

# Organisasi Kemasyarakatan dan Kampanye Pemilu

M. DJADIJONO\*

## PENDAHULUAN

Menurut ketentuan peraturan perundangan yang berlaku, kampanye hanya dilakukan oleh pengurus dan/atau anggota tiga OPP yang bersangkutan dengan tema program tiap OPP yang berhubungan dengan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.<sup>1</sup> Dalam proses pelaksanaan kampanye Pemilu 1987 yang lalu terdapat beberapa fenomena baru yang cukup menarik perhatian. Di antaranya yang paling penting adalah bahwa dalam pelaksanaan kampanye Pemilu 1987 yang lalu tema-tema yang dilontarkan oleh ketiga OPP pada dasarnya tidak menampilkan lagi tema-tema ideologis sempit atau hal-hal yang berbau "SARA" yang dapat mengganggu persatuan dan kesatuan. Dari pengamatan yang dilakukan dapat dikatakan bahwa dalam kampanye Pemilu yang baru lalu, ketiga OPP telah makin menampilkan usaha yang sungguh-sungguh untuk menampilkan program-program organisasinya yang berkenaan dengan pembangunan nasional.

Meskipun demikian, di sana-sini masih terdapat pula kekurangan-kekurangan. Di antaranya adalah bahwa pemaparan program-programnya belumlah tampak secara jelas. Program-program yang diajukan oleh ketiga OPP pada umumnya masih bersifat sepotong-sepotong.<sup>2</sup> Bahkan ada pula yang menilai bahwa kampanye kali ini masih memberi kesan bersifat pemu-

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Lihat Pasal 83, 84 dan 85, Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

<sup>2</sup>Lihat misalnya pendapat-pendapat: Dr. Alfian dalam *Pelita*, 3 April 1987; Dr. Pande Radja Silalahi dalam *Pelita*, 16 April 1987; Drs. Djadja Saefullah MA dalam *Merdeka*, 11 April 1987; Dr. TAM Simatupang dan Dr. Alwi Dahlan dalam *Prioritas*, 8 April 1987.

pukan kekuatan.<sup>3</sup> Dari phenomena ini dapat dikatakan bahwa dalam kampanye Pemilu 1987 yang baru lalu itu pada dasarnya model kampanye Pemilu sebelumnya tampak mulai direvisi, tetapi model yang baru belum sepenuhnya terbentuk.

Di samping itu, berbeda dari sebelumnya, kampanye Pemilu kali ini tampaknya kurang menampilkan peran dan keikutsertaan organisasi-organisasi kemasyarakatan. Apabila dalam Pemilu-pemilu sebelumnya organisasi-organisasi kemasyarakatan yang menyatakan dengan tegas ikut memenangkan salah satu OPP sangat banyak, kali ini tidaklah demikian. Terdapat pertanda bahwa pola dukungan organisasi-organisasi kemasyarakatan terhadap organisasi politik peserta Pemilu itu dari waktu ke waktu mengalami perubahan.

Nahdlatul Ulama (NU), misalnya, dalam Pemilu 1977 secara penuh mendukung PPP. Walaupun tidak sebulat dukungannya seperti dalam Pemilu sebelumnya, pada Pemilu 1982 NU masih memberikan dukungan pula kepada PPP. Berkenaan dengan hal itu, tampaknya telah terjadi perbedaan pendapat antara Majelis Syuriah dan Majelis Tanfidziah. Majelis Syuriah misalnya menghendaki agar NU mempertimbangkan keluar dari PPP. Sementara itu, pimpinan Majelis Tanfidziah-nya menghendaki NU tetap dalam PPP.<sup>4</sup> Berbeda dari Pemilu-pemilu sebelumnya, pada Pemilu 1987 yang lalu NU secara bulat dan organisatoris keluar dari PPP dan menarik dukungannya kepada PPP. Dengan demikian NU tidak lagi melakukan kampanye untuk PPP, bahkan ada yang melakukan apa yang lazim disebut "penggembosan" terhadap kampanye-kampanye PPP.<sup>5</sup>

Penarikan mundur dukungan pada PPP dilakukan pula oleh eks Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII). Hal ini dapat dilihat dari penegasan Sekjen PP Syarikat Islam, HMJ. Burhanuddin Adiwisastro SH seperti berikut: "Sikap pimpinan SI dalam Pemilu 1987 adalah membebaskan umatnya menyalurkan aspirasi politiknya melalui kontestan yang telah ditetapkan undang-undang."<sup>6</sup> Di samping itu, Maklumat DPP-SI No. 04/SI.34/II/1987 yang dikeluarkan tanggal 2 Februari 1987 juga menegaskan bahwa: "warga SI yang ikut aktif dalam kampanye Pemilu 1987 tidak dibenarkan bertindak atas nama SI, menggunakan atribut-atribut SI dan lain-lain yang ada kaitannya

<sup>3</sup>Lihat pendapat Dr. Burhan Magenda dalam *Merdeka*, 18 April 1987.

<sup>4</sup>Perhatikan berita dan pendapat tokoh-tokoh NU dalam *Sinar Harapan*, 1 Februari 1982; *Kompas*, 30 Januari 1982; *Berita Buana*, 30 Januari 1982; *Tempo*, 6 Februari 1982 dan *Merdeka*, 22 Februari 1982.

<sup>5</sup>Perhatikan berita-berita: *Pelita*, 12 Februari 1987, 30 Maret 1987, 4 April 1987, 9 April 1987, 16 April 1987; *Kompas*, 6 April 1987, 14 April 1987; *Antara*, 16 April 1987; *Merdeka*, 16 April 1987; *Suara Pembaruan*, 1 April 1987; *Suara Karya*, 18 April 1987.

<sup>6</sup>*Kompas*, 10 Maret 1987.

dengan SI.”<sup>7</sup>

Dari ”kubu” eks Partai Muslimin Indonesia terjadi pula perubahan pola dukungan terhadap PPP. Apabila dalam Pemilu-pemilu sebelumnya segenap pimpinan MI mendukung dan berjuang memenangkan PPP, dalam Pemilu 1987 yang lalu dukungan pengurus MI kepada PPP itu tidak bulat lagi. Pada Pemilu yang terakhir ini beberapa eksponen pengurus MI menyatakan diri keluar dari PPP.<sup>8</sup>

Perubahan sikap dukungan terhadap PPP terjadi pula dalam tubuh Gerakan Pemuda Ansor. Menghadapi Pemilu 1987 yang lalu, GP Ansor melalui siaran pers Ketua Umumnya, Drs. Slamet Effendy Yusuf antara lain menegaskan bahwa ”Tiap anggota GP Ansor tidak terikat kepada salah satu kekuatan politik, mereka bebas menentukan, boleh pilih PDI, PPP atau Golkar. GP Ansor mempunyai jarak yang sama terhadap ketiga kekuatan politik tersebut.”<sup>9</sup>

Pola dukungan organisasi kemasyarakatan terhadap PDI juga mengalami perubahan. Hal itu terlihat misalnya dalam sikap Gerakan Pemuda Marhaenis (GPM) yang kemudian mengubah nama menjadi Gerakan Pemuda Demokrat (GPD). Menjelang Pemilu 1982 yang lalu dikeluarkan pernyataan bahwa meskipun secara organisatoris GPM (GPD) tidak mempunyai ikatan dengan PDI dan jelas-jelas independen, GPD bersedia membantu dan menyalurkan aspirasi politiknya lewat PDI.<sup>10</sup> Tetapi menjelang Pemilu 1987 terdapat pernyataan bahwa warga Pemuda Demokrat Indonesia bebas sepenuhnya menentukan hak pilihnya. Para anggota yang menjadi calon anggota DPR, DPRD I atau DPRD II atau menjadi juru kampanye dianjurkan hanya menggunakan atribut peserta Pemilu, karena organisasi ini tidak lagi terkait dengan Orpol.<sup>11</sup>

Dari fenomena seperti terurai di depan, menjadi pertanyaan yang cukup menarik untuk dikaji lebih lanjut adalah: *pertama*, mengapa dalam Pemilu 1987 terjadi perubahan pola dukungan organisasi kemasyarakatan terhadap organisasi politik? *Kedua*, ke arah manakah pola hubungan organisasi kemasyarakatan dengan organisasi politik itu akan terbawa di masa mendatang? *Ketiga*, bagaimanakah sebaiknya pola hubungan antara organisasi kemasyarakatan dengan organisasi politik itu di masa mendatang ditata? Masalah-masalah ini akan menjadi pusat perhatian tulisan ini.

<sup>7</sup>*Pelita*, 15 April 1987.

<sup>8</sup>Lihat berita-berita *Pelita*, *Prioritas* dan *Suara Karya*, 26 Februari 1987.

<sup>9</sup>Lihat *Kompas* dan *Suara Karya*, 21 April 1986.

<sup>10</sup>*Merdeka*, 4 September 1982.

<sup>11</sup>Lihat *Kompas* dan *Suara Karya*, 21 April 1986.

## FUNGSI ORMAS DAN ORPOL

Organisasi kemasyarakatan pada dasarnya adalah institusi yang dibentuk oleh warga masyarakat tertentu untuk mewujudkan keinginan-keinginan mereka melalui pembagian tugas, kekuasaan dan tanggung jawab di antara para anggota maupun pengurusnya. Institusi itu pertama-tama dibentuk untuk melayani kepentingan warganya sendiri. Baru setelah kepentingan warganya itu terpenuhi, kepentingan masyarakat pada umumnya diperjuangkan pula.<sup>12</sup>

Dengan pengertian seperti itu organisasi kemasyarakatan pada dasarnya terkait dengan adanya kepentingan-kepentingan tertentu. Mereka itu dapat disebut juga sebagai organisasi-organisasi kelompok kepentingan yang dalam khazanah ilmu politik Barat lazim disebut sebagai *interest group*.<sup>13</sup> Oleh karena itu kita dapati organisasi kepentingan kelompok pengusaha, petani, buruh, berbagai profesi, veteran, kesukuan, keagamaan dan sebagainya.<sup>14</sup>

Secara politis, organisasi kemasyarakatan adalah institusi yang dibentuk oleh warga masyarakat (secara sukarela) untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan "politiknya" dengan cara mempengaruhi proses pembuatan keputusan. Hal ini semua dimaksudkan agar keputusan-keputusan yang diambil atau dikeluarkan tidak merugikan pihaknya, sebaliknya memberikan keuntungan bagi kepentingan mereka.<sup>15</sup> Inilah sebenarnya yang menjadi tujuan pokok dari organisasi-organisasi kemasyarakatan tersebut dipandang dari segi politik.

Untuk mencapai tujuannya itu, mereka mempengaruhi satu atau lebih partai-partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat, instansi-instansi pemerintahan ataupun menteri-menteri yang berwenang. Caranya berbeda-beda. Untuk mempengaruhi partai politik, misalnya, organisasi-organisasi kemasyarakatan itu memberikan dukungan kepada calon-calon penentu kebijakan, membantu kampanye dengan uang, pemikiran maupun tenaga demi kemenangan partai yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan untuk "memblok" lembaga legislatif agar anggota-anggotanya terdiri dari orang-orang yang mau memperjuangkan kepentingannya. Sementara itu, untuk mempengaruhi instansi-instansi pemerintahan dilakukan berbagai pendekatan dengan para

<sup>12</sup>Lihat misalnya Arbi Sanit, "Organisasi Kemasyarakatan dalam Sistem Politik Indonesia," *Ilmu dan Budaya*, Tahun VI, No. 6 (Maret 1984): hal. 406. Lihat pula Tommi Legowo, "Hubungan Resiprokal Ormas-OPP dalam Kampanye," *Suara Karya*, 7 April 1987.

<sup>13</sup>Lihat misalnya Joseph La Palombara, *Politics within Nations* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall-Inc.), hal. 314-367. Lihat juga Hugh A. Bone dan Austin Ranney, *Politics and Voters* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1971), hal. 64-71.

<sup>14</sup>*Ibid.*, hal. 68-74.

<sup>15</sup>Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1983), hal. 162.

pembuat keputusan, bekerjasama dengan para administratur pemerintahan maupun mencari sumber pengaruh pada pembuat keputusan dengan mendekati "pusat-pusat kekuasaan,"<sup>16</sup> dan lain sebagainya.

Pengertian tentang hakikat, fungsi dan tujuan organisasi-organisasi kemasyarakatan serta mekanisme yang dapat ditempuh untuk mencapai tujuan organisasi menunjukkan bahwa organisasi kemasyarakatan tersebut pada dasarnya merupakan proses, interaksi, maupun hasil dari transformasi politik dan pemerintahan.<sup>17</sup> Ruang geraknya pada dasarnya menyangkut tiga hal pokok, yaitu: (1) hubungannya dengan organisasi-organisasi lain (termasuk organisasi politik); (2) hubungan intern di dalam organisasinya sendiri; (3) hubungannya dengan pemerintah.<sup>18</sup>

Mekanisme dan tata kerja pemberian pengaruh atas proses pembuatan keputusan tersebut dapatlah digambarkan seperti berikut ini (lihat Gambar 1).

Dari Gambar 1 terlihat bahwa organisasi kemasyarakatan (kelompok kepentingan) mempunyai hakikat, fungsi dan peranan yang sejajar dengan partai-partai politik. Seperti halnya partai-partai politik, organisasi kemasyarakatan dapat mengadakan hubungan langsung dengan lembaga-lembaga legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Lebih dari itu, mereka pun dapat melakukan kampanye atas nama organisasi politik untuk mempengaruhi para pemilih.

Gambaran hakikat, fungsi, tujuan dan mekanisme pencapaian tujuan organisasi-organisasi kemasyarakatan tersebut adalah gambaran yang terjadi di dalam sistem politik demokrasi di negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat. Tentu saja hal itu berbeda dari keadaan di Indonesia, karena sistem politiknya berbeda, tingkat pertumbuhannya berbeda, fungsi-fungsi organisasi kemasyarakatan di Indonesia dan tempatnya dalam sistem politik juga berbeda.

Di Indonesia, organisasi-organisasi kemasyarakatan tidak sejajar dengan organisasi politik. Mereka dilarang melakukan kampanye untuk kemenangan salah satu kontestan Pemilu dengan menggunakan atribut-atribut organisasi kemasyarakatan itu sendiri. Mereka mendapatkan perwakilan di MPR yang jumlahnya sudah ditentukan secara pasti di dalam peraturan perundangan. Organisasi-organisasi kemasyarakatan di Indonesia adalah salah satu cermin kebhinnekaan. Aspirasi politiknya bagi pembuatan kebijakan umum hanya dapat disalurkan lewat organisasi politik (peserta Pemilu).

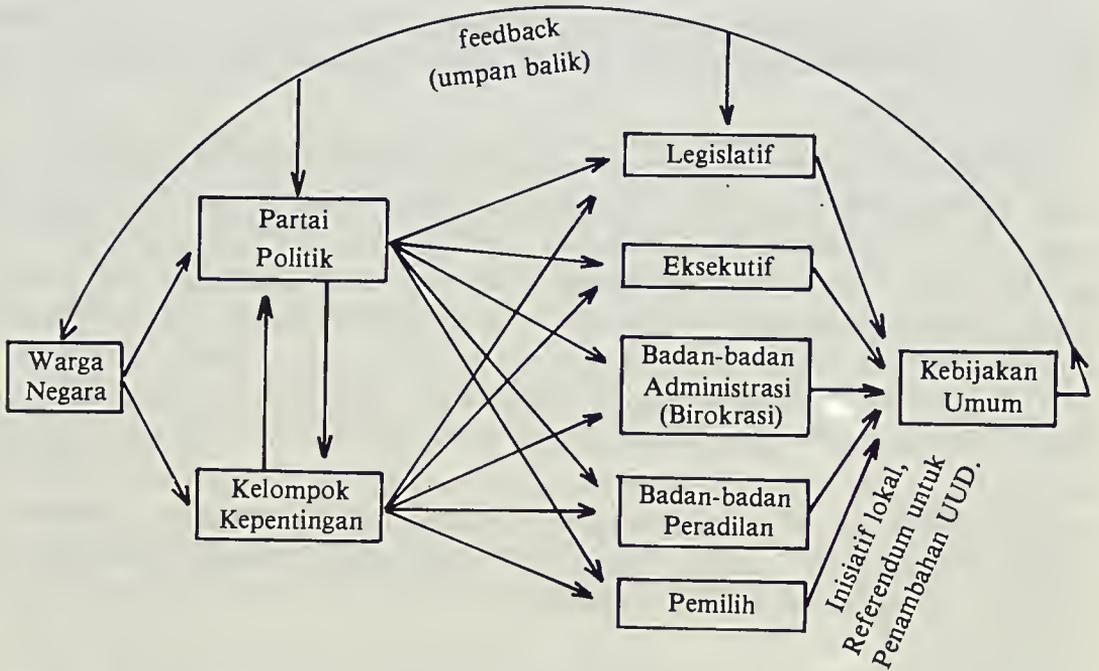
<sup>16</sup>Disarikan dari La Palombara, *Politics within Nations*, hal. 323 dan 349-361. Juga dari Bone dan Ranney, *Politics and Voters*, hal. 74-84.

<sup>17</sup>La Palombara, *Politics within Nations*, hal. 323.

<sup>18</sup>Bone dan Ranney, *Politics and Voters*, hal. 67.

Gambar 1

MEKANISME KERJA ORGANISASI-ORGANISASI KEMASYARAKATAN  
DALAM MEMPENGARUHI PROSES PEMBUATAN KEPUTUSAN



Sumber: Bone dan Ranney, *Politics and Voters*, hal. 61.

Untuk lebih memperjelas perbedaan hakikat, fungsi dan tujuan organisasi-organisasi kemasyarakatan di Indonesia dengan organisasi kemasyarakatan di tempat lain (khususnya di dalam sistem politik negara-negara Barat), dapat dilihat Gambar 2 berikut ini.

Gambar 2

TEMPAT DAN KEDUDUKAN ORGANISASI-ORGANISASI KEMASYARAKATAN  
DALAM SISTEM POLITIK DI INDONESIA



Berdasarkan Gambar 2 itu dapat diketahui bahwa fungsi organisasi kemasyarakatan terpisah dari fungsi organisasi politik. Ia memiliki fungsinya sendiri di dalam kehidupan politik nasional. Fungsi itu tidak sejajar dengan fungsi organisasi politik, khususnya dalam kehidupan politik kenegaraan/proses pembuatan kebijakan-kebijakan nasional. Walaupun demikian, pada dasarnya antara keduanya dapat terjadi hubungan yang bersifat aspiratif dan fungsional. Persoalannya adalah, bagaimana hubungan atau keterkaitan itu dijalin dan ditata.

Berbeda dari organisasi kemasyarakatan, organisasi politik adalah kumpulan sekelompok orang yang mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuannya adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka (kumpulan itu).<sup>19</sup> Fungsi organisasi politik adalah sebagai institusi perantara (alat bantu) utama bagi para politisi yang berlomba-lomba/bersaing satu sama lain untuk masuk ke dalam elit politik<sup>20</sup> guna memelihara dan mengontrol lembaga-lembaga pemerintahan, baik secara sendirian (satu partai saja) atau secara bersama-sama (koalisi), karena lembaga-lembaga pemerintahan tersebut dipandang sebagai mesin yang secara substansial berhubungan dengan pembuatan keputusan, pelaksanaan maupun penjabaran dan juga wasit dari suatu kebijakan umum.<sup>21</sup>

Dalam kaitannya dengan organisasi-organisasi kelompok kepentingan, organisasi politik berfungsi sebagai perangkum dan perumus serta pemerjuang berbagai kepentingan masyarakat menjadi usul kebijaksanaan partai agar usul tersebut dijadikan sebagai kebijakan umum.<sup>22</sup> Fungsi lain yang secara tidak langsung juga terkait dengan kepentingan organisasi kepentingan adalah sebagai sarana recruitment politik dalam arti mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai politik melalui kontak pribadi dan persuasi. Di samping itu ia juga berfungsi sebagai penarik golongan muda untuk menjadi kadernya.<sup>23</sup>

## HUBUNGAN ORMAS DAN ORPOL

Menurut ketentuan yang terdapat di dalam UU No. 8 Tahun 1985, fungsi Organisasi Kemasyarakatan adalah sebagai berikut:

<sup>19</sup>Budiardjo, *Dasar-dasar*, hal. 160.

<sup>20</sup>La Palombara, *Politics within Nations*, hal. 508.

<sup>21</sup>*Ibid.*, hal. 509.

<sup>22</sup>Budiardjo, *Dasar-dasar*, hal. 163.

<sup>23</sup>*Ibid.*, hal. 164.

wadah penyalur kegiatan sesuai dengan kepentingan anggotanya; wadah pembinaan dan pengembangan anggotanya dalam usaha mewujudkan tujuan organisasi; wadah perantara dalam usaha mensukseskan pembangunan nasional; sarana penyalur aspirasi anggota; dan sebagai sarana komunikasi timbal-balik antar anggota dan/atau antar Organisasi Kemasyarakatan dengan organisasi kekuatan sosial politik, Badan Permusyawaratan Rakyat dan Pemerintah.<sup>24</sup>

Sementara itu, hak-hak Organisasi Kemasyarakatan ditetapkan seperti berikut:

melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi; dan mempertahankan hak hidupnya sesuai dengan tujuan organisasi.<sup>25</sup>

Sedangkan kewajibannya adalah diatur seperti berikut:

mempunyai Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga; menghayati, mengamalkan dan mengamalkan Pancasila dan UUD 1945; memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.<sup>26</sup>

Dalam pada itu, fungsi organisasi politik sebagaimana diatur dalam UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya adalah seperti berikut:

menyalurkan pendapat dan aspirasi masyarakat secara sehat dan mewujudkan hak-hak politik rakyat; membina anggota-anggotanya menjadi Warga Negara Indonesia yang bermoral Pancasila, setia terhadap UUD 1945 dan sebagai salah satu wadah untuk mendidik kesadaran politik rakyat.<sup>27</sup>

Dan hak-hak organisasi politik diatur sebagai berikut: mempertahankan dan mengisi Kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia; ikut serta dalam Pemilihan Umum.<sup>28</sup>

Sedangkan kewajibannya adalah seperti berikut:

melaksanakan, mengamalkan dan mengamalkan Pancasila serta UUD 1945; mempertahankan dan mengisi Kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia; mengamalkan dan melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara dan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat lainnya; memelihara persatuan dan kesatuan Bangsa, serta memelihara stabilitas nasional yang tertib dan dinamis sebagai prasyarat mutlak untuk berhasilnya pelaksanaan pembangunan Bangsa di segala bidang; turut memelihara persahabatan antara Republik Indonesia dengan negara lain atas dasar saling menghormati dan atas dasar kerjasama menuju terwujudnya perdamaian dunia yang abadi; mensukseskan pelaksanaan Pemilihan Umum.<sup>29</sup>

Atas dasar ketentuan-ketentuan di atas, organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik mempunyai kesamaan-kesamaan tertentu. Di antaranya

<sup>24</sup>Pasal 5 UU No. 8 Tahun 1985.

<sup>25</sup>Pasal 6 UU No. 8 Tahun 1985.

<sup>26</sup>Pasal 7 UU No. 8 Tahun 1985.

<sup>27</sup>Pasal 5 UU No. 3 Tahun 1985.

<sup>28</sup>Pasal 6 UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

<sup>29</sup>*Ibid.*, Pasal 7.

adalah bahwa kedua-duanya berfungsi sebagai wadah penyalur pendapat masyarakat. Di antara kewajiban-kewajiban yang melekat, kedua-duanya mempunyai titik singgung yang sama, yaitu keduanya harus menghayati, mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 serta memelihara persatuan dan kesatuan bangsa. Dalam pada itu, meskipun dalam batasan-batasannya sendiri, Organisasi Kemasyarakatan dan Organisasi Politik pada dasarnya menampung berbagai anggota masyarakat. Oleh karenanya kedua-duanya dapat disebut bersifat "massal" dalam arti menyangkut berbagai kepentingan masyarakat.

Perbedaan antara organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik terutama terletak pada haknya melakukan kegiatan politik praktis (politik kenegaraan). Apabila organisasi politik secara sah konstitusional diberi hak untuk ikut serta dalam Pemilu dengan segala prosesnya (termasuk melakukan kampanye) dan segala akibatnya (ikut serta menentukan kebijakan-kebijakan umum), maka organisasi kemasyarakatan tidaklah demikian. Peranserta organisasi kemasyarakatan dalam proses pembuatan kebijakan-kebijakan umum itu bersifat tidak langsung. Meskipun demikian, pada dasarnya organisasi-organisasi kemasyarakatan itu memiliki hak yang cukup leluasa pula untuk berperanserta dalam proses pelaksanaan pembangunan nasional dan pencapaian Tujuan Nasional.

Untuk melaksanakan fungsinya sebagai "wadah penyalur kegiatan anggota-anggotanya dalam mewujudkan tujuan organisasi, wadah peranserta dalam usaha mensukseskan pembangunan nasional, sebagai sarana penyalur aspirasi anggota dan sebagai sarana komunikasi timbal-balik antar-anggota dan/atau antar-organisasi kemasyarakatan, dan antara organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik, badan permusyawaratan/perwakilan rakyat dan Pemerintah," organisasi kemasyarakatan diberikan hak untuk: (1) melaksanakan rapat-rapat, lokakarya dan pertemuan-pertemuan lain; melakukan pendidikan dan latihan ketrampilan; melakukan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk bhakti sosial dan lain-lain; melakukan kegiatan-kegiatan lain sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku; (2) menyusun rencana dan program kegiatan; dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam rangka mencapai tujuan organisasi; membela dan menjunjung nama baik organisasinya dengan berbagai kegiatan yang berguna bagi anggotanya dan/atau masyarakat.<sup>30</sup>

## PERUBAHAN POLA DUKUNGAN ORMAS

Pada bagian terdahulu telah dikemukakan bahwa dalam Pemilu 1987 yang lalu telah terjadi perubahan dalam hubungan antara organisasi kemasyarakatan-

<sup>30</sup>Lihat Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

an dan organisasi politik. Perubahan itu menyangkut berkurangnya jumlah organisasi kemasyarakatan yang secara langsung dan organisatoris terlibat/melibatkan diri dalam kampanye untuk kemenangan salah satu organisasi peserta Pemilu.

Beberapa kemungkinan penyebab antara lain adalah, *pertama*, terdapat perbedaan dalam hal suasana menjelang Pemilu 1987 dan menjelang Pemilu-pemilu sebelumnya. Menjelang Pemilu 1987 secara tegas ditetapkan bahwa organisasi politik (partai politik dan golongan karya) adalah organisasi kader dalam arti bahwa keanggotaan partai politik dan golongan karya tidak bersifat massal tetapi perseorangan aktif.<sup>31</sup> Sementara itu, di dalam peraturan perundangan mengenai organisasi kemasyarakatan juga ditegaskan bahwa organisasi kemasyarakatan adalah organisasi yang bersifat mandiri, tidak menjadi anggota organisasi kekuatan sosial politik serta tidak menggunakan atribut yang sama dengan organisasi kekuatan sosial politik.<sup>32</sup>

*Kedua*, berdasarkan ketentuan UU mengenai Pemilihan Umum dan mengenai Partai Politik dan Golongan Karya, yang berhak ikut serta dalam Pemilu (termasuk melakukan kampanye) adalah tiga kekuatan sosial politik (Partai Persatuan Pembangunan, Golongan Karya dan Partai Demokrasi Indonesia). Dengan adanya penegasan seperti itu, jelas bahwa organisasi kemasyarakatan bukanlah peserta Pemilu. Oleh karenanya, keterlibatan mereka dalam Pemilu bukanlah keterlibatan secara organisatoris dan langsung. Oleh karena itu pula bahkan dapat dikatakan bahwa terlibatnya organisasi kemasyarakatan dalam Pemilu (kampanye) pada dasarnya justru tidak sejalan dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

*Ketiga*, yang tampaknya juga ikut mempengaruhi tidak terlibatnya organisasi-organisasi kemasyarakatan dalam kampanye Pemilu yang lalu adalah adanya ketentuan di dalam UU No. 2/1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 16/1969 sebagaimana telah diubah pertama dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1975 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Di dalam Pasal 1 UU No. 2 Tahun 1985 itu antara lain ditegaskan bahwa susunan keanggotaan MPR terdiri atas:

1. Semua anggota DPR;
2. Anggota tambahan yang diambil/diangkat dari:
  - a. Utusan Organisasi Politik peserta Pemilu berdasarkan imbalan hasil Pemilu;
  - b. Utusan Daerah;

<sup>31</sup>Lihat Penjelasan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 1985, bagian UMUM.

<sup>32</sup>Lihat Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

- c. Anggota tambahan yang diangkat dari ABRI berdasarkan imbangan jumlah anggota DPR dari ABRI;
- d. Utusan Golongan-golongan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang jumlahnya ditetapkan 100 orang.

Selanjutnya, mengenai pihak mana yang berhak mengajukan calon anggota MPR dari Utusan Golongan-golongan yang jumlahnya 100 orang itu diatur lebih lanjut dalam Keputusan Presiden No. 56 Tahun 1986 tertanggal 28 Oktober 1986. Di dalam Pasal 5 ayat (2) Keputusan Presiden itu ditegaskan bahwa Utusan Golongan-golongan adalah Utusan Organisasi Golongan-golongan yaitu badan-badan seperti koperasi, serikat sekerja, dan lain-lain badan kolektif yang mempunyai potensi dalam kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan yang secara representatif aspirasinya perlu ditampung dalam MPR. Pihak yang berhak mengajukan calon anggota MPR dari Utusan Golongan-golongan itu diatur dalam Pasal 13, yaitu:

- a. Organisasi Golongan-golongan; atau
- b. Prakarsa Presiden.

Organisasi Golongan-golongan yang dapat mengajukan calon untuk Utusan Golongan-golongan itu lebih lanjut diatur dalam Pasal 14, yaitu Organisasi Golongan-golongan yang secara representatif aspirasinya perlu ditampung dalam MPR dan memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Telah menerima Pancasila sebagai satu-satunya asas yang dicantumkan dalam pasal anggaran dasar dan mengamalkannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- b. Mempunyai potensi dalam kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan;
- c. Mempunyai peranan aktif dalam pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.

Selanjutnya, prosedur pencalonannya diatur dalam Pasal 16 seperti berikut: (1) diusulkan oleh Organisasi Golongan-golongan, diajukan secara tertulis oleh masing-masing Pimpinan Pusat Organisasi Golongan-golongan kepada Presiden; (2) nama calon disusun dalam Daftar Usulan Calon Anggota Tambahan MPR Utusan Golongan-golongan yang Diangkat.

## POLA HUBUNGAN IMBAL-JASA

Salah satu pola hubungan yang dapat dipilih untuk menata lebih lanjut kehidupan organisasi-organisasi kemasyarakatan dalam kaitannya dengan organisasi politik di masa mendatang adalah pola hubungan imbal-jasa.<sup>33</sup> Usulan pilihan ini didasarkan pada kenyataan yang ada sekarang ini, yaitu

<sup>33</sup>Mengenai pola hubungan imbal-jasa ini beserta keuntungan-keuntungannya, lebih lanjut lihat Legowo, "Hubungan Resiprokal."

bahwa pola hubungan antara organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik saat ini bersifat mengambang, yaitu tidak terdapat kaitan struktural organisatoris. Meskipun demikian, sebenarnya bisa terjadi hubungan yang bersifat aspirasional, misalnya hubungan antara organisasi-organisasi sosial kemasyarakatan fungsional (orsosmasinal) dan Golkar, antara Generasi Muda Pembangunan dan PPP, antara Gerakan Pemuda Demokrat Indonesia dan PDI, dan lain sebagainya.

Posisi hubungan yang bersifat mengambang seperti itu dapat memberikan beberapa keuntungan bagi organisasi-organisasi kemasyarakatan maupun organisasi-organisasi politik dan juga untuk proses demokrasi itu sendiri. Beberapa keuntungan yang dapat dipetik dari pola hubungan imbal-jasa seperti diusulkan di atas antara lain seperti berikut. Pertama-tama, karena organisasi kemasyarakatan tidak terikat secara ketat dan permanen kepada salah satu organisasi politik, ia dapat memilih orpol mana yang programnya paling sesuai dengan kepentingan organisasinya (hubungan ini bersifat mana suka). Sebaliknya, dengan menggunakan "kekuatan" dan akses organisasi politik ini dalam pembuatan kebijakan-kebijakan umum, aspirasi, kepentingan, dan perjuangan organisasi kemasyarakatan dapat terakomodasikan dalam putusan-putusan yang dikeluarkan.

Demikian juga organisasi politik dapat memetik beberapa keuntungan dalam hubungan yang mengambang dengan organisasi kemasyarakatan tersebut. *Pertama*, karena sifat organisasi politik sebagai organisasi kader dan pembatasan ruang gerak dan langkahnya ke desa-desa melalui pembatasan struktur organisasi politik yang hanya boleh sampai ke tingkat II, maka akan sulit baginya untuk memastikan jumlah pendukung sebanyak yang diperlukan untuk memenangkan pemilihan umum. Sementara itu, organisasi-organisasi kemasyarakatan yang memiliki ruang gerak sampai ke pelosok-pelosok desa dengan jumlah anggota yang juga relatif banyak, akan cukup menguntungkan bagi organisasi politik yang mampu menjalin hubungan akrab dengannya.

*Kedua*, organisasi-organisasi kemasyarakatan yang biasanya mempunyai pemimpin-pemimpin yang dekat dengan rakyat dan menguasai bidang-bidang kepentingan masyarakat dan oleh karenanya cukup dikenal oleh masyarakat, akan mempunyai daya tarik tersendiri bagi masyarakat di mana mereka berkorporasi. Sebab itu jika organisasi politik dapat memanfaatkan kelebihan-kelebihan organisasi kemasyarakatan tersebut, mungkin ia akan cukup menarik pula bagi masyarakat yang lebih luas.

*Ketiga*, oleh karena bidang garapan organisasi-organisasi kemasyarakatan menyangkut hal-hal yang secara langsung menyentuh kepentingan dan kebutuhan masyarakat luas, maka apabila organisasi politik dapat menjalin hubungan yang akrab dengan mereka, mungkin mereka akan menjadi penyokong program-program pembangunan yang lebih memenuhi harapan, kepen-

tingan dan kebutuhan masyarakat pada umumnya. Dengan program-program seperti itu, organisasi politik akan dapat lebih dekat dengan masyarakat. Ia akan mendapatkan simpati lebih besar dari masyarakat luas.

Kiranya pola hubungan seperti itulah yang tampaknya merupakan muara dari perubahan hubungan antara organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik dalam kampanye Pemilu 1987 yang baru lalu. Apabila dugaan ini benar, maka organisasi-organisasi politik di masa mendatang dirasa perlu untuk selalu menjalin hubungan dengan organisasi-organisasi kemasyarakatan dan sebaliknya, melalui suatu mekanisme dialog dan komunikasi serta tukar pikiran yang secara terus-menerus. Dialog dan komunikasi tersebut perlu dilakukan terus-menerus, oleh karena jika hal itu hanya dilakukan dalam waktu-waktu yang sangat terbatas seperti pada masa kampanye yang lamanya hanya 25 hari, maka pengetahuan secara lengkap mengenai masing-masing pihak akan kurang lengkap, dan bahkan justru dapat menimbulkan kesalah-pengertian antara keduanya. Lebih dari itu, mungkin pepatah "membeli kucing dalam karung" atau "memelihara anak macan" dapat menjadi kenyataan di dalam kehidupan politik nasional kita.

Meskipun demikian, setidaknya-tidaknya dua hal perlu dicatat tentang pola hubungan seperti itu untuk masa-masa mendatang. *Pertama*, bagaimanapun perlu selalu disadari bahwa sesuai dengan sifat dan kepentingan mereka yang beraneka ragam itu, organisasi-organisasi kemasyarakatan pada dasarnya adalah faktor kebhinnekaan dalam proses *input-output* dalam sistem politik kita. Sementara itu, organisasi-organisasi politik dapat dikatakan sebagai faktor ketunggalan dalam proses *input-output* sistem politik kita, dalam arti bahwa mereka inilah yang secara yuridis-konstitusional berhak menyatukan berbagai kepentingan dan aspirasi masyarakat yang antara lain tercermin dalam kepentingan, perjuangan dan program organisasi-organisasi kemasyarakatan tersebut.

*Kedua*, sejalan dengan konsensus nasional, pembangunan nasional merupakan pengamalan Pancasila. Sebab itu aspirasi kelompok-kelompok kepentingan yang layak diperjuangkan menjadi program perjuangan organisasi politik hanyalah aspirasi-aspirasi yang tidak bertentangan dengan Pancasila itu. Oleh karenanya, aspirasi-aspirasi yang menjurus kepada terjadinya proses desintegrasi yang merusak persatuan bangsa harus dibuang jauh-jauh.

## PENUTUP

Telah dikemukakan bahwa dalam kampanye Pemilu 1987 yang baru lalu telah terjadi perubahan pola hubungan organisasi-organisasi kemasyarakatan dengan organisasi politik peserta Pemilu. Walaupun demikian arah dan muara perubahan tersebut belumlah tampak secara jelas. Namun berdasarkan pola

hubungan imbal-jasa, arah dan muara perubahan pola hubungan organisasi kemasyarakatan dengan organisasi politik tersebut dapat lebih diperjelas.

Dengan mengembangkan pola hubungan imbal-jasa organisasi-organisasi kemasyarakatan dapat memainkan peransertanya dalam kampanye Pemilu di masa-masa mendatang. Sebaliknya, organisasi-organisasi politik dapat memanfaatkan kelebihan-kelebihan yang ada pada organisasi-organisasi kemasyarakatan. Dengan demikian maka antara organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik akan dapat dijalin suatu pola hubungan yang saling menguntungkan.

Pola hubungan seperti itu akan mempunyai makna yang mendalam bagi kehidupan sistem politik kita apabila antara organisasi-organisasi kemasyarakatan dan organisasi-organisasi politik dapat terjadi dialog dan komunikasi kreatif secara terus-menerus. Penggarapan pola hubungan yang hanya terbatas pada masa-masa menjelang Pemilu kurang dapat menjamin berlangsungnya pola hubungan yang saling menguntungkan, terutama jika kita menginginkan terlaksananya sistem dan suasana yang berorientasi kepada program.

Oleh sebab itu alangkah baiknya jika di masa mendatang organisasi-organisasi politik peserta Pemilu telah diperbolehkan mengadakan kegiatan-kegiatan berupa rapat-rapat umum partai ataupun menjalin hubungan yang lebih akrab dengan organisasi-organisasi kemasyarakatan sebelum masa kampanye mulai. Masa kampanye riil sebaiknya lebih diperpendek. Melalui pengaturan kampanye seperti itu, akan dapat dipetik beberapa keuntungan: (1) kampanye program akan lebih dapat dimatangkan dan dirasakan manfaatnya; (2) melalui penjalinan hubungan yang akrab dengan organisasi politik peserta Pemilu, maka peranserta organisasi kemasyarakatan dalam kehidupan politik dapat makin ditingkatkan. Di samping itu, organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan dapat difungsikan sebagai pelaku pendidikan politik rakyat yang sehat.

Keuntungan lain dari pola kampanye seperti itu yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa kebringasan-kebringasan politik akan makin dapat diperkecil. Di samping itu, gejala-gejala kemungkinan timbulnya gejolak-gejolak politik yang dapat mengganggu stabilitas nasional dapat dicitum secara lebih dini. Lebih dari semuanya itu, konsepsi massa mengambang yang sering disalahtafsirkan itu akan dapat diletakkan pada proporsi yang sewajarnya. Dan fungsi, peranan, hak serta kewajiban organisasi kemasyarakatan maupun organisasi politik akan dapat dikembangkan secara lebih kreatif.