politik tanpa jelas apa kegunaannya terhadap mekanisme politik yang berlangsung.¹¹

⁹Bahrul Ulum, "*Bodohnya NU*", *Apa "NU Dibodohi"* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Press, 2002), 82-83.

¹⁰M.C Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*, Terj. Tim Penerjemah Serambi (Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2008), 627.

¹¹Riswanda Imawan, *Membedah Poitik Orde Baru* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998), xii.

c. Keluarnya NU dari PPP

Di dalam tubuh PPP sendiri terjadi banyak sekali persoalan terutama antara NU dan Parmusi yang telah berganti menjadi Muslimin Indonesia (MI) setelah masuk ke dalam PPP. Pada muktamar pertama partai ini tahun 1975, sudah disetujui bahwa jumlah kursi yang diperoleh NU, MI, PSII dan Perti dalam Pemilu 1971 dijadikan sebagai ukuran tetap dan kekuatan masing-masing. Pada pemilu berikutnya, para calon dalam daftar PPP harus dibagi adil bagi keempat komponen ini dalam proporsi berdasarkan hasil pemilu 1971, dengan beberapa penyesuaian untuk membantu partner yang lebih kecil. Perolehan pemilu 1977 menunjukkan peningkatan bagi PPP tetapi karena redistribusi kursi maka kursi untuk NU berkurang sedikit, dari 58 kursi menjadi 56 kursi.¹²

Kekecewaan NU semakin menjadi-jadi ketika Naro, ketua umum PPP menggantikan Mintaredja, secara sepihak mempersiapkan daftar calon untuk pemilu 1982 yang proporsi anggota NU di dalamnya dikurangi secara drastis dan diletakkan di urutan paling bawah sehingga kemungkinan untuk dipilih sangat kecil. Walaupun terdapat protes yang keras namun usulan daftar calon tersebut disetujui oleh pemerintah dan menjadi satu-satunya daftar calon yang sah. Kejadian ini semakin memperburuk hubungan antara faksi NU dan faksi MI dalam PPP. Di

¹²Bruinessen, *NU; Tradisi*, 111.

dalam NU sendiri kejadian ini menimbulkan perdebatan panas tentang kegunaan dan keikutsertaan NU dalam politik parlementer. Para politisi yang “dibersihkan” dalam PPP menyatukan suara dengan para tokoh NU lain untuk keluar dari PPP dan meninggalkan politik praktis. Dua tahun kemudian, keputusan untuk keluar dari PPP dikeluarkan dan NU kembali ke khittahnya 1926 sebagai organisasi sosial keagamaan.

Konsekuensi logis dari khittah NU 1926 adalah penegasan bahwa NU tidak lagi terikat oleh PPP. NU memberikan kebebasan kepada anggotanya untuk menyalurkan aspirasi politiknya ke mana saja. Untuk memperkuat legitimasi itu, Munas 1983 mengeluarkan rekomendasi larangan perangkapan jabatan pengurus NU dengan jabatan pengurus organisasi politik manapun. Salah satu dasar yang menjadi pertimbangan adalah bahwa perangkapan jabatan disamping berakibat terbaginya perhatian dan kesungguhan untuk melaksanakan tugas sosial keagamaan, tetapi juga dapat menghambat usaha penampilan citra dan pelaksanaan kembalinya NU sebagai jam’iyah diniyah.¹³

B. Pengaruh NU Pada Pemerintahan Orde Baru

Sejak awal berdirinya NU, pengaruh yang diberikan sangat besar baik pengaruh di pemerintahan maupun di masyarakat Indonesia. NU terus memberikan kontribusi bagi Indonesia mengingat tujuan utama berdirinya

¹³Tutik, *Membaca Peta Politik*, 51-53.

organisasi ini adalah *baldatun tayyibatun wa rabbun ghafur* (terwujudnya suatu negara yang aman, makmur dan mendapat pengampunan dari Tuhan).

Pada masa Orde Baru, tepatnya tahun 1970, NU berusaha membela kepentingan agamanya pada sidang MPR. Dua masalah menjengkelkan bagi NU muncul, yaitu rencana untuk memberikan pendidikan kewarganegaraan (penataran P-4) kepada semua orang Indonesia dan pengakuan resmi terhadap kelompok aliran kepercayaan yang direncanakan akan memiliki direktoratnya sendiri di Departemen Agama.

Mengenai masalah kepercayaan, persoalan pokok ialah apakah yang dimaksud dengan kepercayaan ini kepercayaan agama atukah bukan, apakah meupakan agama yang baru. Masalah ini berkaitan dengan tafsiran kata kepercayaan pada pasal 29 UUD 1945, kepercayaan disini menurut Hatta semasa hidupnya ialah kepercayaan agama (Islam, Kristen, Hindu, Budha), bukan ajaran tertentu yang lain.¹⁴

NU pada waktu itu dengan keras menentang rencana pemerintah tersebut. Kiai Bisri bertemu Soeharto dan meminta kelompok aliran kepercayaan tidak diberi pengakuan resmi karena mereka kafir dan musyrik. Namun presiden tidak mau mengalah sehingga membuat NU *walk-out* dari *voting*.¹⁵ Walaupun demikian, para ulama belum kalah total dalam perjuangan itu. Sesungguhnya

¹⁴Deliar Noer, *Islam dan Politik* (Jakarta: Yayasan Risalah, 2003), 109.

¹⁵Ellyasa KH. Dharwis, *Gus Dur, NU dan Masyarakat Sipil* (Yogyakarta: LKiS, 1994), 19.

sekalipun penataran P-4 tetap diadakan, namun ada konsesi bahwa kelompok aliran kepercayaan tidak ditempatkan dibawah naungan Departemen Agama.

Selain dua hal tersebut pengaruh besar NU yang lain ditunjukkan ketika terjadi polemik mengenai RUU Perkawinan. Pengaruh yang diberikan NU sangat besar terhadap kehidupan masyarakat Indonesia khususnya bagi umat Islam yang merupakan agama terbesar di Indonesia.

Kaum wanita Indonesia yang sejak lama telah memperjuangkan hak untuk memperoleh perlindungan hukum, mendapat tanggapan pada masa Orde Baru yang mempertanyakan kembali masalah poligami dan talak yang terlalu gampang dijatuhkan. Poligami berturut-turut meluas setelah kemerdekaan, sang istri diceraikan beberapa kali demi perkawinan dengan wanita lain yang lebih muda.

Pada tahun 1972, sebuah rancangan undang-undang tunggal bagi kaum muslim dan non-muslim mengusulkan pembatasan ketat terhadap poligami dan pencatatan perkawinan secara sipil sehingga mengurangi peran lembaga-lembaga Islam dan semakin meningkatkan peran para administrasi sipil. Partai Islam termasuk NU segera menolak rancangan ini disertai dengan demonstrasi di DPR. Para pemimpin PPP di DPR bersama sejumlah tokoh Islam yakin bahwa rancangan undang-undang tersebut pada dasarnya bersifat sekuler dan bertentangan dengan doktrin Islam. Umat Islam merujuk, misalnya pasal 2 dari UU tersebut yang menetapkan bahwa “suatu perkawinan dianggap sah, jika dilakukan di hadapan petugas pencatat nikah, didaftarkan di kantor Pencatat

Nikah oleh petugas, dan dilakukan sesuai dengan undang-undang ini". Di mata para pemimpin umat Islam, undang-undang ini mengurangi peran Peradilan Agama Islam dan memberikan hak yang berlebihan kepada pejabat-pejabat sekuler. Kritik ini juga menyatakan bahwa rancangan undang-undang ini tidak mempertimbangkan sahna perkawinan orang Islam jika tidak didaftarkan di kantor Pencatat Nikah. Prosedur semacam ini, menurut kelompok Islam bertentangan dengan ajaran-ajaran Islam.¹⁶

Sebagian perundingan menyangkut rancangan undang-undang perkawinan itu berlangsung di luar DPR yakni antara ABRI dan NU. Hal ini menunjukkan betapa besarnya penengaruh para ulama terutama ulama NU di dalam dan di luar PPP pada saat itu. Para jenderal seperti Soemitro, Daryatmo dan Soedomo harus berhadapan dengan kiai Bisri Syansuri yang terkenal tidak mau kompromi dan penganut penerapan fikih yang ketat. Kiai Bisri mengumpulkan sembilan ulama besar di Jombang untuk membuat rancangan tandingan yang disalurkan lewat PPP di Jakarta.¹⁷

Kelima wanita wakil NU di DPR tunduk pada argumen para kiai. Mereka setuju berjuang mempertahankan poligami, lambang status sosial para kiai. Namun mereka berhasil membuat para ulama menerima beberapa pembatasan terhadap poligami. Mengenai masalah ini, tampaknya mereka mendapat dukungan dari kiai Bisri Syamsuri yang seorang monogam.

¹⁶Faisal Ismail, *Ideologi Hegemoni dan Otoritas Agama* (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1999), 129.

¹⁷Feillard, *NU Vis A Vis Negara*, 192.

Ketika rancangan undang-undang diajukan ke Komisi DPR tanggal 6 desember 1973, hasil kompromi NU dengan ABRI dibawa sebagai bahan kerja. Pembahasan RUU ini tidak berjalan mulus banyak sekali perdebatan yang cukup alot. Namun pada akhir kerja badan legislatif, dua pertiga tuntutan NU dipenuhi. Pasal 2 yang menjadi persoalan yang paling kontroversial dalam pembahasan di DPR, diubah menjadi “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dan tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang undangan yang berlaku”.

Pengaruh NU dalam pembuatan undang-undang ini cukup membawa hal positif bagi masyarakat Indonesia. NU yang pada waktu itu masih menjadi bagian dari partai politik yaitu PPP, masih saja tidak lupa akan hal yang menyangkut sosial keagamaan yang merupakan jati diri NU yang dulunya merupakan *jam'iyah diniyah* dan sebagai pewaris para nabi.