

## DPR-GR dalam Transisi Kekuasaan Soekarno ke Orde Baru Tahun 1965-1971

Fathu Shodiqur Rohman <sup>a,1,\*</sup>

<sup>a</sup> Universitas Ivet Semarang, Semarang, Indonesia

<sup>1</sup> shodiqurrohmanfathu@gmail.com

\* Corresponding Author; Fathu Shodiqur Rohman



Received 13 April 2025; accepted 3 Mei 2025; published 31 Mei 2025

### ABSTRAK

*This study examines the role and political dynamics of the People's Representative Council of Mutual Assistance (DPR-GR) during the transition of power from the Old Order to the New Order in Indonesia. The main focus is to analyze how DPR-GR, as a legislative body engineered by the Old Order regime, underwent a transformation in function and position amidst the shifting power structure following the 30 September Movement (G30S/PKI). Using a historical-political approach and primary document analysis, this research reveals how DPR-GR was utilized as a tool to legitimize Soeharto's rise to power and to erode President Soekarno's authority. The findings show that DPR-GR was not merely a passive observer, but an active agent in the consolidation of military power and the establishment of the New Order regime. This study underscores that the political transition during this period was not solely militaristic, but also involved strategic manipulation of formal political institutions to legitimize the new regime.*

### KEYWORDS

DPR-GR;  
Transition of Power;  
Soeharto; New Order

This is an open-access article under the [CC-BY-SA](#) license



### 1. Pendahuluan

Peralihan kekuasaan dari Presiden Sukarno ke Soeharto pada pertengahan dekade 1960-an menandai salah satu momen paling krusial dalam sejarah politik Indonesia. Peristiwa yang dikenal sebagai transisi dari *Demokrasi Terpimpin* menuju *Orde Baru* tidak hanya menyimpan konflik ideologis yang tajam, tetapi juga menampilkan dinamika kekuasaan yang kompleks antara lembaga-lembaga negara. Salah satu institusi yang sering terpinggirkan dalam narasi besar perubahan ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR). Sebagai lembaga legislatif yang dibentuk melalui pengangkatan oleh Presiden Sukarno pasca Dekret Presiden 5 Juli 1959, DPR-GR kerap dianggap tidak independen dan lebih sebagai perpanjangan tangan eksekutif (Irfansyah & Rosyid, n.d.). Namun demikian, peran DPR-GR dalam masa transisi terutama antara tahun 1965 hingga 1967 perlu mendapat perhatian lebih serius, mengingat posisinya yang strategis dalam pembentukan wacana politik, legitimasi kekuasaan, dan pembentukan arsitektur kelembagaan negara pada awal Orde Baru. Penelitian ini bertujuan untuk menggali secara kritis bagaimana DPR-GR berperan dalam menyikapi peristiwa-peristiwa politik pasca G30S 1965. Apakah lembaga ini memainkan peran sebagai aktor pasif yang sekadar menyetujui arus kekuasaan yang bergeser, atau justru terdapat dinamika internal yang mencerminkan resistensi, negosiasi, bahkan akomodasi terhadap kekuatan militer dan Soeharto yang kian menguat. Dengan menjadikan DPR-GR sebagai titik pijak analisis, penelitian ini ingin mengangkat aspek yang selama ini luput dari perhatian: bagaimana lembaga legislatif yang tidak dipilih melalui pemilu tetapi memiliki peran formal dalam sistem ketatanegaraan turut membentuk wajah politik Indonesia pasca-Sukarno. Pendekatan ini tidak hanya menawarkan nuansa baru dalam studi transisi kekuasaan Indonesia, tetapi juga memperkaya khazanah pemikiran tentang legitimasi, otoritas, dan konsolidasi politik pada masa krisis nasional.

Namun sedikit yang mengupas peran DPR-GR secara mikro baik dari segi dinamika politik internal, afiliasi ideologis anggotanya, maupun strategi-strategi yang digunakan untuk menavigasi perubahan politik yang berlangsung cepat dan penuh tekanan. Lebih jauh lagi, peran tokoh-tokoh

penting dalam DPR-GR seperti Arudji Kartawinata, Chairul Saleh, atau anggota lainnya dari unsur Partai Komunis Indonesia (PKI), Nahdlatul Ulama (NU), dan Partai Nasional Indonesia (PNI) nyaris tidak dibedah secara spesifik dalam konteks transisi kekuasaan. Dalam hal ini, DPR-GR dapat dipahami bukan semata-mata sebagai korban dari gelombang perubahan, tetapi juga sebagai aktor institusional yang memiliki andil dalam mereproduksi (atau membatasi) legitimasi kekuasaan baru. Ketidadaan sistem *checks and balances* yang sehat membuat proses transisi kekuasaan di Indonesia berjalan melalui jalur informal dan tekanan politik. Namun, di titik inilah pentingnya mengkaji DPR-GR sebagai lembaga yang berada di antara tuntutan kekuasaan eksekutif dan kehendak militer, serta tuntutan representasi rakyat yang hanya simbolik. Lebih lanjut, perlu ditelisik apakah anggota DPR-GR melakukan manuver-manuver tertentu untuk menyelamatkan posisi politik masing-masing, menyusun ulang koalisi, atau justru menahan diri untuk tidak mengambil sikap sebagai bentuk "perlawanan diam". Ini menyentuh dimensi yang lebih halus dari kekuasaan: bagaimana kekuasaan tidak selalu dijalankan melalui perintah langsung, melainkan melalui internalisasi ketakutan, kooptasi, dan adaptasi simbolik. Dengan kata lain, mengkaji DPR-GR pada periode transisi 1965–1967 dapat membuka ruang baru dalam melihat transformasi negara Indonesia: tidak hanya sebagai perubahan kepemimpinan, tetapi sebagai rekonstruksi arsitektur kekuasaan yang melibatkan peran lembaga legislatif dalam menyepakati atau menegosiasikan kekuasaan baru yang hadir dengan wajah militeristik (Crouch, 1999).

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan metode sejarah yang terdiri dari beberapa tahapan sistematis. Tahap pertama dimulai dengan pemilihan topik yang relevan dan layak diteliti. Selanjutnya adalah tahap heuristik, yaitu proses pencarian serta pengumpulan data, di mana peneliti mengumpulkan berbagai sumber informasi, baik sumber primer maupun sekunder. Sumber-sumber tersebut dapat berupa arsip, surat kabar, dokumen resmi, maupun buku-buku yang berkaitan erat dengan tema penelitian. Setelah data terkumpul, tahap berikutnya adalah kritik sumber, yaitu kegiatan untuk menilai keaslian (otentisitas) dan keandalan (kredibilitas) sumber sejarah melalui analisis secara deskriptif. Tahap selanjutnya adalah interpretasi, yaitu proses memahami, menafsirkan, serta menjalin hubungan antara fakta-fakta sejarah yang telah diverifikasi untuk memperoleh makna yang lebih mendalam. Tahap akhir dari metode ini adalah penulisan atau historiografi, di mana peneliti menyusun hasil riset sejarahnya secara sistematis, logis, dan runtut dalam bentuk karya ilmiah. Seluruh tahapan ini harus dilalui dengan ketelitian dan kecermatan agar hasil penelitian memiliki nilai akademis dan historis yang kuat.

## 3. Pembahasan

Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) dibentuk oleh Presiden Sukarno sebagai respons terhadap kegagalan demokrasi parlementer pasca Pemilu 1955 dan stagnasi Konstituante. Dengan keluarnya Dekret Presiden 5 Juli 1959, Sukarno tidak hanya menghidupkan kembali UUD 1945, tetapi juga mengukuhkan konsep Demokrasi Terpimpin yang membuka jalan bagi terbentuknya DPR-GR sebagai lembaga legislatif yang seluruh anggotanya ditunjuk langsung oleh Presiden (Setiyono & Triyana, 2014). Hal ini menandai pergeseran struktur politik Indonesia dari demokrasi representatif ke arah otoritarianisme yang berporos pada pemusatan kekuasaan. DPR-GR terdiri dari wakil-wakil organisasi massa, partai politik, serta unsur non-partai yang semuanya harus selaras dengan semangat "gotong royong" yang digaungkan Sukarno. Keanggotaannya tidak berdasarkan hasil pemilihan umum, melainkan pada seleksi politik yang mempertimbangkan kesetiaan terhadap garis politik Presiden, terutama terhadap konsep Nasakom (Nasionalisme, Agama, Komunisme) (Siregar, 2011). Dalam praktiknya, DPR-GR lebih banyak berfungsi sebagai "pengesah" kebijakan Presiden. Meskipun secara formal memiliki hak legislasi dan kontrol, kekuatan politik DPR-GR sangat terbatas. Dalam situasi ini, DPR-GR menjadi lembaga yang seolah-olah mewakili rakyat namun pada kenyataannya lebih berfungsi sebagai institusi legitimasi simbolik untuk proyek-proyek ideologis Sukarno (Arta, 2022).

Peristiwa G30S 1965 mengguncang lanskap politik Indonesia. Militer segera mengambil inisiatif untuk memulihkan keamanan dan mengkonsolidasikan kekuasaan. Mayor Jenderal Soeharto, melalui Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar), mulai menjalankan kekuasaan secara de facto. Pada fase ini, posisi DPR-GR menjadi ambigu. Di satu sisi, ia masih merupakan lembaga formal negara di bawah kendali Sukarno. Di sisi lain, tekanan militer terhadap lembaga-lembaga negara termasuk DPR-GR meningkat secara signifikan. Dalam suasana penuh ketidakpastian ini, DPR-GR menghadapi dilema antara kesetiaan kepada Presiden Sukarno dan tuntutan realpolitik yang mulai dikendalikan oleh Angkatan Darat (Crouch, 1999). Terdapat beberapa langkah penting yang menunjukkan bagaimana DPR-GR mulai menyesuaikan diri dengan arah baru kekuasaan. Setelah peristiwa Gerakan 30 September (G30S) pada tahun 1965, situasi politik Indonesia mengalami pergeseran yang sangat drastis. Peristiwa ini dituduh sebagai upaya kudeta yang dilakukan oleh Partai Komunis Indonesia (PKI), meskipun hingga kini perdebatan mengenai aktor utama di balik peristiwa tersebut masih berlangsung di kalangan sejarawan. Namun, dampak langsung dari peristiwa ini adalah terbukanya jalan bagi militer, terutama Angkatan Darat, untuk melakukan serangkaian tindakan yang bertujuan menghapuskan pengaruh PKI dari seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu sasaran utama dalam proses ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR), yang pada saat itu merupakan lembaga legislatif utama di Indonesia (Tim, 2013).

DPR-GR, sebagai lembaga legislatif hasil rekayasa politik Orde Lama, tidak dipilih melalui pemilu yang demokratis, melainkan melalui penunjukan oleh Presiden Sukarno. Dalam konteks politik “Demokrasi Terpimpin”, anggota DPR-GR terdiri dari perwakilan berbagai golongan dan partai, termasuk Partai Komunis Indonesia yang pada awal 1960-an merupakan salah satu kekuatan politik terbesar di tanah air. Karena itu, tidak mengherankan bila banyak anggota DPR-GR kala itu memiliki afiliasi atau setidaknya simpati terhadap ideologi dan perjuangan PKI. Pasca G30S, militer di bawah komando Mayor Jenderal Soeharto mulai mengambil alih kendali politik nasional. Salah satu agenda utama yang diusung oleh militer adalah pemberantasan total terhadap PKI dan segala bentuk pengaruhnya (Crouch, 1999). Dalam konteks inilah, upaya pembersihan terhadap anggota DPR-GR yang dianggap memiliki keterkaitan dengan PKI mulai dijalankan secara sistematis. Para anggota yang dituding sebagai simpatisan atau anggota PKI dipaksa mengundurkan diri, ditangkap, bahkan dalam beberapa kasus mengalami kekerasan fisik atau penghilangan secara paksa. Proses pembersihan ini tidak dilakukan melalui mekanisme hukum yang terbuka atau berdasarkan proses pengadilan yang adil. Sebaliknya, banyak tindakan yang bersifat koersif dan di luar prosedur hukum. Militer bekerja sama dengan aparat intelijen serta elemen-elemen sipil anti-komunis untuk mengidentifikasi individu-individu yang dianggap memiliki kedekatan dengan PKI (Anwar, 2006). Tanda-tanda simpati terhadap ideologi kiri pun, meskipun tidak terbukti secara formal, sudah cukup untuk dijadikan alasan pencopotan dari jabatan. Beberapa nama tokoh penting dalam DPR-GR yang memiliki latar belakang PKI atau yang bersuara pro terhadap kebijakan-kebijakan Presiden Sukarno yang berorientasi kiri ikut menjadi sasaran. Tidak hanya mereka yang secara eksplisit mendukung PKI, tetapi juga individu yang dianggap tidak cukup tegas dalam mengecam PKI, atau yang menunjukkan keberatan terhadap pendekatan represif militer, turut dicurigai dan disingkirkan (Anwar, 2006).

Upaya ini merupakan bagian dari strategi yang lebih besar, militer ingin membangun tatanan politik baru di Indonesia yang bebas dari pengaruh komunisme. Ini juga merupakan bagian dari proyek jangka panjang untuk membangun legitimasi pemerintahan baru di bawah Soeharto, yang kelak akan dikenal sebagai Orde Baru. Dalam narasi resmi Orde Baru, pembersihan terhadap unsur-unsur “subversif” seperti PKI dianggap sebagai langkah penyelamatan bangsa. Langkah ini juga digunakan untuk menyingkirkan lawan-lawan politik secara umum, bukan hanya yang benar-benar terlibat dalam kegiatan PKI (Abdullah et al., 2012). Implikasi dari pembersihan ini sangat luas. Pertama, hal ini mempercepat konsolidasi kekuasaan oleh militer di bidang politik. Dengan disingkirkannya unsur-unsur kiri dari DPR-GR, militer dan kelompok-kelompok anti-komunis lainnya dapat mengisi kekosongan tersebut dengan orang-orang yang loyal terhadap Soeharto dan agenda Orde Baru (Crouch, 1999). Dalam waktu singkat, wajah politik nasional berubah drastis dari pluralistik menjadi lebih monolitik dan dikontrol oleh satu

kekuatan dominan. Proses ini menciptakan iklim ketakutan di kalangan elite politik maupun masyarakat luas. Orang-orang menjadi takut untuk berbicara mengenai gagasan kiri, keadilan sosial, atau bahkan sekadar menyebut nama PKI. Buku-buku, tulisan, dan diskusi yang dianggap menyimpang dari ideologi negara dibungkam secara sistematis. Ini menciptakan budaya anti-intelektual dan membatasi ruang publik untuk debat yang sehat. Langkah pembersihan ini juga menimbulkan trauma kolektif di masyarakat. Banyak keluarga anggota DPR-GR yang disingkirkan mengalami stigma sosial, kehilangan pekerjaan, atau bahkan harus hidup dalam pengasingan. Mereka dianggap sebagai "orang buangan" yang tidak layak lagi menjadi bagian dari kehidupan publik. Akibatnya, rekonsiliasi nasional menjadi sulit dilakukan bahkan hingga beberapa dekade setelahnya (Anwar, 2006).

Lebih jauh lagi, pembersihan di DPR-GR juga mengilustrasikan bagaimana institusi negara bisa digunakan sebagai alat represi oleh kelompok tertentu untuk mempertahankan kekuasaan. Proses-proses politik yang seharusnya demokratis digantikan oleh kekuasaan koersif, dan ini berdampak pada melemahnya supremasi hukum serta institusi demokrasi di Indonesia untuk waktu yang lama. Dalam konteks sejarah Indonesia, pembersihan terhadap anggota DPR-GR yang dianggap pro-PKI adalah salah satu fase penting dalam transisi dari pemerintahan Sukarno ke pemerintahan Soeharto. Ini bukan hanya soal pergantian elit politik, tetapi juga menyangkut perubahan ideologi, struktur kekuasaan, dan arah perjalanan bangsa. Melalui pembersihan ini, militer berhasil mengubah wajah parlemen Indonesia dan mengukuhkan hegemoni politik yang akan bertahan selama lebih dari tiga dekade. Pembersihan anggota DPR-GR pasca G30S merupakan bagian dari proyek besar Orde Baru untuk menyingkirkan pengaruh komunis dan menata ulang tatanan politik nasional sesuai dengan kepentingan militer dan kelompok konservatif. Meskipun dikemas sebagai tindakan penyelamatan negara, proses ini menyisakan banyak luka sejarah dan pelanggaran hak asasi manusia yang hingga kini belum seluruhnya diungkap dan dipertanggungjawabkan. Upaya untuk memahami dan merekonstruksi sejarah ini secara objektif sangat penting untuk mendorong rekonsiliasi dan memperkuat komitmen terhadap demokrasi dan hak asasi manusia di Indonesia.

### 3.1 Delegitimasi Soekarno melalui DPR-GR

Salah satu elemen penting dalam transisi kekuasaan adalah bagaimana DPR-GR turut terlibat dalam proses delegitimasi Presiden Sukarno. Proses ini tidak terjadi secara langsung atau konfrontatif, melainkan melalui mekanisme simbolik dan administratif yang mencerminkan pergeseran orientasi politik. Setelah penyerahan Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) kepada Mayor Jenderal Soeharto pada 11 Maret 1966, dinamika kekuasaan di Indonesia mengalami pergeseran besar. Supersemar, yang awalnya dimaksudkan untuk meredam kekacauan politik dan mengamankan jalannya pemerintahan, menjadi titik balik dalam proses pengambilalihan kekuasaan dari Presiden Sukarno oleh militer, khususnya oleh Soeharto. Salah satu dampak langsung dari pergeseran kekuasaan ini adalah pembatasan akses Sukarno terhadap lembaga-lembaga negara, termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR), yang sebelumnya berada di bawah kendalinya secara penuh (Crouch, 1999).

Selama masa Demokrasi Terpimpin (1959–1965), DPR-GR bukanlah lembaga legislatif yang otonom seperti yang dikenal dalam sistem demokrasi parlementer. Lembaga ini dibentuk melalui penunjukan langsung oleh Presiden Sukarno dan diisi oleh perwakilan golongan fungsional sesuai dengan gagasan gotong royong. Dalam praktiknya, DPR-GR menjadi perpanjangan tangan dari kekuasaan eksekutif, sehingga Sukarno memiliki kendali penuh atas arah dan isi kebijakan legislatif, termasuk proses pengambilan keputusan, penyusunan undang-undang, dan pelaksanaan sidang-sidang negara. Pidato kenegaraan di depan DPR-GR menjadi panggung penting bagi Sukarno untuk menyampaikan gagasan-gagasan politiknya. Pidato-pidato seperti *Tahun Vivere Pericoloso* (1964) dan *Resolusi dan Aksi* merupakan ajang utama di mana Sukarno membentuk narasi politik nasional, mengarahkan ideologi bangsa (seperti Nasakom: Nasionalisme, Agama, dan Komunisme), serta memperkuat legitimasinya sebagai pemimpin revolusi. Melalui pidato-pidato ini, Sukarno tidak hanya menyampaikan laporan pemerintahan, tetapi juga mengobarkan semangat ideologis, membingkai arah kebijakan luar



negeri (seperti konfrontasi dengan Malaysia), dan menegaskan posisi Indonesia di panggung internasional (Soekarno, n.d.).

Setelah Soeharto memperoleh kekuasaan *de facto* melalui Supersemar, dinamika ini berubah secara signifikan. Salah satu langkah awal yang dilakukan oleh militer adalah membatasi ruang gerak Sukarno dalam berbagai institusi negara. DPR-GR yang sebelumnya dikendalikan oleh Sukarno, mulai dibersihkan dari unsur-unsur pro-Sukarno dan pro-PKI, serta diisi oleh tokoh-tokoh yang lebih condong kepada Soeharto. Berbagai fraksi mengalami penurunan legitimasi politik, terutama terhadap PNI dan PSII. Intervensi pemerintah di PSII, terutama dalam urusan internal partainya. Salah satu bentuk intervensi tersebut terlihat dari penolakan pemerintah terhadap hasil Muktamar Majalaya, dan sebaliknya, lebih memilih mengakui PSII versi Anwar sebagai representasi resmi di DPR GR. Perlakuan pemerintah yang tidak seimbang terhadap partai-partai politik juga dirasakan oleh Nahdlatul Ulama (NU). Selain karena NU dianggap sebagai kekuatan utama dalam blok non-komunis pasca konflik ideologi nasional, partai ini juga memiliki dukungan massa yang luas dan solid. Posisi strategis NU ini tercermin dalam Muktamar yang diselenggarakan pada 9 Juli 1967 di Bandung, tak lama setelah peristiwa G30S. Dalam forum tersebut, NU secara terbuka membahas berbagai isu politik nasional, termasuk mengusulkan perubahan dalam komposisi keanggotaan DPR GR (sumber: Arsip Museum NU, 1969).

DPR-GR mulai mengalami transformasi menjadi lembaga legislatif yang lebih independen dari Presiden Sukarno, tetapi justru lebih tunduk pada pengaruh militer dan Soeharto. Pembatasan akses Sukarno ke DPR-GR secara perlahan namun pasti mengurangi peran politiknya dalam sistem kenegaraan. Salah satu indikator paling jelas dari perubahan ini adalah terbatasnya kesempatan Sukarno untuk menyampaikan pidato kenegaraan seperti yang biasa ia lakukan setiap tanggal 17 Agustus atau dalam sidang-sidang penting negara. Dalam beberapa kesempatan, pidato kenegaraan yang diajukan Sukarno untuk dibacakan di hadapan DPR-GR ditolak atau tidak dijadwalkan oleh pimpinan lembaga tersebut. Ini adalah perubahan drastis dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, ketika seluruh mata bangsa dan dunia tertuju pada pidato kenegaraan Sukarno. Penolakan ini tidak bersifat administratif semata, tetapi merupakan bagian dari strategi politik yang lebih besar untuk mengurangi pengaruh Sukarno secara bertahap. Dengan membatasi aksesnya ke forum-forum formal seperti DPR-GR, militer secara efektif menghilangkan sarana utama Sukarno untuk berkomunikasi dengan rakyat dan elite politik (Irfansyah & Rosyid, n.d.). Hal ini melemahkan posisi simboliknya sebagai kepala negara dan pemimpin revolusi. Dalam politik, kendali atas ruang dan wacana adalah kunci kekuasaan. Ketika Sukarno tidak lagi dapat mengakses DPR-GR dan menyampaikan pandangannya secara langsung, maka ia mulai kehilangan pengaruh ideologis dan politiknya. Pembatasan ini juga menunjukkan bagaimana Soeharto dan pendukungnya menggunakan struktur negara untuk melemahkan rival politiknya secara legalistik. Alih-alih melakukan kudeta secara terang-terangan, mereka menggunakan prosedur kenegaraan dan perubahan komposisi lembaga-lembaga politik sebagai cara untuk “mengamankan” posisi dan agenda mereka. Ini mencerminkan gaya politik Orde Baru yang cenderung bersifat teknokratis dan birokratis, namun memiliki muatan politis yang sangat besar (Sketsamasa, 1969).

Selain itu, tindakan ini juga memengaruhi persepsi publik terhadap Sukarno. Ketika presiden tidak lagi berbicara di forum resmi, masyarakat mulai mempertanyakan otoritas dan relevansinya. Sementara itu, media yang mulai dikendalikan oleh militer memberikan panggung lebih besar kepada Soeharto dan menampilkan narasi bahwa transisi kekuasaan adalah suatu keniscayaan untuk menyelamatkan negara dari kehancuran akibat komunisme. Pembatasan akses Sukarno ke DPR-GR dapat dilihat sebagai bagian dari proses delegitimasi simbolik dan politik terhadap dirinya. Di tengah gempuran isu keterlibatannya dalam G30S/PKI, serta tekanan dari berbagai kekuatan politik dan militer, Sukarno menjadi semakin terisolasi. Situasi ini berpuncak pada penetapan Soeharto sebagai Pejabat Presiden pada Maret 1967, dan pengangkatan resminya sebagai Presiden Republik Indonesia pada Maret 1968 oleh MPRS. Dampaknya bagi DPR-GR sendiri cukup besar. Lembaga ini berubah dari lembaga yang bersifat simbolis dan dikendalikan oleh presiden, menjadi alat legitimasi pemerintahan Orde Baru. Fungsi DPR-GR di bawah Soeharto lebih diarahkan untuk mendukung kebijakan eksekutif dan tidak lagi menjadi ruang debat ideologis seperti era Sukarno. Dengan demikian, pembatasan terhadap Sukarno juga menandai

perubahan karakter lembaga legislatif di Indonesia: dari yang semula dipolitisasi secara ideologis, menjadi alat birokrasi yang dikontrol oleh rezim teknokratik dan militeristik (Crouch, 1999).

### 3.2 DPR-GR 1966-1971 RUU Pemilu

Periode 1966 hingga 1971 merupakan masa penting dalam pembentukan kembali karakter institusi pemerintahan Indonesia pasca kekacauan politik 1965. Khususnya bagi DPR-GR, masa ini merupakan tahap penataan ulang fungsi dan orientasi politik lembaga legislatif sebagai bagian dari agenda stabilisasi nasional. Rezim Orde Baru di bawah Soeharto menekankan pentingnya pembangunan karakter ideologis lembaga negara, dengan Pancasila dijadikan sebagai satu-satunya asas tunggal. Langkah-langkah ini dilakukan sebagai respon terhadap ketakutan terhadap kebangkitan kembali ideologi komunisme yang diasosiasikan dengan PKI. Oleh sebab itu, semua bentuk penguatan kelembagaan diselimuti dengan retorika pengamanan ideologi Pancasila dari ancaman internal maupun eksternal. Selama periode ini, DPR-GR mengalami penguatan kontrol dari eksekutif. Keanggotaan DPR-GR diperketat melalui seleksi politik dan ideologis yang sangat tajam. Calon anggota tidak hanya harus bebas dari afiliasi dengan PKI, tetapi juga menunjukkan loyalitas mutlak terhadap nilai-nilai Pancasila dalam versi yang ditafsirkan oleh Orde Baru (Tim, 2013). Dalam praktiknya, pemantauan terhadap proses legislasi semakin sentralistik. Presiden memiliki peran dominan dalam mengarahkan kebijakan legislatif melalui pidato kenegaraan tahunan yang kemudian dijadikan pedoman pembangunan nasional (GBHN). Dengan demikian, DPR-GR kehilangan fungsi deliberatifnya dan lebih bertindak sebagai lembaga pengabsah program eksekutif. Keputusan-keputusan yang menyangkut kepentingan publik disaring ketat dan diarahkan untuk mendukung strategi stabilisasi dan pembangunan. Tidak ada ruang bagi oposisi politik atau perbedaan pendapat yang signifikan.

Pembahasan mengenai Undang-Undang Pemilihan Umum (UU Pemilu) dalam lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR) kembali mencuat dan menjadi topik utama pada masa Orde Baru, seiring dengan perubahan konstelasi politik nasional pasca lengsernya Presiden Soekarno. Momen penting ini menandai titik awal reformulasi sistem ketatanegaraan dan tata kelola demokrasi di Indonesia, yang sebelumnya sempat mengalami stagnasi akibat ketegangan politik dan krisis legitimasi pemerintahan selama masa Demokrasi Terpimpin. Perdebatan mengenai UU Pemilu sendiri sebenarnya sudah menjadi pembicaraan sejak masa awal kemerdekaan, namun peran DPR GR sebagai lembaga legislatif yang menggantikan DPR hasil pemilu 1955 menimbulkan dinamika baru dalam upaya pembentukan sistem pemilu yang dianggap lebih representatif dan stabil. Perbincangan secara resmi mengenai penyusunan dan pembaruan UU Pemilu dimulai sejak awal masa persidangan DPR GR yang dibuka pada tanggal 16 Agustus 1966 (Kompas, 18 Agustus 1966). Tanggal ini menjadi penanda penting dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia karena terjadi dalam masa transisi kekuasaan dari Orde Lama ke Orde Baru. Dalam pidato pembukaan sidang tersebut, berbagai anggota DPR GR serta perwakilan pemerintah mengemukakan pentingnya menetapkan dasar hukum yang jelas dan kuat untuk melaksanakan pemilu secara periodik, adil, dan bebas dari pengaruh kekuasaan yang menyimpang. Sebab, sebagaimana diketahui, pemilu sebelumnya yang dilaksanakan pada tahun 1955 menjadi satu-satunya pemilu demokratis sebelum era Orde Baru, dan setelah itu tidak pernah lagi diadakan pemilu yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang sehat (Feith, 1999).

Dalam suasana yang masih penuh dengan ketegangan politik dan ekonomi, penyusunan UU Pemilu dipandang sebagai langkah krusial untuk melegitimasi pemerintahan baru di bawah kepemimpinan Jenderal Soeharto. Pemerintah Orde Baru, melalui kontrolnya terhadap berbagai institusi, termasuk DPR GR, berupaya menciptakan kerangka hukum yang memungkinkan penyelenggaraan pemilu dengan pengawasan ketat, namun tetap memberikan kesan demokratis. Oleh karena itu, pembahasan UU Pemilu di DPR GR saat itu tidak sekadar bersifat teknis semata, tetapi juga sangat politis karena menyangkut masa depan pola relasi antara rakyat, lembaga legislatif, dan eksekutif. Sidang-sidang pembahasan yang dimulai sejak pertengahan Agustus 1966 melibatkan berbagai fraksi yang ada di DPR GR, termasuk Fraksi Karya, Fraksi ABRI, Fraksi Partai-partai Politik, serta unsur Golkar yang mulai menunjukkan perannya dalam struktur kekuasaan Orde Baru (Kompas, 18 Agustus 1966). Diskusi-

diskusi yang berlangsung selama berbulan-bulan mengupas tuntas berbagai aspek krusial dalam pemilu, mulai dari sistem pemilihan dan tanggal pelaksanaan pemilu. Pemilu yang pada awalnya akan dilaksanakan tahun 1968 mundur menjadi tahun 1971 yang menyebabkan berberapa partai kehilangan momentum seperti Partai NU (Van Bruinessen, 1994). Kriteria partai politik juga diatur oleh RUU Pemilu seperti Masyumi dilarang mengikuti Pemilu 1971 hingga soal pengawasan pemilu. Para anggota DPR GR secara umum menyepakati perlunya pemilu yang tidak hanya sekadar formalitas, tetapi juga mampu mencerminkan aspirasi rakyat Indonesia yang majemuk (Feillard, 1999) .

Namun demikian, dalam praktiknya, pembahasan UU Pemilu tersebut juga menjadi arena tarik menarik kepentingan antara kelompok yang ingin mempertahankan status-quo politik dengan kelompok yang mendorong pembatasan partai politik dan penyederhanaan sistem. Pemerintah Orde Baru mengarahkan agar sistem pemilu yang akan dibentuk kelak dapat menjamin stabilitas politik dan mendukung pembangunan nasional jangka panjang. Dalam kerangka itu, muncul pula gagasan mengenai pengurangan jumlah partai politik dengan dalih efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Pemerintah mulai mendorong pembentukan sistem kepartaian yang lebih terkonsolidasi dan terkontrol, yang pada akhirnya mengarah pada fusi partai-partai politik pada tahun 1973 (Moertopo, 1974). Selain itu, pembahasan dalam DPR GR juga mencerminkan kekhawatiran banyak pihak terhadap kemungkinan manipulasi dalam pelaksanaan pemilu di masa depan. Oleh karena itu, dalam diskusi tersebut diajukan pula berbagai usulan tentang perlunya membentuk suatu badan independen untuk menyelenggarakan dan mengawasi jalannya pemilu agar tidak sepenuhnya dikendalikan oleh pemerintah. Namun, usulan ini pada akhirnya tidak memperoleh dukungan penuh, karena pemerintah lebih memilih untuk membentuk lembaga penyelenggara pemilu yang berada di bawah pengaruh eksekutif, yang kemudian dikenal sebagai Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Pembahasan yang berlangsung selama tahun 1966 hingga 1967 itu akhirnya membuahkan rancangan UU Pemilu yang menjadi dasar pelaksanaan pemilu pertama Orde Baru pada tahun 1971. Undang-undang ini mencerminkan kompromi antara keinginan untuk menyelenggarakan pemilu yang demokratis dengan kebutuhan pemerintah untuk mempertahankan stabilitas politik dan keamanan nasional. Walaupun pemilu 1971 berhasil dilaksanakan, namun pelaksanaannya menuai banyak kritik, terutama karena dominasi Golkar yang difasilitasi oleh kekuasaan negara serta berbagai bentuk tekanan terhadap partai-partai politik lain. Dengan demikian, pembukaan pembahasan UU Pemilu di DPR GR pada (Reeve, 2013) tidak hanya merupakan bagian dari proses legislasi biasa, melainkan menjadi tonggak awal terbentuknya sistem politik baru di Indonesia. Momen ini mencerminkan bagaimana hukum dan perundang-undangan dapat digunakan sebagai instrumen untuk membentuk arah politik negara, dan pada saat yang sama menjadi ruang kompromi antara kekuatan politik yang sedang berkuasa dengan berbagai elemen masyarakat yang masih ingin mempertahankan semangat demokrasi. Peristiwa tersebut juga menunjukkan bahwa setiap pembahasan undang-undang di masa transisi kekuasaan sangat menentukan arah kebijakan politik nasional ke depan. UU Pemilu yang dibahas dan kemudian disahkan pada masa Orde Baru menjadi alat legal formal untuk memperkuat hegemoni kekuasaan, namun juga menyisakan pelajaran penting tentang bagaimana idealisme demokrasi seringkali harus berhadapan dengan realitas politik yang kompleks dan penuh kompromi. Oleh karena itu, memahami proses pembentukan UU Pemilu sejak awal masa Orde Baru menjadi penting untuk melihat bagaimana sistem politik Indonesia dibentuk, dipengaruhi, dan dibatasi oleh kekuasaan yang dominan dalam kurun waktu tertentu (Sketsamasa 1969).

Pemilihan Umum (Pemilu) 1971 merupakan salah satu tonggak sejarah penting dalam perjalanan politik Indonesia, terutama dalam konteks peralihan kekuasaan dari era Demokrasi Terpimpin di bawah Presiden Sukarno ke masa Orde Baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto. Pemilu ini adalah pemilihan umum pertama yang diadakan setelah berakhirnya pemerintahan Sukarno, dan menjadi sarana utama bagi pemerintahan Orde Baru untuk memperoleh legitimasi politik serta menata ulang struktur kelembagaan negara, khususnya lembaga legislatif. Pemilu yang diselenggarakan pada tanggal 3 Juli 1971 menandai berakhirnya era DPR-GR dan menjadi gerbang pembentukan DPR-RI sebagai lembaga legislatif hasil pemilihan rakyat. Meski demikian, dalam praktiknya, pemilu ini tidak sepenuhnya

demokratis dan terbuka. Pemerintah Orde Baru menggunakan berbagai instrumen negara untuk memastikan bahwa hasil pemilu menguntungkan Golongan Karya (Golkar), kendaraan politik utama Soeharto. Golkar bukan partai politik dalam pengertian klasik, melainkan organisasi politik bentukan negara yang dirancang untuk menampung kekuatan birokrasi, militer, dan kelompok-kelompok fungsional lainnya. Organisasi ini dibangun dan dikembangkan secara sistematis untuk menjadi tulang punggung kekuasaan Orde Baru. Hasil Pemilu 1971 menunjukkan dominasi mutlak Golkar, yang meraih lebih dari 60% suara (Reeve, 2013). Kemenangan ini bukan hanya mencerminkan dukungan rakyat, melainkan lebih merupakan hasil dari rekayasa politik yang terstruktur, sistematis, dan masif (TSM). Pemerintah menggunakan berbagai cara untuk mengamankan kemenangan Golkar, mulai dari mobilisasi aparaturnya, tekanan terhadap partai-partai politik lain, hingga manipulasi administratif dan birokratis. Partai-partai lawan seperti Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Sarekat Islam Indonesia (PSII), dan Partai Nahdlatul Ulama (NU) mengalami berbagai pembatasan, baik dari sisi dana, ruang kampanye, maupun pengawasan ketat dari aparat keamanan. Selain itu, peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah juga sangat membatasi ruang gerak partai politik, sementara Golkar justru difasilitasi dengan penuh (Fealy, 1997).

Setelah pemilu, struktur legislatif Indonesia mengalami transformasi besar. Nama DPR-GR diubah menjadi DPR-RI (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia), sebuah lembaga yang secara formal merupakan hasil pemilu. Namun, transformasi ini tidak serta-merta mengembalikan fungsi legislatif sebagai lembaga independen. DPR-RI tetap berada dalam kerangka demokrasi yang dikendalikan oleh eksekutif, di mana kebebasan anggota dewan sangat terbatas, dan arah kebijakan parlemen selalu sejalan dengan keinginan pemerintah. Selain itu, representasi militer tetap dipertahankan melalui pengangkatan perwakilan dari ABRI ke dalam DPR-RI. Mereka diangkat langsung tanpa melalui pemilu, dengan dalih untuk menjaga stabilitas nasional. Hal ini menjadi salah satu bentuk dari apa yang disebut "dwifungsi ABRI", di mana militer memiliki peran ganda sebagai kekuatan pertahanan dan sebagai kekuatan sosial-politik (Crouch, 1999). Akibatnya, proses legislasi menjadi semakin tersentralisasi, dan dinamika politik di parlemen menjadi monoton serta kurang mencerminkan pluralitas aspirasi rakyat. Meski diklaim sebagai pemilu demokratis, nyatanya pemilu 1971 berlangsung dalam iklim politik yang sangat dikontrol. Pemerintah tidak hanya membatasi partai politik dalam berkampanye, tetapi juga mengarahkan opini publik melalui media massa yang dikontrol ketat. Aparat desa dan birokrasi digerakkan untuk mendukung Golkar, sementara penyelenggara pemilu tidak independen. Demokrasi yang terjadi di Indonesia pada masa itu lebih mirip dengan "demokrasi semu" atau "demokrasi prosedural", di mana pemilu hanya menjadi sarana formal tanpa substansi kebebasan politik yang nyata. Rakyat memang memilih, tetapi pilihan mereka diarahkan, dan hasilnya telah ditentukan melalui mekanisme yang tidak transparan (Culla, 2005).

Kemenangan Golkar dan pengangkatan Soeharto sebagai presiden definitif menandai konsolidasi kekuasaan secara menyeluruh. Pemerintah tidak hanya mengendalikan lembaga legislatif, tetapi juga mengontrol media, organisasi masyarakat, pendidikan, dan kehidupan politik pada umumnya. Segala bentuk kritik dianggap sebagai ancaman terhadap stabilitas nasional, dan banyak aktivis atau tokoh oposisi yang dibungkam melalui berbagai cara, mulai dari tekanan politik hingga penahanan tanpa proses hukum yang adil. Dominasi politik tunggal seperti ini menunjukkan bahwa meskipun Soeharto menggantikan Sukarno, gaya kepemimpinannya memiliki kesamaan esensial. Keduanya menerapkan model pemerintahan yang terpusat, dengan peran dominan presiden sebagai pengendali seluruh aspek kehidupan politik. Jika Sukarno menggunakan ideologi Nasakom (Nasionalisme, Agama, dan Komunisme) sebagai alat legitimasi dan kontrol, maka Soeharto menggunakan Pancasila sebagai satu-satunya asas yang diperbolehkan (Reeve, 2013). Semua organisasi politik dan sosial diwajibkan untuk menerima Pancasila sebagai asas tunggal, dan siapa pun yang dianggap menyimpang dari tafsir resmi negara terhadap Pancasila akan diberi label subversif. Pemilihan Umum 1971 memang menjadi tonggak sejarah dalam pembentukan sistem parlementer Indonesia pasca-Sukarno. Namun, pemilu ini juga menjadi simbol dari kelahiran demokrasi yang terkendali di bawah rezim Orde Baru. Dengan menggunakan sarana formal demokrasi seperti pemilu, Orde Baru berhasil menciptakan sistem politik



yang tampak sah secara konstitusional, tetapi pada kenyataannya bersifat otoriter dan represif. Dominasi Golkar, kehadiran militer dalam parlemen, pembatasan terhadap partai politik, serta pengawasan ketat terhadap media dan masyarakat sipil menunjukkan bahwa sistem politik Indonesia pada masa itu tidak sepenuhnya bebas. Pemilu 1971 bukan hanya tentang peralihan kekuasaan secara damai, tetapi juga tentang bagaimana kekuasaan dapat dikonsolidasikan melalui cara-cara yang tampak demokratis namun pada hakikatnya menghilangkan esensi dari demokrasi itu sendiri.

#### 4. Kesimpulan

DPR-GR dalam fase transisi 1965–1971 memainkan peran penting namun ambigu. Di satu sisi, lembaga ini menunjukkan kecenderungan akomodatif terhadap kekuasaan Soeharto. Namun di sisi lain, terdapat dinamika internal dan bentuk resistensi terbatas yang mencerminkan adanya ketegangan politik di tubuh lembaga tersebut. Penelitian ini menunjukkan bahwa transisi kekuasaan bukan hanya hasil kerja satu aktor dominan (militer atau Soeharto), tetapi juga melibatkan lembaga-lembaga negara yang turut mereproduksi legitimasi melalui tindakan-tindakan simbolik dan administratif. Dengan menempatkan DPR-GR sebagai subjek kajian utama, penelitian ini menegaskan pentingnya melihat sejarah politik Indonesia secara lebih nuansa, memperhatikan lembaga-lembaga yang kerap dianggap "tidak signifikan", namun sejatinya memainkan peran kunci dalam proses transformasi negara.

#### References

- Abdullah, T., Abdurrachman, S., & Gunawan, R. (2012). *Malam bencana 1965 dalam belitan krisis nasional: Bagian II Konflik Lokal*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Anwar, R. (2006). *Sukarno, tentara, PKI: segitiga kekuasaan sebelum prahara politik, 1961-1965*. Yayasan Obor Indonesia.
- Arta, K. S. (2022). Politik Indonesia Pada Masa Demokrasi Terpimpin 1959-1966. *Candra Sangkala*, 4(1), 1–9.
- Crouch, H. (1999). *Militer & Politik di Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Culla, A. S. (2005). Demokrasi dan Budaya Politik Indonesia. *Sociae Polites*, 5(23), 68–79.
- Fealy, G. (1997). *Tradisionalisme Radikal; Persinggungan Nabdlatul Ulama-Negara*. LKIS Pelangi Aksara.
- Feillard, A. (1999). *NU vis a vis Negara; Pencarian Isi, Bentuk dan Makna*. Lkis Pelangi Aksara.
- Feith, H. (1999). *Pemilihan umum 1955 di Indonesia*. Gramedia.
- Irfansyah, M., & Rosyid, I. (n.d.). DPR GR dalam Gejolak Demokratisasi di Indonesia. *Verleden: Jurnal Kesejarahan*, 12, 51–60.
- Moertopo, A. (1974). *Strategi politik nasional*. CSIS.
- Reeve, D. (2013). Golkar: Sejarah Yang Hilang. *Pemikiran, Dinamika*.
- Setiyono, B., & Triyana, B. (2014). *Revolusi Belum Selesai*. Serambi Ilmu Semesta.
- Siregar, I. F. (2011). Dinamika Demokrasi di Indonesia Masa Orde Lama: Studi Kasus antara Sukarno Versus Masyumi. *Paramita: Historical Studies Journal*, 21(1).
- Soekarno, N. (1964). 'Tahun" vivere pericoloso", Tavip (a year of living dangerously): pidato Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 17 Agustus 1964. Firma Harris.
- Tim, P. (2013). *BENTURAN NU-PKI 1948-1965*. -.
- Van Bruinessen, M. (1994). *NU; Tradisi, Relasi-Relasi Kuasa, Pencarian Wacana Baru*. Lkis Pelangi Aksara.

**Arsip**

Koleksi museum NU Surabaya 1969

**Koran**

Kompas, 18 Agustus 1966

Sketsamasa, Desember 1969