

EKSISTENSI PARTAI POLITIK ERA ORDE BARU



MILIK PERPUSTAKAAN UNIV. NEGARA PADANG	
DITERIMA TGL. :	31-3-2000
SUMBER/HARGA :	Had
KOLEKSI :	PI
NO. INVENTARIS :	3859/114 2000 - 2, (2)
KLASIFIKASI :	324.2 Has e ①

Oleh :

Drs. Muhardi Hasan

**FAKULTAS PENDIDIKAN ILMU PENGETAHUAN SOSIAL
INSTITUT KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN
PADANG
1998**

KATA PENGANTAR

Lengsernya Soeharto dari kekuasaannya sepanjang 32 tahun, telah menimbulkan kegairahan tersendiri dalam mengkaji strategi-strategi yang diterapkan Orde Baru untuk melanggengkan kekuasaannya. Buku yang berjudul, ***EKSISTENSI PARTAI POLITIK ERA ORDE BARU*** ini merupakan salah satu upaya untuk menunjukkan kegairahan ini.

Buku ini memberikan eksplanasi tentang beberapa strategi Orde Baru dalam mengendalikan/mengontrol kehidupan partai politik berikut implikasinya. Beberapa strategi itu adalah pembentukan partai negara (Golkar), menerapkan sistem kepartaian hegemonik, serta memarginalisasi partai politik. Pengontrolan/pengendalian ini mengakibatkan lemahnya peran partai politik terhadap negara, mandulnya lembaga legislatif, mandegnya artikulasi politik serta terbangunnya sistem politik yang otoriter.

Keberhasilan penulis merampungkan buku ini tidak terlepas dari intensifnya diskusi yang berkembang mengenai Orde Baru di Jurusan PPKN FPPIPS IKIP Padang, seiring dengan derasnya arus reformasi di negara tercinta kita ini. Oleh karena itu pemikiran-pemikiran yang tertuang dalam buku ini dapat dikatakan sebagai buah dari hidupnya iklim ilmiah serta adanya dorongan dan kontribusi berbagai pihak terutama para kolega di Jurusan PPKN FPPIPS IKIP Padang. Oleh karena itu, penulis pada kesempatan

ini mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberi andil bagi selesainya buku ini.

Sebagai karya ilmiah buku ini dirasakan masih jauh dari sempurna, apalagi membicarakan Orde Baru sebagai rezim yang berkuasa lebih dari tiga dasawarsa tidaklah mungkin terangkum oleh buku yang sederhana ini. Dengan demikian, kritik dan saran yang konstruktif dari berbagai pihak merupakan sesuatu yang amat berharga bagi penulis dalam mewujudkan karya yang lebih baik lagi.

Akhirnya, semoga buku ini memberikan manfaat bagi pengembangan wawasan keilmuan kita. Amien...!

Padang, Desember 1998

Penulis.

DAFTAR ISI

Halaman	
KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I : PENDAHULUAN	1
BAB II : PARTAI, SISTEM KEPARTAIAN DAN NEGARA ORDE BARU	8
A. Pengertian, Tipologi dan Fungsi Partai Politik	8
B. Sistem Kepartaian	19
C. Negara Orde Baru	24
BAB III : STRATEGI REZIM ORDE BARU MENGENDALIKAN KEHIDUPAN PARTAI POLITIK	32
A. Pembentukan Partai Negara (Golkar).....	32
B. Penerapan Sistem Kepartaian Hegemonik	35
C. Marginalisasi Partai Politik	41
BAB IV : IMPLIKASI PENGENDALIAN PARTAI POLITIK ERA ORDE BARU	63

A. Lemahnya Peran Partai Politik	63
B. Mandulnya Lembaga Legislatif.....	65
C. Mandegnya Artikulasi Politik.....	72
D. Sistem Politik Otoriter Yang tidak Terkontrol....	78
BAB V : PENUTUP	82
DAFTAR PUSTAKA	86

BAB I

PENDAHULUAN

Partai politik merupakan alat yang baik untuk menghubungkan rakyat dengan pemerintah terutama dalam proses kegiatan politik. Sebagai penghubung rakyat dengan pemerintah, partai politik mengatur kemauan yang berbeda-beda dari rakyat dalam masyarakat. Di samping itu partai politik juga menyalurkan keinginan-keinginan rakyat sedemikian rupa sehingga dapat mengurangi kesimpang-siuran pendapat di dalam suatu masyarakat. Hal ini disebabkan oleh karena pendapat serta keinginan setiap individu ataupun kelompok dalam masyarakat modern sama sekali tidak berarti jika tidak diatur dan dirumuskan bersama-sama dengan pendapat serta keinginan orang lain yang sepaham dan sealaran yang kemudian diserahkan kepada pemerintah (Surbakti, 1992 : 115).

Dalam menjalankan roda pemerintahan partai politik dianggap sebagai partner pemerintah, karena dalam tahap tertentu sumbangan partai berupa masukan dan kritik terhadap kebijakan publik tetap diperlukan. Hal ini dimaksudkan untuk menunjukkan diakuinya pluralisme dan kebebasan yang menjadi dasar demokrasi. Legitimasi pemerintah sebagian ditentukan oleh eksistensi partai politik itu sendiri. Eksistensi partai politik bagaimanapun juga merupakan kekuatan besar yang tidak boleh diabaikan oleh negara ketika berupaya menciptakan sistem politik yang kuat dan demokratis.

Partai politik dan pemerintah terikat dalam satu kerangka sistem politik yang demokratis. Partai politik adalah kesatuan (unit) politik yang juga memiliki unit politik lebih kecil atau *underbouw* yang sering disebut sebagai kelompok kepentingan. Tuntutan yang datang dari masyarakat diartikulasikan oleh kelompok kepentingan, kemudian diagregasikan oleh partai politik dan akhirnya dijadikan input dalam sistem politik, sehingga dikonversi menjadi output (kebijakan publik).

Dalam negara yang bersifat pluralis terlihat bahwa ketika warga negara meningkatkan peran serta mereka di dalam organisasi-organisasi sosial politik maka peran serta politik mereka turut meningkat pula. Hal ini masih diiringi oleh meningkatnya perhatian terhadap masalah-masalah politik, informasi tentang dunia politik serta kepercayaan diri di dalam kompetensi politik dan dukungan bagi aturan permainan yang demokratis. Oleh karena itu partisipasi kelompok-kelompok kepentingan non-pemerintah memiliki pengaruh lebih besar dan mempunyai peranan politik yang besar pula (Apter, 1985 : 105). Berbeda halnya dalam negara yang korporatis. Perwakilan kepentingan berikut unit-unit yang membentuknya diatur dalam organisasi-organisasi yang jumlahnya terbatas dan bersifat tunggal. Disamping itu juga diatur secara hirarkhis, tidak saling bersaing, mewajibkan keanggotaan, diakui atau diberi izin (kalau tidak diciptakan sendiri) oleh negara dan diberi hak monopoli untuk mewakili kepentingan dalam

bidangnya masing-masing sebagai imbalan atas kesediaan mematuhi pengendalian-pengendalian tertentu dalam pemilihan pimpinan mereka dan dalam artikulasi tuntutan dan dukungan (Mas'ood, 1989 : 12).

Sementara itu partai-partai politik dalam negara yang korporatis tidak memiliki otonomi yang luas dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah. Sebaliknya mereka justru dikendalikan, dimanipulasi oleh negara serta dimobilisasi tanpa partisipasi politik yang luas. Di sisi lain, negara membentuk sebuah partai politik korporatis sebagai wadah akumulasi organisasi kelompok kepentingan. Akibatnya partai politik hampir tidak memiliki peran dan hanya digunakan sebagai alat legitimasi bagi keberadaan suatu rezim. Sebagai sub sistem dari sistem politik negara, partai politik dipastikan akan menggunakan metode-metode tertentu yang diadopsinya dari lingkungan sosial politik setempat dalam usaha mencapai tujuan utamanya, yaitu kekuasaan politik.

Karakter negara korporatis dan lemahnya partai-partai politik dapat dilihat secara gamblang dalam format politik Orde Baru. Negara Orde Baru, berbeda dengan masa-masa sebelumnya adalah negara yang kuat dan mandiri, yang sejak awal lebih mengutamakan stabilitas politik dan pembangunan ekonomi ketimbang menciptakan sistem yang demokratis (Mas'ood, 1989 : 161). Untuk keperluan proyek besar itu, negara menciptakan tertib politik yang bebas dari konflik ideologis dan berdasarkan

konsensus. Hal ini mendorong usaha pemerintah untuk menghapuskan politik kepartaian, membatasi gerak partai politik dan badan-badan perwakilan serta menerapkan politik konsensus yang dibarengi dengan membatasi partisipasi politik majemuk. Partisipasi harus diarahkan pada pelaksanaan program pembangunan yang dianut oleh elit politik (Mas'ood, 1994 : 49-50). Langkah yang diambil Orde Baru dimaksudkan agar proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan yang cepat, efektif dan efisien dapat dijamin.

Langkah restrukturisasi politik dilakukan pertama-tama dengan penataan kehidupan partai lewat penyederhanaan, kemudian dilakukan pula penataan ideologi berupa pengeliminasian politik yang berdasarkan aliran. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan *Ali Murtopo* (1982 : 193) bahwa, "*gagasan penyederhanaan partai itu tidak hanya berarti pengurangan jumlah partai, tetapi lebih penting dari pada itu adalah perombakan sikap dan pola kerja menuju orientasi pada program.*" Dengan demikian penyederhanaan partai paralel dengan penunggalan ideologi. Sebagai realisasinya adalah pelaksanaan fusi yang terasa dipaksakan dari sepuluh partai politik yang ikut sebagai kompetitor dalam Pemilu 1971 menjadi tiga partai yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Golongan Karya (Golkar). PPP merupakan pemfusan dari NU, Parmusi, PSII dan Perti yang bercorak spritual. Sedangkan PDI fusi dari

partai yang bercorak nasionalis yaitu PNI, Murba, IPKI, Parkindo dan Partai Katholik.

Manuver politik ini diikuti pula dengan ide deparpolisasi dan depolitisasi massa. Ketentuan ini diatur dalam UU No.3 tahun 1975 yang menetapkan bahwa kepengurusan partai politik (PPP dan PDI) serta Golkar hanya sampai pada Daerah Tingkat II dan tidak merupakan pengurus otonom. Penetapan ini dapat dipahami sebagai manuver pemerintah untuk menghindarkan rakyat pedesaan dari aktivitas politik. Dengan kata lain pemerintah menghendaki terjadinya massa mengambang (*floating mass*).

Terjadinya deparpolisasi maupun depolitisasi massa melalui konsep massa mengambang mengakibatkan rakyat terutama di pedesaan tidak terikat secara ketat dengan partai politik. Aktivitas politik yang dilakukan PPP dan PDI di tingkat pedesaan menjadi kurang leluasa, lain halnya dengan Golkar yang memiliki fasilitas birokratis dari keikut-sertaan unsur-unsur pemerintahan desa dalam menggalang massa. Oleh karena itu jalinan hubungan partai politik dengan rakyat hanya terjadi saat diadakannya pemilu lima tahun sekali sehingga partai politik kehilangan basis massanya. Akibat lanjut dari kondisi ini, eksistensi partai politik justru sangat tergantung pada birokrasi pemerintah. Apalagi kalau dipertimbangkan masalah insentif dana dari pemerintah. Posisi sentral dalam tubuh partai telah digantikan oleh lembaga-lembaga perpanjangan tangan birokrasi.

Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan sebelumnya, maka buku ini berupaya mengupas strategi dari rezim Orde Baru dalam mengendalikan kehidupan partai politik di Indonesia serta implikasinya. Buku ini ditulis dalam lima bab sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan. Bagian ini memberikan gambaran umum dari fokus bahasan buku ini.

Bab II : Partai, Sistem Kepartaian dan Negara Orde Baru. Bab ini memuat eksplanasi tentang pengertian partai politik, tipologi dan fungsi partai politik, sistem kepartaian serta karakter Negara Indonesia era Orde Baru.

Bab III : Strategi Rezim Orde Baru Mengendalikan Kehidupan Partai Politik. Di sini akan dibahas hal-hal yang berhubungan dengan berbagai langkah yang ditempuh oleh rezim Orde Baru untuk mengendalikan eksistensi partai politik, diantaranya adalah pembentukan partai negara (Golkar), pembentukan sistem kepartaian hegemonik serta marginalisasi partai politik.

Bab IV : Implikasi Pengendalian Partai Politik Era Orde Baru. Dalam konteks ini akan dikemukakan hal-hal berikut, lemahnya peran partai politik terhadap negara, mandulnya lembaga legislatif, mandegnya artikulasi politik serta terbangunnya sistem politik otoriter yang tak terkontrol.

Bab V : Penutup. Bagian ini merangkuman semua paparan yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya.

BAB II

PARTAI, SISTEM KEPARTAIAN DAN NEGARA ORDE BARU

Dalam bab ini akan diuraikan pengertian partai politik, pengklasifikasian dan fungsi dari partai politik. Disamping itu juga memberikan kejelasan tentang sistem kepartaian serta kekhasan negara Orde Baru.

A. Pengertian, Tipologi dan Fungsi Partai Politik

1. Pengertian Partai Politik

Banyak sudah sarjana-sarjana Ilmu Politik yang mengemukakan pengertian partai politik, namun pengertian itu berbeda satu sama lain. Perbedaan pengertian itu disebabkan oleh perbedaan pandangan atau pendekatan (*approach*) dari masing-masing sarjana terhadap politik. Beberapa pengertian partai politik tersebut diantaranya adalah sebagai berikut.

Carl Friedrich memberi batasan partai politik sebagai kelompok manusia yang terorganisasikan secara stabil dengan tujuan untuk merebut atau mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan bagi pemimpin partainya, dan berdasarkan kekuasaan itu akan memberikan kegunaan materiil dan idiil kepada para anggotanya. Sementara itu *Soltau* memberikan

definisi partai politik sebagai kelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisasikan, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik, dan dengan memanfaatkan kekuasaannya bertujuan untuk menguasai pemerintahan dan menjalankan kebijakan umum yang mereka buat (Surbakti, 1992 : 116-119). Sedangkan menurut *George B. de Huszar* dan *Thomas H. Stevenson*, partai politik adalah sekelompok orang-orang yang terorganisir untuk ikut serta mengendalikan suatu pemerintahan agar dapat melaksanakan programnya dan menempatkan anggota-anggotanya dalam jabatan pemerintahan (Gani, 1987 : 112).

Sigmund Neumann dalam karangannya *Modern Political Parties* mengemukakan definisinya bahwa partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda (Budiardjo, 1981 : 14).

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik pada hakekatnya merupakan suatu organisasi yang terdiri dari sekelompok orang yang mempunyai cita-cita, tujuan-tujuan dan orientasi-orientasi yang sama, dimana organisasi ini berusaha untuk memperoleh dukungan dari rakyat dalam rangka usahanya memperoleh kekuasaan dan kemudian mengendalikan/mengontrol jalannya roda pemerintahan. Semua ini

berangkat dari usaha organisasi tersebut dalam merealisasikan atau melaksanakan program-programnya yang telah ditetapkan.

2. Tipologi Partai Politik

Tipologi partai politik ialah pengklasifikasian berbagai partai politik berdasarkan kriteria tertentu seperti asas dan orientasi, komposisi dan fungsi anggota, serta basis sosial dan tujuan (Surbakti, 1982 : 122-129).

Dalam kriteria asas dan orientasi, terdapat tiga tipe partai politik. Adapun ketiga tipe ini meliputi *partai politik pragmatis* yaitu suatu partai politik yang mempunyai program dan kegiatan yang tak terikat kaku pada suatu doktrin dan ideologi tertentu. Artinya, perubahan waktu, situasi, dan kepemimpinan akan mengubah program, kegiatan dan penampilan partai politik tersebut. Penampilan partai politik pragmatis cenderung merupakan cerminan dari program-program yang disusun oleh pemimpin utamanya dan gaya kepemimpinan sang pemimpin.

Kedua, partai politik doktriner. Partai politik ini memiliki sejumlah program dan kegiatan kongkrit sebagai penjabaran ideologi. Ideologi yang dimaksud ialah seperangkat nilai politik yang dirumuskan secara kongkrit dan sistematis dalam bentuk program-program kegiatan yang pelaksanaannya diawasi secara ketat oleh aparat partai. Pergantian kepemimpinan mengubah gaya kepemimpinan pada tingkat tertentu, tetapi tidak mengubah prinsip dan

program dasar partai karena ideologi partai sudah dirumuskan secara kongkrit dan partai ini terorganisasikan secara ketat.

Ketiga, partai kepentingan. Partai ini merupakan suatu partai politik yang dibentuk dan dikelola atas dasar kepentingan tertentu, seperti petani, buruh, etnis, agama, atau lingkungan hidup yang secara langsung ingin berpartisipasi dalam pemerintahan.

Apabila partai politik dilihat dari segi komposisi dan fungsi keanggotaannya, maka partai politik dapat dibagi dalam dua jenis yaitu *partai massa* dan *partai kader*. *Partai massa* mengutamakan kekuatan berdasarkan jumlah anggota. Kekuatan pada keunggulan jumlah anggota dengan cara memobilisasi massa sebanyak-banyaknya, dan mengembangkan diri sebagai pelindung berbagai kelompok dalam masyarakat sehingga pemilu dapat dengan mudah dimenangkan dan kesatuan nasional dapat dipelihara. Disamping itu masyarakat dapat pula dimobilisasi untuk mendukung dan melaksanakan kebijakan tertentu. Partai merupakan gabungan berbagai aliran politik yang sepakat untuk berada dalam lindungan partai guna memperjuangkan dan melaksanakan program-program yang pada umumnya bersifat sangat umum. Kelemahan partai massa tampak pada saat pembagian kursi (jabatan) dan perumusan kebijakan karena karakter dan kepentingan setiap kelompok dan aliran akan sangat menonjol. Ketidak-

mampuan partai dalam membuat keputusan yang dapat diterima semua pihak merupakan ancaman bagi keutuhan partai.

Sementara itu *partai kader* tidak mempunyai anggota atau pendukung sebanyak partai massa. Partai kader lebih mengandalkan kualitas anggota, kekuatan organisasi dan disiplin anggota sebagai sumber kekuatan utama. Seleksi keanggotaan dalam partai kader biasanya sangat ketat, yaitu melalui kaderisasi yang berjenjang dan intensif, serta penegakkan disiplin partai yang konsisten dan tanpa pandang bulu.

Almond menggolongkan partai politik berdasarkan basis sosial dan tujuannya (Mas'ood dan Collin McAndrews, 1989 : 58-60). Menurut basis sosialnya, partai politik dibagi ke dalam empat tipe, yaitu : *pertama*, partai politik yang beranggotakan lapisan-lapisan sosial dalam masyarakat seperti kelas atas, menengah dan bawah. *Kedua*, partai politik yang anggotanya berasal dari kalangan kelompok kepentingan tertentu seperti petani, buruh dan pengusaha. *Ketiga*, partai politik yang anggota-anggotanya berasal dari pemeluk agama tertentu, seperti Islam, Katholik, Hindu, Budha, ataupun Kristen. *Keempat*, partai politik yang anggota-anggotanya berasal dari kelompok budaya seperti suku bangsa, bahasa dan daerah tertentu.

Ditinjau dari sudut tujuannya, partai politik dibagi menjadi tiga. *Pertama*, partai perwakilan kelompok. Artinya, partai yang menghimpun berbagai kelompok masyarakat untuk memenangkan sebanyak mungkin

kursi dalam parlemen. *Kedua*, partai pembinaan bangsa. Artinya, partai yang bertujuan menciptakan kesatuan nasional dan biasanya menindas kepentingan-kepentingan sempit. *Ketiga*, partai mobilisasi, yaitu partai yang berupaya memobilisasi masyarakat ke arah pencapaian tujuan-tujuan yang ditetapkan oleh pemimpin partai, sedangkan partisipasi dan perwakilan kelompok cenderung diabaikan. Partai ini cenderung bersifat monopolistis karena hanya ada satu partai dalam masyarakat.

3. Fungsi Partai Politik

Apabila mengamati partai politik dengan segala macam kegiatan yang dilaksanakannya, maka dapat diklarifikasi fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh partai politik. Pada umumnya fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh partai politik di negara yang satu sama dengan yang dilaksanakan oleh partai politik di negara-negara yang lainnya. Sehubungan dengan fungsi partai politik, maka dapat dinyatakan bahwa partai politik yang baik adalah partai yang dapat melaksanakan semua fungsi yang melekat pada dirinya dengan baik pula.

Beberapa fungsi dari partai politik menurut *Haryanto* (1984 : 13) dan *Miriam Budiardjo* (1992 : 163-164) adalah sebagai berikut : *Pertama*, sebagai sarana sosialisasi politik. Fungsi ini berhubungan dengan upaya untuk mentransmisikan atau meneruskan budaya politik dari satu generasi ke

generasi yang berikutnya. Sebagai agen atau sarana sosialisasi politik, maka partai politik mempunyai kewajiban untuk mengajarkan ideologi partai dan norma-norma politik kepada anggota atau para pendukungnya dengan cara memberikan ceramah-ceramah, kursus-kursus maupun penataran-penataran tentang politik.

Melalui fungsi ini partai politik juga dapat membina persatuan dan kesatuan bangsa, terutama sekali di negara-negara berkembang. Persoalan-persoalan yang dihadapi oleh pemerintah dari negara ini cukup kompleks sehingga partai politik dituntut untuk berperan lebih aktif melaksanakan fungsinya sebagai sarana sosialisasi politik. Sedangkan di negara yang menganut paham komunis, dimana partai komunis memegang kendali jalannya pemerintahan, fungsi partai politik sebagai sarana sosialisasi politik lebih ditekankan pada penanaman ideologi partai yang pada hakekatnya merupakan ideologi dari negara tersebut.

Kedua, sebagai sarana rekrutmen politik. Rekrutmen politik merupakan proses bagi partai politik mencari anggota baru dan mengajak orang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa rekrutmen politik merupakan seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya.

Partai politik yang ada di negara-negara yang menganut paham demokrasi akan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada seluruh warga negara untuk masuk menjadi anggota partai politik. Disamping itu partai politik juga memberikan kebebasan yang sama kepada mereka untuk berkompetisi menjadi orang yang dicalonkan menjadi pemimpin. Sedangkan pada negara yang menganut paham komunis, fungsi rekrutmen politik dilaksanakan dengan mengutamakan warga negara yang selain mempunyai kemampuan menonjol, juga mempunyai kesetiaan yang cukup tinggi kepada partai.

Fungsi rekrutmen politik sangat penting artinya bagi kelangsungan sistem politik sebab tanpa elit yang mampu melaksanakan peranannya, kelangsungan hidup sistem politik akan terancam. Selain itu fungsi ini juga merupakan bagian dari upaya untuk mempertahankan kekuasaan.

Ketiga, sebagai sarana komunikasi politik. Dalam melaksanakan fungsinya ini, partai politik bertindak sebagai penghubung antara dua pihak yaitu mereka yang memerintah (*the rulers*) dengan mereka yang diperintah (*the ruled*). Sehubungan dengan hal ini partai politik menjadi pihak yang menampung arus informasi, baik informasi yang berasal dari pihak yang memerintah/penguasa untuk disalurkan kepada pihak yang diperintah/masyarakat maupun sebaliknya. Informasi yang diterima partai politik selanjutnya dirumuskan sedemikian rupa sehingga penerima informasi

(komunikasikan) dapat dengan mudah memahami dan memanfaatkan. Jadi, proses politik antara pemerintah dan masyarakat dapat berlangsung secara efektif melalui partai politik.

Keempat, sebagai sarana artikulasi dan agregasi kepentingan. Fungsi artikulasi kepentingan menekankan kepada kemampuan partai politik untuk merumuskan dan kemudian menyalurkan berbagai pendapat, aspirasi maupun kepentingan yang ada di dalam masyarakat kepada pihak penguasa. Sedangkan agregasi kepentingan berhubungan dengan proses penggabungan tuntutan-tuntutan dan dukungan-dukungan yang ada di dalam masyarakat, yang sedikit banyak mempunyai persamaan-persamaan ataupun menyangkut masalah yang sama.

Di dalam suatu sistem politik, artikulasi dan agregasi kepentingan ini merupakan input atau masukan bagi badan-badan yang mempunyai wewenang seperti legislatif dan eksekutif. Badan-badan ini selanjutnya mengolah setiap input untuk dijadikan output berupa kebijakan-kebijakan yang mempunyai kekuatan mengikat segenap warga negara seperti undang-undang maupun kebijakan umum lainnya.

Kelima, sebagai sarana partisipasi politik. Fungsi ini berhubungan dengan upaya partai politik untuk membuka kesempatan, mendorong dan mengajak para anggotanya serta masyarakat luas untuk menggunakan partai politik sebagai saluran kegiatan mempengaruhi proses politik. Kegiatan

yang dimaksud antara lain mengajukan kritik dan koreksi atas pelaksanaan suatu kebijakan, mendukung atau menentang calon pemimpin tertentu, serta memilih wakil rakyat dalam pemilu. Fungsi ini sangat menonjol dalam sistem politik yang demokratis bila dibandingkan dengan sistem politik totaliter yang lebih mementingkan ketaatan dari para warganya daripada aktivitas mandiri.

Keenam, sebagai sarana pengatur konflik. Sebagai salah satu lembaga demokrasi, partai politik berfungsi untuk mengendalikan konflik melalui cara berdialog dengan pihak-pihak yang berkonflik, menampung dan memadukan berbagai aspirasi dan kepentingan yang terlibat konflik serta membawa permasalahan ke dalam musyawarah badan perwakilan rakyat untuk mendapatkan penyelesaian berupa keputusan politik. Untuk kepentingan ini diperlukan sikap kompromistis dari wakil rakyat yang berasal dari berbagai partai politik. Apabila kompromi sulit diwujudkan maka partai politik bukannya mengendalikan konflik, melainkan menciptakan konflik dalam masyarakat.

Ketujuh, sebagai sarana pembuatan kebijakan. Fungsi ini hanya dapat dilakukan oleh partai politik apabila ia memegang tampuk pemerintahan serta menduduki badan perwakilan rakyat secara mayoritas. Sedangkan partai politik yang berada di luar pemerintahan lebih menekankan fungsinya untuk mengkritisi berbagai kebijakan yang diambil oleh partai yang berkuasa.



Kedelapan, sebagai sarana mengkritik rezim yang berkuasa. Fungsi ini berkaitan erat dengan fungsi partai politik sebagai sarana pembuatan kebijakan. Pelaksanaannya sangat efektif di negara yang menganut paham demokrasi. Karena di negara yang demokratis terdapat kebebasan bagi warga negara untuk mengemukakan pendapat termasuk menyampaikan kritik kepada rezim yang berkuasa.

Pada hakekatnya berbagai kritik yang dilontarkan oleh partai oposisi dimaksudkan untuk mengontrol jalannya pemerintahan. Adanya kritik, paling tidak akan memaksa rezim yang berkuasa untuk selalu hati-hati dan tidak bertindak sewenang-wenang dalam menggunakan kekuasaannya.

Semua fungsi partai politik yang telah dikemukakan sebelumnya tidak selalu dapat ditemukan di dalam negara-negara yang masih baru. Sekalipun partai politik memainkan fungsi di atas, tetapi biasanya tidak berjalan secara kompetitif dan semuanya di bawah kontrol negara. Di negara-negara baru, kebangkitan dan aktivitas partai seringkali berkaitan dengan proses pembentukan identitas nasional, pengabsahan lembaga pemerintahan, serta usaha-usaha untuk memperkuat persatuan nasional. Dalam kaitan ini partai politik bukan lagi berfungsi sebagai penyedia akses bagi penyaluran tuntutan yang absah pada penguasa, tetapi semata-mata sebagai elemen dalam strategi persatuan nasional dan pengontrolan perbedaan pendapat (Amal, 1989 : 11).

Sementara itu di negara-negara yang otoriter, partai politik biasanya memisahkan fungsi utamanya sebagai alat untuk memobilisasi massa, mencari legitimasi di mata rakyatnya untuk mendukung sistem politik, melestarikan status quo dan sebagainya. Sedangkan di negara-negara komunis, peranan partai sangat sentral sehingga wacana tentang partai terasa lebih penting ketimbang diskusi tentang negara. Dalam kenyataannya, keterkaitan antara partai dengan negara itu begitu dekatnya. Partai komunis dalam banyak hal memborong hampir seluruh fungsi dalam sistem politik, baik input maupun output. Akibatnya partai adalah penjaga kelangsungan sistem dan pada saat yang lain muncul sebagai negara itu sendiri.

B. Sistem Kepartaian

Sistem kepartaian ialah pola perilaku dan interaksi di antara sejumlah partai politik dalam suatu sistem politik. *Maurice Duverger* menggolongkan sistem kepartaian menjadi tiga, yaitu *sistem partai tunggal (totaliter, otoriter dan dominan)*, *sistem dua partai* serta *sistem banyak partai* (Surbakti, 1992 : 132-139).

Dalam negara yang menerapkan bentuk *partai tunggal totaliter* terdapat satu partai yang tak hanya memegang kendali atas militer dan pemerintahan, tetapi juga menguasai seluruh aspek kehidupan masyarakat. Sementara itu bentuk *partai tunggal otoriter* merupakan sistem kepartaian

yang di dalamnya terdapat lebih dari satu partai. Hanya saja satu partai besar yang digunakan oleh penguasa sebagai alat memobilisasi masyarakat dan mengesahkan kekuasaannya, sedangkan partai-partai lain kurang dapat menampilkan diri karena ruang geraknya dibatasi. Partai tunggal otoriter digunakan sebagai wadah persatuan segala lapisan dan golongan masyarakat serta sebagai alat memobilisasi masyarakat untuk mendukung kebijakan yang dibuat penguasa. Lain lagi halnya dengan *partai tunggal dominan*. Dalam sistem kepartaian ini terdapat lebih dari satu partai, namun satu partai saja yang dominan (secara terus menerus berhasil mendapatkan dukungan untuk berkuasa), sedangkan partai-partai lain tidak mampu menyaingi partai yang dominan, walaupun terdapat kesempatan yang sama untuk mendapatkan dukungan melalui pemilu. Partai yang dominan itu biasanya lebih dahulu muncul untuk membina bangsa dan mengorganisasikan pembangunan ekonomi dibandingkan dengan partai-partai lain yang muncul beberapa dekade kemudian untuk mengoreksi dan menyaingi partai dominan.

Sistem dua partai merupakan sistem kepartaian yang di dalamnya terdapat dua partai yang bersaing untuk mendapatkan dan mempertahankan kewenangan pemerintah melalui pemilu. Dalam sistem ini terdapat pembagian tugas di antara kedua partai yaitu partai pemenang pemilu menjadi partai yang memerintah sedangkan partai yang kalah berperan

sebagai kekuatan oposisi yang loyal. Sekalipun berupaya keras untuk mengalahkan partai yang berkuasa tetapi tidak berupaya mengganti sistem politik yang berlaku.

Sistem banyak partai merupakan suatu sistem yang terdiri atas lebih dari dua partai yang dominan. Sistem ini merupakan produk dari struktur masyarakat yang majemuk, baik secara kultural maupun secara sosial ekonomi. Setiap golongan dalam masyarakat cenderung memelihara keterikatan dengan asal usul budayanya dan memperjuangkan kepentingan melalui wadah politik tersendiri. Karena banyak partai yang bersaing untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan melalui pemilu maka yang sering terjadi adalah pemerintahan koalisi dengan dua atau lebih partai yang secara bersama-sama dapat mencapai mayoritas di parlemen. Untuk mencapai konsensus di antara partai-partai yang berkoalisi itu memerlukan "*praktek dagang sapi*" yaitu tawar menawar dalam hal program dan kedudukan menteri.

Dalam konteks negara-negara berkembang, *Giovanni Sartori* mengajukan sistem kepartaian yang disebutnya *pluralisme ekstrim* dan *hegemonik* (Surbakti, 1992 : 135). Sistem pluralisme ekstrim (*polarized pluralism*) biasanya terbentuk dalam masyarakat yang secara sosio kultural sangat majemuk. Jumlah partai dalam sistem ini sangat banyak (lima atau lebih) yang masing-masing memiliki ideologi yang bertentangan sehingga

sukar sekali mencapai konsensus. Kemungkinan untuk memerintah bergantung pada kemampuannya menyusun koalisi. Karena memiliki tingkat konsensus yang rendah maka setiap koalisi yang memerintah selalu diancam krisis manakala menghadapi pengambilan keputusan dalam soal yang menyangkut ideologi dan kepentingan pendukung.

Dalam sistem partai hegemonik, sejumlah partai diizinkan tetapi hanya sebagai partai kelas dua karena mereka tidak diizinkan berkompetisi secara bebas dengan partai hegemoni. Sistem ini terbagi menjadi dua tipe, yaitu sistem hegemonik yang bersifat ideologis dan yang bersifat pragmatis. Sistem hegemonik yang bersifat ideologis, partai-partai satelit terwakili dalam pemerintahan tetapi tanpa hak-hak yang penuh. Sedangkan dalam sistem yang bersifat pragmatis, partai-partai yang marginal memiliki hak penuh untuk berpartisipasi dalam proses politik. Sistem partai hegemonik ini begitu inklusif dan menampung semua kepentingan sehingga partai-partai kecil tak mampu menandingi partai yang hegemoni.

Lebih jauh *Sartori* menurut *Afan Gaffar* memberikan gambaran yang jelas tentang hakekat dari sistem kepartaian ini sebagai berikut :

**Partai hegemonik tidak akan membiarkan untuk terjadinya kompetisi baik yang bersifat formal maupun yang aktual. Partai-partai yang lain diadakan hanyalah sebagai partai kelas dua dan sekadar diberi lisensi, karena mereka tidak akan diperkenankan untuk berkompetisi yang antagonistik dan basis yang sama. Di dalam kenyataannya perubahan tidak hanya tidak diperkenankan bahkan tidak dapat dilakukan. Karena*

kemungkinan untuk terjadinya rotasi kekuatan tidak pernah terpikirkan. Implikasinya adalah partai hegemonik akan tetap berkuasa apakah disukai atau tidak. Tak ada sangsi yang membuat partai hegemonik menjadi responsive. Apapun kebijaksanaannya, dominasinya tidak pernah dapat ditantang. Implikasinya bahwa, tidak hanya perubahan, segala bentuk promise tentang kompetisi pun terkesampingkan.” (Siregar, 1990 : 114).

Dengan demikian, sistem kepartaian hegemonik selalu didominasi oleh partai hegemonik dalam waktu yang panjang, serta mengenyampingkan partai-partai pinggiran dalam arena kompetisi merebut kekuasaan.

Tipologi sistem kepartaian hegemonik yang dikonseptualisasikan oleh *Sartori* tersebut, dapat ditempatkan sebagai model yang akan memberikan gambaran interaksi antar partai maupun interaksi antara negara dan partai di Indonesia era Orde Baru, dimana Golkar adalah partai negara yang hegemonik. Sebagai model, sistem ini memang tidak sepenuhnya menggambarkan realistik empirik era Orde Baru dan karakteristik sistem kepartaian Orde Baru. Sebab apa yang terjadi pada era Orde Baru juga tidak dapat begitu saja disederhanakan dengan model sistem kepartaian hegemonik. Soal “monopoli longgar” yang dikemukakan oleh *Sartori* misalnya, tampaknya tidak begitu sesuai untuk menggambarkan monopoli Golkar atas dua partai lainnya (PPP dan PDI). Dalam kenyataannya, monopoli pemerintah dan Golkar hampir total atas dua partai lainnya seperti yang terjadi dalam sistem partai tunggal. Sungguhpun demikian, sistem kepartaian

hegemonik merupakan model yang dianggap paling tepat untuk menggambarkan sistem kepartaian Orde Baru dibandingkan model lainnya.

C. Negara Orde Baru

Afan Gaffar (1996 : 27) menyatakan bahwa Negara Indonesia era Orde Baru merupakan negara yang sangat dominan dan bahkan cenderung memperlihatkan karakter yang hegemonik. Hegemoni Negara Indonesia Orde Baru dapat terjadi karena hal-hal berikut : *Pertama*, negara menguasai dengan sangat dominan sumber daya yang dapat dikatakan hampir tidak terbatas, baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial ataupun budaya. Dalam bidang politik, negara melakukan kontrol terhadap mekanisme rekrutmen politik, menjadikan birokrasi sebagai instrumen politik yang cukup kuat, misalnya dengan diadakan lima undang-undang politik (UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD ; UU Pemilu ; UU Kepartaian ; UU Keormasan ; dan UU Referendum). Dalam bidang ekonomi negara mampu menguasai sumber daya ekonomi dengan mengimplementasikan UUD 1945 secara efektif dan diwujudkannya melalui kehadiran sejumlah BUMN. Sementara itu dalam bidang sosial budaya, negara mampu memperlihatkan hegemoninya dengan mendominasi interpretasi makna nilai untuk menopang kehidupan sosial, ekonomi dan politik.

Kedua, negara mampu melakukan kontrol politik dengan sangat efisien dan efektif melalui regulasi kehidupan politik, pembentukan sejumlah

aparatus yang sangat khusus untuk menangani masalah politik, dan aparat tersebut mempunyai kecenderungan bersifat represif. Negara juga mempunyai kecenderungan untuk menggunakan mekanisme *stick and carrot* untuk melakukan kontrol terhadap kehidupan politik.

Ketiga, adalah merupakan kenyataan pula bahwa rakyat dalam posisi yang sangat lemah apabila berhadapan dengan negara. Dalam pembentukan kebijakan publik, rakyat mengalami proses alienasi, karena kebijakan publik merupakan dominasi dari sekelompok kecil elit yang ada di pusat. Sementara rakyat diwajibkan untuk mensukseskan implementasi dari kebijakan publik tersebut.

Keempat, kalau dilihat dari dimensi pembentukan kekuatan rakyat melalui proses pembentukan jati diri rakyat, maka sebenarnya rakyat telah mengalami mobilisasi sosial dan politik yang sangat tinggi. Akan tetapi dalam konteks perpolitikan seperti ini, individu biasanya akan sangat takut mengambil resiko untuk berhadapan dengan negara.

Uraian yang telah dikemukakan di atas menunjukkan kekuasaan negara yang sangat besar. Negara mempunyai otoritas sepenuhnya untuk memformulasikan kebijakan tanpa campur tangan dari rakyat. Oleh karena itu dominasi dan otonomi serta hegemoni negara merupakan sesuatu yang tidak terelakkan. Apalagi dalam konsep kekuasaan negara yang hegemonik, persoalan utamanya adalah bagaimana memperoleh legitimasi dari

masyarakat. Kondisi ini akan menjadikan seluruh artikulasi kepentingan negara, walaupun sebenarnya tidak mempresentasikan kepentingan nasional, namun didukung sepenuhnya oleh masyarakat. Di sini yang dituju adalah kepatuhan-kepatuhan politik dari masyarakat.

Sifat Negara Orde Baru yang kuat dan otonom tidak terlepas dari kondisi historis yang melatar-belakanginya. Orde Baru lahir tahun 1966 memperoleh warisan struktural rezim Orde Lama, yaitu krisis politik berkepanjangan dengan konfigurasi ekonomi yang sangat suram, sebagai akibat pengutamaan pembinaan kepribadian bangsa (*nation and character building*) yang disuarakan oleh Presiden Soekarno di era Demokrasi Terpimpin. Angka pertumbuhan ekonomi dalam periode 1960-1965 hanya mencapai 2% rata-rata per tahun, dan angka inflasi yang membumbung tinggi mencapai 600% dalam rentang waktu tersebut (Booth dan Peter McCawley, 1987 : 7). Sedangkan krisis politik ditandai dengan adanya diversifikasi kekuasaan, sistem kepartaian yang sentrifugal, tatanan politik yang bersifat konfliktual, dan kulminasinya adalah kudeta berdarah tahun 1965.

Krisis politik yang berkepanjangan dan konfigurasi ekonomi yang suram tersebut tidak diberi batas toleransi cukup luas oleh pemerintah Orde Baru. Pengalaman buruk di masa Orde Lama dianggap sebagai penyelewengan inkonstitusional. Berdasarkan pengalaman buruk itu, Orde

Baru di bawah Presiden Soeharto mengkombinasikan dua strategi, menciptakan stabilitas politik dan memacu pertumbuhan ekonomi, yang kemudian secara konstitusional dituangkan dalam Trilogi Pembangunan Nasional sejak Pelita I.

Upaya menciptakan stabilitas politik telah menempatkan militer (ABRI) sebagai aktor paling utama yang menonjolkan pendekatan keamanannya (*security approach*). Pada saat yang sama dibentuklah Golkar sebagai perpanjangan tangan ABRI dan sebagai partai milik pemerintah, yang pada akhirnya tumbuh menjadi kekuatan korporatik (Butar-Butar, 1990 : 58). Disamping itu, partai-partai politik disederhanakan, dan rakyat didepolitisasi melalui kebijakan massa mengambang dan represi terhadap pikiran-pikiran kritis masyarakat. Dengan langkah-langkah tersebut diharapkan dapat menciptakan stabilitas politik. Stabilitas politik menjadi parameter keberhasilan pemerintah Orde Baru, yang sebelumnya tidak pernah tercapai selama rezim Orde Lama.

Dalam diskursus hubungan negara dan masyarakat, para pengamat perpolitikan Indonesia mensinyalir kehidupan politik Orde Baru dengan berbagai pandangannya masing-masing, namun secara umum mempunyai substansi yang sama yaitu memandang kehidupan politik Orde baru sebagai rezim otoritarian dan kapitalistik. Seperti konsep yang dikemukakan *Guillermo O' Donnel* (otoriterisme birokratik), *Dwight Y. King* (otoriter birokratik dan

korporatisme negara), *Philip Schmitter* (korporatisme negara), dan *Richard Robison* (kapitalisme birokratik) serta *Yosihara Kunio* (kapitalisme erza). Dalam konteks ini *Mohtar Mas'ood* (1989 : 19-25) juga menelaah kehidupan politik Orde Baru secara lengkap. Menurutnya, beberapa metode manajemen konflik Orde Baru adalah sebagai berikut :

1. Orde Baru menciptakan semacam "kabinet dapur" (*kitchen cabinet*) yang terdiri dari penasehat-penasehat dekat Soeharto baik sipil maupun militer.
2. Implementasi kebijaksanaan pemerintah dijamin dengan menempatkan perwira-perwira militer dalam jabatan-jabatan pemerintah sipil, dengan mengintensifkan jaringan intelijen, maupun dengan metode-metode konvensional untuk meningkatkan sentralisasi dan efisiensi birokrasi.
3. Mengendalikan perwakilan kepentingan dengan cara membuat kedua badan legislatif menjadi lebih tanggap terhadap kepentingan pemerintah dan memaksa kelompok-kelompok kepentingan yang ada untuk bergabung dengan organisasi-organisasi korporatis yang disponsori oleh pemerintah.
4. Mendasari semua usaha itu dengan menyebarkan doktrin-doktrin baru, berujud ideologi "pembangunanisme" dan "Dwi-fungsi ABRI"

sebagai doktrin yang mengesahkan peranan militer dalam urusan-urusan non-militer.

Kehidupan politik Orde Baru seperti digambarkan *Mohtar Mas'od* muncul dalam bentuk dominasi politik negara atas masyarakat yang telah dipraktekkan selama rezim Orde Baru berkuasa. Melalui kekuasaan birokrasi, negara muncul sebagai kekuatan otonom ketika berhadapan dengan masyarakat. Sebab secara politik birokrasi menjadi sangat kuat, karena tidak saja dijalankan oleh pemerintah sipil tetapi mendapat dukungan maupun keterlibatan langsung aparat militer. Hubungan keduanya dapat dilihat dalam pelembagaan politik dan pemerintahan yang sangat menonjol selama pemerintahan Orde Baru yaitu penciptaan birokrasi (meminjam istilah *Mohtar Mas'od*) "kembar" yaitu sipil dan militer. Birokrasi "kembar" ini mempunyai fungsi dominan dalam setiap jenjang administrasi teritorial pemerintah.

Dengan posisinya yang kuat dan dominan, Negara Orde Baru selalu dapat "memecahkan" masalah-masalah besar bangsa dengan sendirian tanpa banyak mengajak serta keterlibatan masyarakat. Apalagi dengan kekuatan bersenjata yang solid dan kuat, Negara Orde Baru telah terbukti "mampu" memaksa masyarakat untuk melakukan apapun.

Selama rezim Orde Baru berkuasa lebih dari tiga dasa warsa, kombinasi koersi dan otoriter nampak berakar dengan kuat. Penyingkiran kekuatan-kekuatan di luar birokrasi, pembatasan partisipasi massa,

pengelolaan politik yang sangat lihai serta keberhasilan pembangunan ekonomi jangka panjang, membuatnya relatif kedap terhadap gelombang perubahan jangka pendek dalam lingkungannya. Orde Baru sebagaimana telah disinggung sebelumnya dipandang banyak pengamat politik sebagai rezim otoriterisme birokratik, yaitu suatu rezim militer yang beraliansi dengan teknokrat, birokrat sipil dan masyarakat bisnis oligopolistik baik domestik maupun internasional.

Politik Orde Baru ibarat sebuah kerucut, di mana Presiden Soeharto sebagai puncaknya. Dia mempunyai kontrol yang sangat besar dan luas terhadap segenap sektor kehidupan masyarakat. Hampir setiap kebijakan atau perhelatan akbar yang menyangkut kehidupan masyarakat, harus memperoleh "restu" dari presiden. Namun dalam menjalankan kontrol tersebut dia tidak sendirian. Dia memiliki sekian banyak aparat birokrasi yang ^{tersebut} dibuat secara bertingkat-tingkat serta berada dalam kontrolnya yang ketat. Semua aparat birokrasi harus memiliki loyalitas yang tinggi kepadanya, bahkan dapat dikatakan setiap aparat birokrasi adalah perpanjangan tangan dan *bumper* politiknya Soeharto.

Di sisi lain, jalan atau strategi yang ditempuh Orde Baru dengan cara memobilisasi pegawai negeri lewat kebijakan monolitik, persuasi pada rakyat, pelimpahan sumber daya material, menjanjikan program pembangunan melalui Golkar, menjungkirkan kelompok-kelompok oposisi dengan peraturan

resmi, membangun jaringan-jaringan korporatis, serta mengkooptasi pemimpin-pemimpin yang berpengaruh.

Peneguhan atas kekuasaan negara dalam berbagai lapisan dengan instrumennya kian mendominasi formasi sosial di dalam masyarakat termasuk partai politik. Karena dependensinya pada otoritas kekuasaan politik negara, partai politik berada dalam posisi subordinat. Dalam upayanya mempertahankan keadaan ini, rezim Orde Baru melakukan serangkaian strategi untuk mengendalikan kehidupan partai politik sebagaimana akan dikupas pada bab berikut dari buku ini.

BAB III

STRATEGI REZIM ORDE BARU

MENGENDALIKAN KEHIDUPAN PARTAI POLITIK

Sebagai negara yang relatif kuat dan otonom, Negara Orde Baru melakukan serangkaian strategi dalam mengelola semua aspek kehidupan, baik politik, ekonomi maupun sosial budaya. Semua ini tiada lain dimaksudkan untuk melanggengkan kekuasaannya. Khusus dalam kehidupan partai politik, beberapa strategi yang dilakukannya adalah : *Pertama*, pembentukan partai negara (Golkar). *Kedua*, menerapkan sistem kepartaian yang hegemonik. *Ketiga*, marginalisasi partai politik. Berikut ini satu per satu dari hal tersebut akan dibahas lebih lanjut.

A. Pembentukan Partai Negara (Golkar)

Bersamaan dengan pembersihan unsur-unsur Orde Lama, ditempatkan pula sejumlah perwira ABRI dalam jabatan-jabatan penting birokrasi. Penempatan ABRI dalam birokrasi itu dianggap perlu guna mengendalikan posis-posisi politik dan ekonomi yang akan menjamin keberhasilan Orde Baru. Dalam konteks ini *Ali Murtopo* (1982 : 107) menyatakan, "*mengembalikan posisi-posisi yang sekarang dikendalikan kaum militer kepada kaum sipil hanya mempertaruhkan eksistensi negara dan membahayakan proses normalisasi yang sedang berjalan.*"

Pernyataan politik semacam itu justru menimbulkan masalah tersendiri bagi ABRI, yakni bagaimana memperoleh legitimasi secara konstitusional guna mendeskripsikan peranan politik ABRI, serta bagaimana bentuk organisasi yang akan mendukung ABRI. Hal ini dibutuhkan kendati para perwira telah menduduki jabatan-jabatan strategis birokrasi, apalagi secara institusional ABRI memerlukan adanya suatu aliansi dengan birokrasi. Ini berarti bahwa militer tidak melakukan dominasi total di Indonesia. Militer sebagai pemegang posisi kunci menjalin hubungan erat dengan birokrasi sipil, sebagai kekuatan dwitunggal penegak kohesi *pheralitas* dalam masyarakat.

Pilihan aliansi ABRI - birokrasi sipil dilandasi beberapa pertimbangan khusus, diantaranya adalah : *Pertama*, orang-orang yang terhimpun dalam birokrasi memiliki kapabilitas berorganisasi yang cukup tinggi untuk menghubungkan ABRI dengan berbagai kepentingan dalam masyarakat. *Kedua*, ketertarikan birokrasi kepada struktur masyarakat tidak seerat jalinan antara partai politik dengan masyarakat (Sanit, 1987 : 75). Mereka memperhatikan juga, bahwa masyarakat tersusun atas berbagai kelompok kepentingan (*interest group*), yang berada dalam lingkungan kehidupannya. Sebab itu, diciptakanlah Golkar sebagai wadah berbagai kepentingan dalam masyarakat tersebut.

Embrio Golkar sebenarnya telah ada pada masa Demokrasi Terpimpin. Hal ini diawali oleh adanya upaya Angkatan Darat (AD) untuk mendirikan

koalisi kelompok-kelompok kekaryaannya besar yang heterogen di dalam DPR. Pada 20 Oktober 1964, koalisi itu dikoordinasikan lewat Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar). Pembentukan Sekber Golkar yang dimotori AD dalam Front Nasional ini semula dimaksudkan sebagai titik temu untuk menghimpun kekuatan-kekuatan anti komunis (Suryadinata, 1992 : 138).

Pada 1969-1971 adalah masa konsolidasi sebagai proses restrukturisasi Organisasi Sekber Golkar. Organisasi ini dalam pertengahan 1969 masih merupakan raksasa lamban dan masih perlu didorong agar bergerak. Orang-orang dekat Presiden masih meragukan kemampuan Sekber Golkar karena dua alasan. *Pertama*, Sekber Golkar sangat heterogen karena memiliki 291 organisasi fungsional (Murtopo, 1982 : 70). Keanggotaannya banyak didominasi politisi sipil dan intelektual independen sehingga penasehat Presiden seperti *Ali Murtopo* meragukan kredibilitas Sekber Golkar di mata publik. *Kedua*, kendati organisasi yang berafiliasi dengan militer mendominasi Sekber Golkar, namun sebagian perwiranya adalah orang-orang Soekarno (Mas'ood, 1989 : 24).

Akhirnya, karena kebutuhan mendesak untuk memiliki perwakilan di DPR, mendorong pemerintah berkompromi (*bargaining*) dengan Sekber Golkar dan menempatkan orang-orangnya dalam barisan kepemimpinan organisasi ini. Selanjutnya, pada akhir 1969 pemerintah mengambil dua keputusan penting. *Pertama*, menjadwalkan pemilu 1971, yang diikuti

dengan Sidang Umum MPRS di mana Soeharto akan dipilih menjadi Presiden. *Kedua*, mengorganisasikan dan melaksanakan pemilu dalam cara sedemikian rupa sehingga menjamin mayoritas formasi MPR dan DPR dikontrol langsung Presiden dan sahabat-sahabat militer kepercayaannya (Liddle, 1992 : 47).

Strategi ini berusaha menciptakan organisasi pemilunya sendiri, yang tidak mengandalkan salah satu partai yang ada untuk memperoleh dukungan massa dan mayoritas DPR. Keputusan ini memberi peluang kepada perwira untuk merombak Sekber Golkar. Para perwira yang dimotori *Ali Murtopo* mendirikan sebuah mesin pemilu dalam Sekber Golkar yang dinamakan Badan Pengendali Pemilu. Badan ini terbukti sangat efektif dalam memperluas pengaruh organisasi ini ke seluruh pelosok tanah air sehingga tidak heran jika dijuluki sebagai *bulldozer* yang meratakan jalan bagi kemenangan Sekber Golkar, yang pada tanggal 27 April 1971 berganti nama menjadi Golkar (Azhar, 1997 : 86).

B. Penerapan Sistem Kepartaian Hegemonik

Dalam masa pemerintahan Orde Baru, partai politik belum mampu melaksanakan fungsinya dengan baik. Peranan partai politik pada masa ini dapat dikatakan hanya sebagai alat legitimasi dari sistem politik yang sedang berlangsung. Partai politik dapat dikatakan belum pernah memperlihatkan kemandiriannya, dimana mereka selalu tergantung pada penguasa yang

selalu mengontrol aktivitas partai politik. Hal ini disebabkan oleh pemerintah yang berperan sebagai *pembina politik nasional*, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri.

Peran ini mendukung besarnya campur tangan pemerintah dalam urusan internal partai politik. Misalnya dalam kasus yang dialami PDI dalam Munas tahun 1986, juga dalam terpilihnya Soerjadi dalam Kongres PDI ke IV di Medan (Juni 1996) yang menyingkirkan Megawati sebagai Ketua Umum PDI hasil Munas 1993. Terpilihnya formatur partai adalah atas campur tangan pemerintah dan bukan merupakan hasil musyawarah partai. Dengan demikian, partai politik tidak dapat diharapkan berperan sebagaimana mestinya.

Berlangsungnya keadaan tersebut disebabkan oleh *sistem kepartaian yang hegemonik*, dimana Golkar sebagai partai hegemonik yang tidak mampu diimbangi oleh partai politik lainnya (PPP dan PDI). Mengapa dalam sistem kepartaian yang hegemonik partai politik yang lain tak mampu mengimbangi Golkar ? Dalam konteks ini *Giovani Sartori* (1976 : 230 - 231) memberikan penjelasan berikut :

Partai hegemonik tidak akan membiarkan terjadinya kompetisi, baik yang bersifat formal mau pun aktual. Partai-partai lainnya diadakan hanyalah sebagai partai kelas dua dan sekedar diberi lisensi, karena mereka tidak diperkenankan untuk berkompetisi yang antagonistik dengan basis yang

sama. Dalam kenyataannya perubahan tidak hanya tidak diperkenankan, bahkan tidak dapat dilakukan, karena untuk terjadinya rotasi kekuasaan tak pernah terpikirkan. Implikasinya adalah partai hegemonik akan tetap berkuasa, apakah disukai atau tidak, tak ada sanksi yang membuat partai hegemonik menjadi responsif. Apa pun kebijaksanaannya, dominasinya tak akan pernah ditentang.

Mengacu kepada pandangan *Sartori* di atas, dapat kita katakan bahwa sistem kepartaian yang berlangsung pada era Orde Baru sama sekali pincang. Karena Golkar bisa mengambil setiap keputusan tanpa harus memperdulikan suara pihak partai politik lainnya, sebab jumlah seluruh suara yang diperoleh partai lain tidak dapat menyamai suara yang diperoleh Golkar (Bulkin, 1988 : 214 - 215).

Munculnya Golkar sebagai partai hegemonik menurut *Afan Gaffar* ditentukan oleh empat faktor berikut : *Pertama*, terbentuknya aparatus keamanan dan birokrasi yang dapat menjamin terciptanya keamanan dan ketertiban negara. *Kedua*, proses depolitisasi massa yang dilakukan secara sistematis. Sementara di pihak lain terjadi proses politisasi birokrasi yang tinggi karena KORPRI merupakan salah satu elemen terbesar Golkar. *Ketiga*, proses esmakulasi atau pengebirian partai-partai politik non-pemerintah terutama dalam kaitannya dengan rekrutmen elit partai yang bersifat akomodatif. Dalam konteks ini, elit partai haruslah mereka yang dapat

diterima oleh pemerintah. *Keempat*, penciptaan sistem pemilu dan aturan-aturannya yang sedemikian rupa guna menjamin kemenangan mutlak Golkar (Siregar, 1990 : 96-97).

Lebih jauh *Afan Gaffar* menyatakan bahwa akibat dari sistem kepartaian hegemonik menjadikan peranan partai politik (PPP dan PDI) menjadi sangat minimal dalam *policy process* (proses politik). Peran yang dapat dilakukan hanya bersifat reaktif, bukan sebagai pembentuk agenda (*agenda setter*) dan opini publik, serta bukan sebagai determinasi yang harus selalu diperhitungkan (Abar (ed.), 1990 : 16).

Sistem recalling turut pula mempengaruhi peranan anggota partai politik yang berada di DPR dalam mengartikulasikan idenya dengan baik. Pendapat yang berbeda secara keras terhadap pemerintah atau melakukan kritik-kritik keras terhadap kebijaksanaan pemerintah dianggap sebagai sesuatu yang mengganggu kewibawaan pemerintah dan stabilitas nasional. Kondisi ini oleh *Afan Gaffar* disebut sebagai depolitisasi argumen (Abar (ed.), 1990 : 19).

Sejalan dengan itu *M. Dawam Rahardjo* dalam artikelnya *Angkatan Bersenjata sebagai Kekuatan Politik* (Prisma No.12, 1981 : 115), mengemukakan hal yang menarik dalam hubungan ini, yaitu bahwa partai politik (maksudnya PPP dan PDI), makin lama makin menyerupai Golkar. Akibatnya, partai politik yang lain tidak mampu menawarkan suatu doktrin tandingan selain daripada doktrin pembangunan yang dilemparkan Golkar. Dengan kata lain, berbicara tentang partai politik di Indonesia, seolah-olah

sudah cukup dengan berbicara tentang Golkar, karena keberhasilannya menjadi partai mayoritas tunggal dalam enam kali pemilu di Indonesia. Dari kenyataan seperti ini, maka yang terjadi justru *mobilisasi* untuk mempengaruhi sikap dan perilaku politik seluruh masyarakat. Hal ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan dengan menggunakan sarana partai, bahkan kekuasaan negara pun cenderung dimobilisir untuk memenangkan partainya penguasa secara mutlak (Budiardjo, 1981 : 160).

Dengan demikian partai politik (PPP dan PDI) kurang berfungsi sebagai wahana partisipasi politik massa. Hal ini diakibatkan pembatasan-pembatasan yang ketat dari penguasa Orde Baru, seperti lahirnya paket lima undang-undang di bidang politik, di antaranya UU No.3 tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golkar dan UU No.8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Dalam kedua undang-undang ini organisasi sosial politik (orsospol) dan organisasi kemasyarakatan (ormas) diharuskan mencantumkan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga-nya. Di samping itu ormas dilarang menjadi *underbouw* orsospol, kemudian hubungan ormas dengan orsospol dibatasi bersifat konsultatif saja. Sejak itu, nasib partai politik (PPP dan PDI) bagaikan diamputasi, seperti dikatakan oleh *Sabam Sirait* dalam Forum Keadilan No.9 (1993 : 96). Dan konflik intern yang berkepanjangan dalam kedua partai tersebut menjadi cemoohan masyarakat dan ditambah lagi dengan pembatasan-pembatasan yang dilakukan penguasa.

Keadaan yang demikian justru melahirkan *status quo*, suasana yang

diinginkan oleh penguasa demi kesinambungan program pembangunan yang telah dicanangkannya. Dan untuk melaksanakan program-program pembangunan tersebut dibutuhkan prasyarat adanya stabilitas politik, bahkan stabilitas justru sudah merupakan tujuan dan tidak lagi merupakan sarana untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, sumber-sumber yang mengakibatkan ketidakstabilan sering dianggap sebagai gangguan, misalnya kebebasan berpendapat, bersikap dan bersuara sering mendapat larangan dari penguasa walau pun kebebasan tersebut telah dijamin dalam UUD 1945.

Berangkat dari uraian di atas, maka sulit diterima bahwa pemilu yang dilaksanakan pemerintahan Orde Baru secara rutin merupakan suatu bentuk partisipasi politik yang mampu mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan, namun lebih cenderung merupakan sarana legitimasi kekuasaan. Apalagi pemilu sebagaimana diindikasikan oleh *Afan Gaffar* termasuk sebagai salah satu basis bagi hegemoni Golkar (Abar (ed.), 1990 : 19) . Oleh karena itu penciptaan sistem pemilu dan peraturannya yang sedemikian rupa tiada lain dimaksudkan guna menjamin agar Golkar memenangkan pemilu secara mutlak. Hal ini mengakibatkan kekalahan partai politik (PPP dan PDI) secara mutlak pula, yang pada akhirnya memperlemah eksistensi dan peran partai politik dalam proses politik itu sendiri.

Terjadinya kondisi di atas tidak terlepas dari kenyataan bahwa kedua partai politik yang ada (PPP dan PDI) hanya diberikan lisensi untuk hidup bukan untuk berkompetesi dengan partainya pemerintah. Rotasi kekuasaan

hampir tak terpikirkan oleh Golkar sebagai partai hegemonik sehingga tidak ada perubahan tatanan. Akibatnya ia tetap berkuasa baik disukai atau tidak dan kebijakannya tak dapat ditentang.

C. Marginalisasi Partai Politik

1. Kontrol Negara Terhadap Partai

Orde Baru yang lahir setelah perebutan kekuasaan politik yang gagal dilakukan oleh Gerakan 30 September dianggap mempunyai ciri-ciri yang berbeda dengan rezim yang mendahuluinya ('Orde Lama'). Masa awal Orde Baru ditandai dengan gerakan-gerakan pembaharuan yang pada hakekatnya merupakan koreksi terhadap langkah-langkah yang diambil semasa Demokrasi Terpimpin. Oleh karena itu pemerintah Orde Baru bertekad untuk mewujudkan cita-cita Revolusi kemerdekaan 1945 melalui pembangunan nasional di segala bidang, ekonomi, sosial, politik, pertahanan dan keamanan serta segala aspek dan dimensi kehidupan lainnya.

Masalah partai dan kepartaian menjadi amat penting semasa pemerintahan Orde Baru. Sebab hal ini dianggap sebagai penyebab ketidakstabilan politik yang menyebabkan pembangunan menjadi terhambat. Oleh karena itu demi terciptanya stabilitas politik serta terlaksananya pembangunan ekonomi, Orde Baru melakukan kontrol terhadap partai melalui tiga hal berikut : *Pertama*, penyederhanaan partai politik (fusi partai).

Kedua, kebijakan massa mengambang (*floating mass*). *Ketiga*, penyeragaman asas tunggal Pancasila. Satu per satu dari ketiga hal tersebut dipaparkan berikut ini.

a. Penyederhanaan Partai Politik (Fusi Partai)

Presiden Soekarno adalah penganjur utama bagi adanya penyederhanaan partai pada masa Orde Lama. Ide Soekarno didasarkan atas pemikiran bahwa ketidak-stabilan politik bersumber pada banyaknya jumlah partai politik. Oleh karena itu, bila kestabilan politik diinginkan maka jumlah partai politik harus dikurangi.

Ide tentang perlunya partai tunggal bukanlah sesuatu yang baru dalam sejarah politik Indonesia modern. Pada 22 Agustus 1945, Republik Indonesia yang baru merdeka telah membentuk *monolithic national party* yaitu Partai Nasional Indonesia yang kemudian tidak bertahan lama. Ide ini kemudian diganti dengan sistem multi partai yang lebih banyak mendapat dukungan. Secara konstitusional sistem multi partai dimulai tanggal 3 Nopember 1945 dengan keluarnya Maklumat Pemerintah yang isinya secara garis besar memberi kesempatan kepada bangsa Indonesia untuk mendirikan partai politik sesuai keinginannya.

Sikap Soekarno terhadap partai politik pada tahun 1950-an adalah tidak *favorable*. Pada masa itu Soekarno terkenal dengan sikapnya yang anti

partai politik. Salah satu ucapannya yang menghebohkan dalam pidato tahun 1956 adalah penegasan bahwa partai politik sebagai penyakit yang lebih parah dari perasaan kesukuan dan kedaerahan. Bahkan Soekarno mengindikasikan partai politik sebagai biang terjadinya cakar-cakaran di kalangan bangsa Indonesia satu sama lain. Oleh karena itu ia mengajak, "*sekarang marilah kita bersama-sama mengubur semua partai*" (Karim, 1983 : 140).

Orde Baru mewarisi pemikiran Soekarno tentang perlunya penyederhanaan kepartaian. Langkah pertama yang diambil pemerintah ialah anjuran Presiden Soeharto untuk mengadakan pengelompokan partai-partai menjadi tiga kelompok dalam DPR, yaitu kelompok spritual-material, kelompok material-spritual dan kelompok karya (Radi, 1984 : 76). Anjuran pengelompokan ini pada dasarnya diterima oleh semua partai politik, tetapi Partai Katholik dan Parkindo menolak dikelompokkan dalam golongan spritual dan lebih suka dikelompokkan dalam golongan nasionalis dengan alasan di dalam kelompok ini dapat dilaksanakan program-program yang "*tidak mementingkan motif-motif ideologis*" (Kaisiepo, 1981 : 70).

Dasar pengelompokan ini menurut Presiden Soeharto sama sekali bukan untuk menghapuskan partai-partai, tetapi semata-mata untuk memudahkan administrasi seperti penyusunan fraksi dalam DPR dan sebagainya. Dalam posisi minoritas demikian, tak ada pilihan lain bagi partai

kecuali mengikuti anjuran pemerintah tersebut. Akhirnya partai-partai mengelompokkan dirinya dalam tiga gabungan yang diharapkan pemerintah yaitu : *Pertama*, kelompok Persatuan Pembangunan yang merupakan gabungan empat partai Islam masing-masing NU, Parmusi, Perti dan PSII. *Kedua*, kelompok Demokrasi Pembangunan. Kelompok ini gabungan dari PNI, Parkindo, Partai Katholik, Murba dan IPKI. Sedangkan kelompok *ketiga* adalah Karya Pembangunan terdiri dari Golkar ditambah Golkar yang diangkat. Dalam pola pengelompokkan seperti inilah partai-partai itu ikut tampil dalam Pemilu 1971. Namun patut dicatat bahwa pemilu yang pertama kali diadakan oleh Orde Baru ini, pelaksanaannya beberapa kali mengalami penundaan. Terlaksananya pemilu setelah melalui persiapan-persiapan dan serangkaian usaha yang harus disebut menjamin kemenangan Orde Baru serta kemenangan kekuatan-kekuatan Pancasila.

Untuk menjamin kemenangan itu maka terlebih dahulu harus ada kepastian bahwa partai-partai tertentu yang dominan dalam sistem politik sebelumnya harus "digarap" sedemikian rupa sehingga tidak akan tampil lagi sebagai pemenang dalam pemilu tersebut. Hal ini sekaligus dimaksudkan untuk melapangkan jalan bagi kemenangan Golkar. Proses penggarapan ini ditempuh antara lain dengan cara-cara berikut. *Pertama*, mengadakan pembersihan terhadap tokoh-tokoh partai (khususnya PNI dan Parmusi).

Dalam kaitan ini terjadi penyingkiran terhadap tokoh-tokoh pimpinan yang radikal dan yang kelihatan bersikap oposisi terhadap pemerintah. *Kedua*, berusaha memutuskan hubungan tradisional yang ada selama ini antara partai dengan basis massanya lewat seperangkat peraturan hukum yang diciptakan untuk itu, antara lain adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri No.12/1969 yang mengharuskan pegawai negeri hanya memberikan loyalitas tunggal kepada negara.

Proses penggarapan terhadap partai-partai ini tentu saja membawa pengaruh yang besar terhadap hasil atau jumlah dukungan suara yang diperoleh mereka dalam Pemilu 1971. Hasil akhir pemilu ini menunjukkan bahwa Golkar menang mutlak dengan perolehan suara sebesar 62,80% dari keseluruhan suara yang diberikan. Sedangkan hasil lainnya NU mampu meraih lebih dari 18% suara, sementara PNI, Parmusi dan PSII mendekati 7% serta Parkindo, Perti, Murba, IPKI dan Partai Katholik kurang dari 2% (Alfian dan Nazarudin Sjamsuddin, 1988 : 57).

Demikianlah proses yang mendahuluinya dan hasil pemilu itu sendiri telah secara nyata menunjukkan kekalahan partai-partai politik. Menyadari posisinya yang makin terjepit, maka tidak ada pilihan lain bagi partai-partai politik untuk segera merencanakan suatu fusi di antara partai-partai. Gagasan pengelompokkan partai-partai politik selanjutnya ditingkatkan menjadi fusi (peleburan) partai-partai ke dalam satu wadah (partai) baru.

Sebelum undang-undang kepartaian lahir, nampaknya partai-partai bergerak maju ke depan mendiskusikan kemungkinan-kemungkinan untuk memfusikan diri mereka yang telah mengelompok ke dalam partai-partai baru. Langkah ini perlu diambil sebab lambat atau cepat penyederhanaan kepartaian akan terwujud juga melalui undang-undang kepartaian yang akan lahir.

Setelah melalui serangkaian perundingan dan musyawarah dengan semangat Ukhuwah Islamiyah di antara pimpinan keempat partai Islam (NU, Parmusi, Perti dan PSII) akhirnya pada pertemuan 5 Januari 1973 di rumah *Mintaredja* disepakati bersama untuk mengadakan fusi partai-partai politik Islam dalam satu partai politik baru yang diberi nama Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Pernyataan fusi ini di dalam kalangan PPP dikenal dengan nama Deklarasi Pembentukan PPP. Deklarasi ini ditandatangani oleh wakil-wakil dari keempat partai yang berfusi yaitu *K.H. Idham Chalid* dan *K.H. Masykur* wakil dari NU ; *H.M.S. Mintaredja* wakil dari Parmusi ; *H. Anwar Tjokroaminoto* wakil dari PSII serta *Rusli Halil* wakil dari Perti.

Sementara itu, kelima partai yang lain yang tadinya bergabung dalam kelompok Demokrasi Pembangunan telah memfusikan diri menjadi satu wadah kegiatan politik dengan nama Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Pemfusian ini secara resmi dituangkan dalam Deklarasi Pembentukan PDI tanggal 10 Januari 1973 yang ditandatangani oleh wakil-wakil kelima partai

yaitu *Achmad Sukardimadjaja* dan *Mh. Sadri* dari Partai IPKI ; *Sabam Sirait* dan *A. Wenas* dari Parkindo ; *Ben Mang Reng Say* dan *F.S. Wignjosumarsono* dari Partai Katholik ; *Mh. Isnaeni* dan *Abdul Madjid* dari PNI ; serta *S. Murbantoko* dan *Djon Pakan* dari Partai Murba. Deklarasi ini menandai meleburnya kelima partai yang berbeda latar belakang sejarah, basis massa dan ideologinya itu ke dalam suatu wadah baru, sekaligus secara formal menandai berakhirnya eksistensi dari masing-masing partai tersebut.

Proses fusi itu sendiri ternyata tidak berhasil memantapkan eksistensi partai sebagaimana yang dibayangkan semula. Hal yang terjadi justru pengalihan konflik-konflik eksternal yang semula terdapat di antara kesembilan partai tersebut menjadi konflik-konflik internal dalam tubuh masing-masing partai yang berfusi. Apa yang terjadi selanjutnya meninggalkan kesan kuat bahwa partai-partai politik baru hasil fusi itu tidak lebih dari partai yang "*diciptakan dari atas*" dan bukan sebagai pelembagaan aspirasi-aspirasi yang ada dan berkembang dalam masyarakat. Secara fungsional, partai-partai inipun kurang mempunyai peranan dalam proses pengambilan keputusan politik secara nasional, sementara di pihak lain Golkar semakin mengukuhkan peranannya.

Keterangan menarik yang dikemukakan sebelumnya adalah posisi partai yang kurang menguntungkan sehingga menimbulkan ketergantungan kedua partai pada arah penataan politik. Kenyataan ini mengakibatkan posisi

partai menjadi lemah terhadap pemerintah. Disamping itu kondisi ini memberikan penjelasan bahwa pola perilaku dan tindakan partai pun harus menyesuaikan diri dengan tuntutan budaya politik baru yang mengacu pada stabilitas politik sebagai landasan perbaikan kehidupan ekonomi. *Alfian* (1986 : 59) mengidentifikasi pola perilaku baru yang dikehendaki itu sebagai rasional persuasif, sedangkan pola perilaku yang kurang disukai sebagai emosional konfrontatif.

Implikasi dari kehendak dan tuntutan itu mengandung makna semangat dan sikap yang cenderung radikal di dalam tubuh partai harus digantikan pada sikap yang lebih akomodatif dan dapat menerima tuntutan baru itu. Dalam konteks ini, konflik-konflik di dalam tubuh PPP dan PDI pada hakekatnya merupakan pergeseran tipologi kepemimpinan di dalam tubuh kedua partai. Pergeseran yang dimaksud di sini adalah dari kepemimpinan dan perilaku yang kurang disukai menjadi kepemimpinan partai yang dapat menyesuaikan diri dengan tuntutan baru tersebut.

Dalam hubungan ini dapat dipahami adanya campur tangan pemerintah dalam konflik internal PPP dan PDI. Hal ini sebagai upaya pengeliminasian bagi munculnya kembali pola perilaku lama dalam kehidupan partai. Oleh karena itu tidak mengherankan jika intensitas konflik di dalam tubuh kedua partai tersebut sangat bergantung kepada ada-tidaknya campur tangan pemerintah di dalamnya. Dengan demikian, makin cepat dan besar

tingkat campur tangan pemerintah maka semakin cepat pula konflik di dalam partai itu mereda.

Akibat dari campur tangan pemerintah dalam setiap konflik yang muncul dalam tubuh PPP dan PDI, politisi yang bersikap radikal akan tersingkir atau disingkirkan dari panggung politik Orde Baru. Apalagi dalam setiap konflik biasanya terjadi tarik menarik dan benturan antara kepemimpinan yang cenderung akomodatif dengan kepemimpinan yang cenderung radikal. Dari perseteruan ini maka politisi akomodatif lah yang akan bertahan.

Kenyataan ini menurut *Syamsudin Haris* (1991 : 99-100) disebabkan setidaknya oleh tiga hal berikut.

"Pertama, politisi partai memang tidak terlibat dan dilibatkan dalam proses penataan kehidupan politik. Kehadiran partai dan politisi partai secara formal diakui, tetapi mereka tidak menjadi bagian dari lingkungan elit tertentu dalam struktur politik. Pada umumnya indikasi ini dapat dilihat pada proses pembuatan undang-undang, dan pada khususnya undang-undang mengenai bidang politik. Kedua, ketidakpastian arah pembangunan sistem kepartaian. Di satu pihak ruang gerak partai dibatasi baik secara formal melalui undang-undang yang berlaku maupun secara informal melalui lembaga "restu", clearance, dan sejenisnya dalam seleksi kepemimpinan partai. Di pihak lain, partai diminta dan diimbau agar lebih mandiri, serta berperan aktif dalam pembangunan. Disamping itu, partai secara formal diakui mempunyai kedudukan sejajar dengan Golkar, tetapi tidak memperoleh keleluasaan yang sama dalam merangkul birokrasi. Dilema itu secara konseptual akan bermuara pada pertanyaan bagaimanakah sistem kepartaian yang hendak dibangun? Berdasarkan segi jumlah sistem yang dianut tampaknya masih bersifat multy party, namun sistem itu

mengarah pada apa yang disebut sistem partai yang dominan yang menampilkan Golkar sebagai partai yang hegemonik. Ketiga, tingkat kepekaan elit partai yang rendah terhadap arah perubahan politik yang tengah terjadi. Kenyataan ini bersumber dari kalangan intelektual dan pemikir yang semakin berkurang dalam memilih karier sebagai politisi partai. Kecenderungan itu menjadi sesuatu yang wajar-wajar saja bila diperhatikan bahwa serangan terhadap partai pada awal Orde Baru sebagian bersumber dari kalangan intelektual khususnya yang tergabung dalam Kesatuan Aksi Sarjana Indonesia."

Apabila dicermati penjelasan di atas dapat diketahui bahwa politisi partai era Orde Baru sangat bergantung pada kekuatan luar (terutama pemerintah). Akibatnya, setiap perilaku politik yang tampil adalah dalam rangka memperoleh legitimasi dari pemilik kewenangan itu.

Berbeda halnya jika dibandingkan dengan masa silam, dimana konflik partai lebih diwarnai oleh konflik antar partai dan terkadang melibatkan massa maka konflik partai era Orde Baru sangat tampak diwarnai oleh adanya campur tangan pemerintah yang sangat kuat. Terjadinya perbedaan hal ini disebabkan oleh tiga hal berikut. *Pertama*, sistem kepartaian masa silam khususnya era Demokrasi Liberal relatif terbuka, sementara sistem kepartaian Orde Baru cenderung tidak demikian.

Kedua, perbedaan tempat partai dalam tatanan politik yang berlaku. Bila pada masa silam partai memperoleh kesempatan untuk berkuasa dengan merebut posisi dalam pemerintahan, maka kesempatan itu hampir tidak pernah diperoleh lagi oleh partai pada masa Orde Baru yang diidentifikasi

sebagai Demokrasi Pancasila. Implikasi lain dari faktor ini adalah perubahan mendasar sosok partai dari penguasa menjadi sekadar pemberi legitimasi, setidaknya dalam arti ikut mempertahankan status quo kekuasaan.

Ketiga, memudarnya aliran dan ideologi pemikiran sebagai basis perjuangan partai di masa Orde Baru. Upaya memperjuangkan ideologi dan aliran pemikiran partai sebagai pemikiran alternatif menjadi bagian yang tak terpisahkan dari konflik partai masa sebelumnya, yang hampir tidak ditemukan lagi di masa Orde Baru.

Ketiga faktor yang dikemukakan sebelumnya pada gilirannya menimbulkan kecenderungan-kecenderungan dalam konflik partai pada era Orde Baru. Adapun kecenderungan-kecenderungan tersebut adalah sebagai berikut. *Pertama*, konflik yang terjadi sering bersumber pada kepentingan pribadi dan kelompok. Kebanyakan konflik yang terjadi di dalam tubuh PPP dan PDI selama ini berkisar pada masalah posisi/jabatan, baik di lembaga legislatif maupun di pucuk pimpinan partai. Momentum konflik sendiri hampir selalu berkembang menjelang pemilu ataupun menjelang muktamar/kongres.

Kedua, sebagai konsekuensi kecenderungan yang pertama adalah ~~realitas yang menunjukkan bahwa konflik yang terjadi sesungguhnya tidak~~ terlalu prinsipil serta kurang bersinggungan dengan persoalan yang bersifat mendasar. Dengan kata lain konflik tidak berhubungan dengan pemikiran alternatif bagi kepentingan bangsa.

Ketiga, konflik pada umumnya tidak mempunyai penyelesaian akhir yang bersifat final. Artinya, setiap konflik itu mereda maka sisa-sisa pertikaian tadi merupakan benih yang kemudian menimbulkan konflik baru. Hal ini tampaknya berkaitan dengan dominannya faktor eksternal dalam konflik. Di sisi lain, keterlibatan pemerintah agaknya bergantung sejauh mana partai mampu tampil lebih "*low profile*", dalam arti mampu mengeliminasi tumbuhnya radikalisme dan perilaku politik lama dalam tubuh partai yang bersangkutan. Dengan kata lain, konflik tetap menjadi bagian dari kehidupan PPP dan PDI. Apalagi mereka sepertinya tidak dapat mengantisipasi arah perubahan dan kecenderungan politik nasional, terutama setelah asas tunggal diberlakukan maka pola konflik makin bergeser pada perselisihan yang bersifat pribadi.

Selain mengalihkan konflik-konflik eksternal yang semula terjadi di antara sembilan partai menjadi konflik-konflik internal dalam tubuh PPP dan PDI, maka Orde Baru menjadikan partai politik sebagai pendamping pemerintah. Era ini memperlihatkan bahwa partai politik tidak lagi berada di tengah-tengah masyarakat.

Realitas politik Orde Baru memberi petunjuk bahwa fungsi-fungsi partai politik seperti sarana komunikasi dan sosialisasi politik, artikulasi dan agregasi kepentingan, rekrutmen serta pembuat kebijakan diambil alih oleh birokrasi pemerintahan. Disamping itu pemerintah juga tidak menyukai

adanya pandangan kritis dari partai. Akibatnya kehadiran partai tidak lebih dari sebagai pihak yang memberikan *pembenaran* atas kekuasaan yang tengah berlaku. Oleh karena itu apa yang dilakukan oleh PPP dan PDI lebih banyak bersifat memberikan dukungan terhadap proses politik yang terjadi. Hanya dengan perilaku akomodatif seperti itu, momentum pembangunan dapat diteruskan dan status quo Orde Baru dapat berlangsung.

Implikasi lebih lanjut dari kenyataan ini adalah munculnya keterasingan politik di kalangan elit partai, sehingga tidak mengherankan bila dalam setiap momentum konflik ada kecenderungan sebagian pihak untuk memperoleh dukungan dan patronase politik dari pihak luar, dalam hal ini pemerintah dan ABRI. Kondisi ini memperburuk tingkat dukungan yang diperoleh PPP dan PDI pada setiap pemilu. Sementara itu, pada saat yang sama Golkar sebagai pemegang kendali semakin mantap kedudukannya.

b. Kebijakan Massa Mengambang

Kebijakan massa mengambang atau *floating mass*, adalah strategi politik yang diterapkan pemerintah Orde Baru untuk membebaskan massa di tingkat bawah dalam hal ini masyarakat desa dari pengaruh partai politik. Menurut *Ali Murtopo* (1973 : 95) latar belakang penerapan kebijakan ini adalah karena pemerintah tak mau mengulangi kesalahan di masa lalu (Orde Lama). Pola *politik aliran* yang dibangun atas dasar ikatan-ikatan primordial

seperti agama, ideologi dan etnis (SARA) adalah sumber kekhawatiran yang beralasan bagi pemerintah Orde Baru guna membatasi keterlibatan partai di pedesaan. Dengan demikian, masyarakat desa hanya diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam bidang politik sekali dalam lima tahun pada saat pemilu diadakan.

Adanya kebijakan ini bukan berarti masyarakat di pedesaan sepenuhnya mengalami *depolitisasi*. Proses *politisasi* masyarakat desa masih tetap berlangsung dalam bentuk mobilisasi, namun proses tersebut dalam rangka membentuk dan memobilisasi dukungan kepada salah satu kekuatan politik tertentu. Karena kekuatan politik tersebut adalah Golkar, yang identik dengan penguasa maka Golkar muncul di desa-desa dengan sangat mantap, baik melalui aparatur-aparatur desa, lembaga-lembaga desa, dan kekuatan militer melalui babinsa, serta melakukan penggalangan sebagai karakterdes.

Sementara itu, kedua partai politik lainnya (PPP dan PDI) tidak memiliki kesempatan seperti yang dimiliki Golkar tersebut, karena mereka tidak diperbolehkan mengadakan kepengurusan permanen di tingkat desa dan kecamatan. Akibatnya partai politik kehilangan basis massa karena sulit melakukan rekrutmen aktivis-aktivis yang mampu dan cakap. Dengan demikian, partai akan semakin terasing dari masyarakat karena hubungannya dengan rakyat hanya terjadi dalam lima tahun sekali pada saat pemilu.

Mengacu kepada kenyataan ini kita dapat menyatakan bahwa

implementasi floating mass dalam kerangka menciptakan stabilitas politik telah menciptakan dua kondisi yang kontradiktif. Di satu sisi partai politik harus memutuskan keterjalinan ikatannya dengan masyarakat pedesaan, di sisi lain birokrasi memekarkan jangkauannya hingga ke pedesaan dengan membentuk lembaga *perpanjangan tangan* seperti KUD, LKMD, PKK yang berfungsi untuk membina partisipasi masyarakat desa dalam berbagai program pembangunan (Rudini, 1994 : 42-43).

Kebijakan massa mengambang menurut *Afan Gaffar* merupakan proses depolitisasi yang sangat sistematis. Depolitisasi ini juga mengakibatkan masyarakat pedesaan tidak memiliki sejumlah sarana yang diperlukan untuk menterjemahkan kepentingan politik mereka. Apalagi hubungan mereka dengan elit partai politik (PPP dan PDI) menjadi terputus sama sekali (Abar (ed.), 1990 : 192).

Oleh karena itu dapat dipahami bila ada pelbagai kalangan dalam partai politik yang menyuarakan keinginan agar pemerintah mencabut kebijakan massa mengambang ini. Karena kebijakan ini dianggap menguntungkan Golkar karena memiliki hubungan yang mesra dengan birokrasi pemerintah yang menjalar sampai ke desa-desa. Hal ini menjadikan Golkar dalam setiap pelaksanaan pemilu selalu diuntungkan.

Argumen lain yang turut mendukung bagi dicabutnya kebijakan massa mengambang adalah keberhasilan pemerintah Orde Baru menciptakan

stabilitas nasional dan diterimanya Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi orsospol dan ormas sehingga adanya kekhawatiran akan terjadi pertentangan politik yang tajam karena perbedaan ideologi tidak relevan lagi. Di samping itu UU No.3 tahun 1985 antara lain memuat ketentuan bahwa keanggotaan partai politik dan Golkar bersifat terbuka. Dengan demikian, partai politik dan Golkar keanggotaannya terbuka juga bagi masyarakat yang berdomisili di pedesaan.

Apapun dalih yang dikemukakan pemerintah Orde Baru, kebijakan ini jelas-jelas telah merugikan partai politik, baik PPP maupun PDI. Ia sekaligus menjadi penghambat bagi munculnya pola-pola baru dalam proses rekrutisasi dan kaderisasi.

c. Asas Tunggal Pancasila

Usaha terpenting dalam pembaharuan politik era Orde Baru adalah penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan. Usaha pembaharuan ini pada awalnya mendapat tantangan yang keras dari sebagian masyarakat Indonesia. Argumen yang terpenting yang dilontarkan oleh pihak-pihak yang tak sependapat adalah bahwa asas tunggal dapat menjerus ke arah partai tunggal. Hal ini jelas tidak diinginkan, tambahan lagi hal ini dirasakan

menghalangi kebebasan warga negara dalam melakukan kegiatan-kegiatan politik mereka.

Adanya reaksi terhadap ide ini mengharuskan pemerintah bersikap menunggu serta memperhatikan perkembangan pembicaraan masyarakat mengenai asas tunggal tersebut. Hal ini berlangsung sejak Pidato Kenegaraan Presiden Soeharto 16 Agustus 1982 sampai diundangkannya hal tersebut pada tahun 1985. Sikap pemerintah ini disamping untuk menghindari hal-hal yang tak diinginkan sekaligus menambah luasnya dukungan masyarakat bagi penerapan Pancasila sebagai asas tunggal. Terjadinya perubahan sikap ini menjadikan pemerintah Orde Baru mengundangkannya melalui UU No.3 tahun 1985 khususnya Pasal 2 dari Bab II UU No. 3 tahun 1985 tentang *Asas, Tujuan dan Program*. Bunyi dari pasal ini adalah sebagai berikut :

- (1) *Partai politik dan Golongan Karya berdasarkan Pancasila sebagai satu-satunya asas.*
- (2) *Asas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.*

Sementara itu Peraturan Pemerintah (PP) No.19 tahun 1986 menyebutkan bahwa :

Partai politik dan Golongan Karya hanya berasaskan Pancasila yang wajib dicantumkan dalam Anggaran Dasar organisasi masing-masing, dan tidak dibolehkan mencantumkan istilah atau pengertian lain yang dapat mengurangi atau mengaburkan maksud ditetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas

bagi Partai Politik dan Golongan Karya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Mengacu kepada ketentuan yang telah dipaparkan di atas terlihat bahwa tidak boleh ada asas lain yang mendasari suatu organisasi politik kecuali Pancasila. Dengan demikian partai politik pun menjadi kehilangan ciri khas-nya. Namun demikian tidaklah berarti bahwa organisasi-organisasi itu tidak mempunyai pandangan yang berbeda tentang bagaimana Pancasila itu dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari. Perbedaan pandangan ini selanjutnya dituangkan dalam bentuk program masing-masing, baik di bidang politik, ekonomi, sosial maupun budaya. Jadi penerapan Pancasila sebagai satu-satunya asas baru menghilangkan perbedaan pada tataran ideologi bukan pelaksanaan ideologi.

Asas tunggal menginginkan terciptanya konsensus nasional mengenai ideologi nasional yang memang merupakan prasyarat bagi perkembangan suatu bangsa. Selama suatu negara atau bangsa bertikai mengenai ideologi nasional, selama itu pula konflik politik yang sehat sulit diharapkan. Negara-negara maju pada umumnya telah memenuhi prasyarat ini sehingga mereka tidak lagi melibatkan diri dalam konflik yang mempertikaikan ideologi mana yang akan dijadikan ideologi nasional.

Asas tunggal menuntut setiap partai politik menyusun program masing-masing. Hal ini berarti bahwa penilaian masyarakat terhadap partai politik

sangat ditentukan oleh kualitas dan realisasi program kerja yang mereka buat. Dengan demikian, adanya asas tunggal menjadikan kampanye yang dilaksanakan sebelum pemungutan suara merupakan ajang adu program di antara mereka.

Bagi Golkar dan PDI asas tunggal tidak lagi menjadi suatu masalah. Tetapi bagi PPP asas tunggal ini menempatkan partai pada posisi yang dilematis. Menerima asas tunggal berarti bertentangan dengan nilai dasar Islam, sebab Islam tidak memisahkan masalah-masalah keagamaan secara mutlak dari masalah-masalah politik. Bagi Islam antara agama dan politik selalu ada saluran penghubung di antara keduanya. Betapapun tingkah laku seorang Islam sebagai negarawan selalu diukur dengan nilai-nilai keagamaan (Islam).

Disamping itu PPP juga menghadapi persoalan politis dan psikologis terhadap umat Islam sebagai pendukungnya dalam pemilu sebelum 1987. PPP terbentur pada klaimnya selama ini yang mengaku sebagai satu-satunya pewaris dan penerus perjuangan politik partai-partai Islam yang telah dirintis oleh empat partai Islam yang berfusi ke dalam PPP. Dengan dicabutnya asas Islam dari PPP berarti PPP secara formal kehilangan jalur penghubung ikatan-ikatan emosional keagamaan, ikatan primordial yang menghubungkan elit partai dan massa pendukung tradisionalnya yang tersebar di seluruh tanah air. Sebaliknya bila menolak asas tunggal, PPP akan terbentur pada kekuatan

"arus kuat" dari keinginan pemerintah yang telah bertekad mewujudkan asas tunggal yaitu Pancasila sebagai asas kekuatan sosial politik Indonesia.

Dengan diterimanya asas tunggal tersebut, konsekuensinya adalah bahwa kedua partai tersebut harus menyesuaikan asasnya dengan menghilangkan asas Islam dan asas Demokrasi yang menjadi ciri khusus mereka masing-masing. Lebih jauh dari itu dapat pula dikatakan bahwa dengan penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas berarti tamat pula riwayat sistem kepartaian berdasarkan banyak aliran dan ideologi.

2. Posisi Partai-partai Politik (PPP dan PDI)

Kepiawaian partai-partai politik di Indonesia telah lama surut. Paling tidak secara formal, sejak 1971 perannya semakin pudar dan kemudian terkubur di bawah bayang-bayang kebesaran Golkar, militer, birokrasi dan teknokrat. Surutnya peran partai politik ini seiring dengan surutnya kharisma politik sebagai "*panglima*" dan berbanding terbalik dengan melejitnya ekonomi sebagai "*panglima baru*" dalam negara Orde Baru.

Apabila dikaji lebih jauh, PPP dan PDI yang merupakan pewaris sah dari sembilan kekuatan politik yang pernah malang-melintang di dunia perpolitikan Indonesia mestinya cukup handal untuk mewarnai percaturan politik nasional. Tetapi rupanya dengan berbagai alasan yang kompleks, keduanya justru sekadar hadir sebagai prasasti simbolik dari kekuatan-

kekuatan politik masa lalu, yang pernah menoreh sejarah panjang di pentas politik Indonesia.

Fusi partai politik sebagai langkah reformasi negara Orde Baru, sebenarnya juga berdampak langsung terhadap sepak terjang partai. Apalagi pemfusan yang terjadi telah mengundang timbulnya konflik internal yang semakin intens karena sangat heterogennya unsur-unsur yang membentuk partai baru. Keadaan ini semakin runyam dengan adanya upaya masing-masing unsur untuk menguasai partai yang melingkupinya.

Konflik internal yang mewarnai kehidupan partai politik berimbas menjadi ketergantungan partai kepada pemerintah. Gejala ini ditunjukkan dengan semakin lunturnya loyalitas kesadaran bersama di antara anggota partai. Banyak dari mereka yang berorientasi pragmatis yaitu mencari rasa aman dengan berlindung pada penguasa, mengejar kedudukan tertentu (walaupun tidak sampai ke struktur birokrasi), mencari basis material yang lebih besar dan sebagainya.

Dalam banyak kasus, partai politik dalam menyelesaikan konflik internal harus menunggu campur tangan birokrasi (pembina politik). Bahkan hal ini sepertinya sangat diinginkan oleh kelompok-kelompok pragmatis demi kepentingan pribadi. Kondisi semacam inilah yang justru semakin membuka lebar bagi masuknya *invisible hands* untuk campur tangan dan mempermainkan partai. Akibatnya partai terpolarisasi dan tak berdaya. Oleh

karena itu tak mengherankan jika banyak aktivis partai tunduk pada birokrasi negara ketimbang pada partainya.

Perilaku aktivis partai yang demikian jelas semakin memperlemah posisi partai politik dalam mengontrol kebijakan pemerintah, mengartikulasikan kepentingan masyarakat, merumuskan kebijakan serta dalam perannya sebagai mediator antara masyarakat dengan pemerintah. Semua aset politik ini digenggam erat-erat oleh birokrasi, sehingga tak heran jika kemudian timbul persepsi yang menyatakan bahwa PPP dan PDI hanya sebagai aksesoris demokrasi dalam kehidupan politik Indonesia.

BAB IV

IMPLIKASI PENGENDALIAN PARTAI POLITIK ERA ORDE BARU

Ketatnya kontrol negara Orde Baru terhadap partai politik dengan penerapan berbagai strategi yang telah dikupas pada bab sebelumnya menimbulkan beberapa implikasi. Implikasi tersebut di antaranya adalah melemahnya peran partai politik terhadap negara, mandulnya lembaga legislatif, mandegnya artikulasi politik serta terwujudnya sistem politik otoriter yang tak terkontrol.

A. Lemahnya Peran Partai Politik

Meningkatnya pengawasan dan kooptasi penguasa terhadap partai politik di Indonesia mengakibatkan masyarakat tidak dapat mengharapkan partai sebagai lembaga perlindungan dan perjuangan nilai serta kepentingannya di arena politik (Sanit, 1997 : 45). Keadaan ini telah membentuk pemusatan kekuasaan politik pada tangan birokrasi militer dan sipil secara berlebihan serta terkontrolnya kekuatan-kekuatan/organisasi masyarakat.

Sentralisasi kekuasaan terutama di lembaga kepresidenan diperkuat oleh pembentukan mesin politik dengan loyalitas penuh dan pengontrolan secara sistematis. Legitimasi sistem politik secara riil didasarkan kepada

kesetiaan kaum birokrat dan teknokrat, sedangkan secara formal dibangun oleh Golkar lewat pemaduan dukungan birokrat, teknokrat dan militer dengan memobilisasi masyarakat luas. Daya adaptasi lembaga politik masyarakat luas (rakyat) ditujukan untuk menyerap aspirasi elit yang menjadi klien elit penguasa (Sanit, 1997 : 47). Akibatnya adalah tidak mandiri dan tidak berfungsinya partai politik baik dalam segi kepentingan masyarakat maupun bagi kepentingan negara secara seimbang.

Deinstitusionalisasi partai politik oleh Orde Baru dimulai dengan melumpuhkan kemandirian lembaga politik ini. Langkah yang dilakukan dalam hal ini adalah dengan adanya keharusan menjadikan tokoh yang disetujui penguasa sebagai pimpinan partai, kewajiban partai menerima ideologi negara atas penetapan penguasa menjadi ideologinya, keharusan partai untuk mendukung program pemerintah yang diputuskan penguasa serta ancaman hukum subversi bagi warga partai yang berseberangan dengan pemerintah. Langkah itu diperkukuh oleh "penghapusan" hak partai untuk berkuasa di dalam negara yang digantikan dengan kesempatan menjadi pendukung penguasa.

Lemahnya eksistensi partai politik di tengah kehidupan negara juga merupakan efek langsung dari depolitisasi rakyat melalui kebijakan massa mengambang. Penguasa dalam hal ini telah memotong akar partai politik (basis sosialnya) sehingga menjadi kehilangan basis kekuatannya. Disamping

itu sumber ekonomi mandiri partai juga ditiadakan dengan menggantinya dengan sumbangan dan bantuan pemerintah. Semua ini melengkapi unsur ketergantungan partai.

Persetujuan, dukungan dan penentuan penguasa terhadap elit partai mendorong elit partai untuk menjadi bagian dari perangkat hirarkhi kekuasaan yang ditata penguasa baik secara langsung ataupun tidak. Pola penataan kekuasaan seperti itu berlanjut ke dalam fraksi sebagai perangkat kekuasaan partai di lembaga perwakilan rakyat (MPR, DPR dan DPRD). Mekanismenya adalah pengsubordinasian kekuasaan anggota dewan ke bawah kekuasaan fraksi dengan jalan tidak memberlakukan voting sebagai mekanisme pembuatan keputusan serta membatasi hak suara (memberikan tanggapan resmi) kepada fraksi sehingga anggota tidak dibenarkan berbeda pandangan dengan fraksinya.

Ketidak-mandirian partai dan jeratan jaringan kekuasaan penguasa atas elit organisasi partai seperti yang digambarkan di atas merupakan mekanisme bagi beroperasinya kekuatan politik negara Orde Baru lewat kinerja mesin politiknya.

B. Mandulnya Lembaga Legislatif

Perwakilan adalah satu konsep yang menunjukkan hubungan antara dua orang atau lebih, yakni antara wakil dengan pihak yang diwakili

(terwakili), dimana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperolehnya melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya. Dalam konteks ini DPR selaku penyambung aspirasi rakyat dan partner eksekutif dalam mengelola pemerintahan di Indonesia berdasarkan UUD 1945, tidak mempunyai peran yang berarti dan tidak dapat pula menjalankan fungsi yang diembannya dengan baik (Azhar, 1997 : 76). Gejala ini bisa dilihat dari masih lemahnya bobot peran anggota DPR sebagai wakil rakyat ataupun secara kelembagaan di hadapan pemerintah. Sedangkan pemerintah sendiri dengan dukungan birokrasi yang sentralistik dirasakan sangat dominan di era Orde Baru, sehingga makin menggambarkan kesenjangan posisi dan peran antara kedua lembaga tersebut. Kenyataan yang timpang ini telah menjadi rahasia umum, yang menggambarkan kelemahan posisi dan peran politisi serta sistem politik. Padahal kekuatan politik nasional seharusnya bertumpu pada partai politik -- termasuk Golkar di dalamnya kendati secara formal tidak disebut sebagai partai politik -- yang kemudian direpresentasikan dalam kelembagaan DPR sebagai lembaga legislatif yang mengartikulasikan kepentingan politik dan kedaulatan rakyat.

Ketidak-berdayaan DPR terutama bisa ditelusuri dari ketidak-mampuannya dalam menjalankan dua fungsi utama yang seharusnya dilakukan oleh anggota DPR. Fungsi tersebut adalah fungsi inisiatif dan fungsi pengawasan. Sehubungan dengan ini dapat dikatakan bahwa dalam era Orde

Baru tak satupun Rancangan Undang-undang (RUU) sebagai hasil inisiatif dari anggota DPR. Begitupun dalam hal mengawasi jalannya pemerintahan oleh eksekutif, DPR dapat dikatakan sebagai lembaga yang "tidak punya nyali" dalam mengkritisi setiap kebijakan yang ditempuh pemerintah.

Salah satu penyebab yang ditenggarai banyak pihak dari ketidakberdayaan DPR adalah Peraturan Tata Tertib DPR yang membelenggu anggota DPR untuk bersikap kritis. Ambil saja contoh pelaksanaan hak inisiatif. Ditentukan bahwa satu usulan inisiatif harus didukung oleh 20 anggota dari berbagai fraksi (Budiardjo dan Ibrahim Ambong (ed.), 1993 : 34). Usulan tersebut harus diserahkan secara tertulis ke pimpinan DPR berikut nama, tanda tangan dan asal fraksi pengusul. Selanjutnya usulan ini dibawa ke rapat Badan Musyawarah (BAMUS) untuk menentukan apakah usulan tersebut dapat dibawa ke sidang paripurna. Dalam sidang paripurna, para pengusul diberi kesempatan untuk menjelaskan usulan mereka di hadapan fraksi-fraksi. Di sini ditentukan apakah usulan tersebut diterima atau tidak. Apabila diterima, pimpinan DPR menugaskan kepada Komisi, rapat Gabungan Komisi atau Panitia Khusus untuk menyempurnakan usul inisiatif tersebut sebelum disampaikan ke presiden. Setelah itu baru dibicarakan dengan presiden (melalui menteri) sebelum diputuskan apakah usulan tersebut diterima atau ditolak.

Dari ilustrasi di atas, terlihat bahwa segi positif dari asas musyawarah dan mufakat dalam Demokrasi Pancasila, dapat menyelesaikan perbedaan pendapat yang mungkin muncul antara pemerintah dengan DPR tanpa harus diekspos ke masyarakat. Segi negatifnya adalah proses yang terlalu lama, terkesan bertele-tele sehingga sering materi dari usulan itu basi atau tidak sesuai lagi untuk dibicarakan.

Sementara dari segi sarana dan prasarana, yang paling menonjol adalah terlambatnya anggota DPR mendapatkan informasi yang diperlukan dibandingkan pihak eksekutif. Ini bisa dimaklumi, sebab pihak eksekutif-lah yang bergelut dengan masalah kenegaraan sehari-hari. Selain itu, untuk memutuskan satu keputusan di antara anggota DPR jauh lebih sulit dibandingkan pihak eksekutif. Sebab, memutuskan sesuatu di DPR menyangkut 500 orang, sementara dalam kabinet hanya sekitar 30 orang. Kesulitan ini diperparah lagi oleh tidak adanya staf ahli yang setiap saat dapat digunakan oleh anggota DPR.

Hambatan lain berasal dari iklim politik yang berlaku. Yang paling menonjol dalam hal ini adalah dominannya pihak eksekutif dalam sistem politik Indonesia. Pasal-pasal dalam UUD 1945 sendiri lebih banyak mengatur dan memberi wewenang kepada pihak eksekutif dibandingkan legislatif. Akibatnya, pihak eksekutif akan selalu berada di posisi terdepan dari perubahan-perubahan sosial di Indonesia. Keadaan ini diperburuk lagi

dengan kenyataan bahwa partai politik – yang seharusnya berfungsi sebagai pengontrol aktivitas eksekutif – justru hidupnya tergantung kepada eksekutif.

Lembaga *recall* sebagai faktor lain yang terbilang sangat berpengaruh dan menjadi ancaman menakutkan bagi para anggota dewan yang terhormat itu (Imawan, 1997 : 78). Adanya hak partai untuk *merecall* anggotanya dari kursi DPR, dapat dikatakan sebagai kontrol tidak langsung pemerintah terhadap mekanisme dan dinamika kerja DPR. Karena kondisi faktual yang tak menggembirakan ini, maka tak berlebihan jika kemudian lahir kesan atau bahkan penilaian yang bersifat stereotip terhadap anggota DPR di kalangan masyarakat dengan predikat "5D" (*datang, duduk, dengar, diam dan duit*). Para anggota DPR yang mewakili rakyat ini juga dinilai lebih sebagai pegawai politik ketimbang menjadi politisi yang handal sebagaimana layaknya wakil rakyat.

Dalam kondisi DPR kurang atau tidak berfungsi sebagaimana mestinya dan kalah wibawa dari kekuatan eksekutif, maka tak mengherankan jika kemudian muncul saluran-saluran artikulasi politik rakyat di luar kelembagaan DPR dan organisasi sosial politik seperti Organisasi Kemasyarakatan (Ormas), LSM serta kalangan kampus, yang kemudian tumbuh menjadi pilar ketiga dan keempat dari kekuatan politik nasional. Para tokoh Ormas, LSM dan kampus terkesan lebih vokal ketimbang anggota DPR. Lebih-lebih setelah para vokalis

anggota DPR satu per satu "*turun*" dari panggung Senayan, maka semakin sunyilah suara dari Senayan itu.

Sementara itu Golkar sebagai kekuatan politik dominan, tampaknya menjadi serba *status quo*. Golkar terkesan lebih menyibukkan diri untuk terus menghimpun kekuasaan dan kemenangan di tengah dilema struktural dalam dirinya di hadapan ABRI dan birokrasi yang melahirkan kurang-mandirian, sehingga kurang aspiratif terhadap kepentingan rakyat kecil. Padahal jika mau, kekuatan politik yang satu ini sebenarnya dapat melakukan pembaruan politik yang mendasar, yang memberi tempat yang optimal dan selayaknya bagi artikulasi politik dan kedaulatan rakyat (Nashir, 1997 : 27).

Jika diakui secara jujur, kenyataan memang menunjukkan masih belum atau tidak maksimalnya bobot atau peran anggota DPR dalam kapasitasnya sebagai wakil rakyat. Masalah ini tentu selain terkait dengan faktor sistem, juga menyangkut masalah mentalitas elit politik, yang secara makro juga terkait dan merupakan cermin bangunan mentalitas bangsa Indonesia. Mentalitas ewuh pakewuh, sikap tertutup, lemah disiplin, sikap menerobos, lemah pendirian serta beberapa mentalitas yang tidak menguntungkan lainnya (Nashir, 1997 : 29).

Hal internal yang tak kalah pentingnya bagi anggota DPR untuk memainkan peranannya sebagai wakil rakyat ialah faktor kesadaran, tanggung jawab dan visi kerakyatan yang harus diemban dan melekat dalam

dirinya. Masalah kemampuan, profesional memangg, pentigg dan secara berproses dapat ditingkatkan, tetapi soal bobot komitmen, kesadaran, tanggung jawab dan visi kerakyatan merupakan hal tidak gampang untuk dikembangkan jika secara internal tidak dilatih terus menerus oleh anggota DPR.

Sehubungan dengan lemahnya peran DPR dalam sistem politik Indonesia, maka diperlukan upaya untuk memberdayakan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Pemberdayaan DPR dimaksudkan agar dapat berfungsi lebih baik dan mampu mengimbangi eksekutif yang sangat dominan selama ini. Untuk mewujudkannya diperlukan perbaikan terhadap proses rekrutmen yang selama ini lebih diwarnai *patron-client* (hubungan bapak-anak buah) ke pola rekrutmen yang terbuka. Dengan demikian, akan melahirkan anggota DPR yang berkualitas, yang memiliki integritas yang tinggi sehingga mampu mengadopsi aspirasi yang berkembang di tengah masyarakat.

Hal lain yang juga diperlukan, adalah perubahan terhadap Tata Tertib DPR. Tata Tertib DPR yang ada selama ini tidak memberikan peluang yang cukup bagi anggotanya untuk bersuara di luar garis yang telah ditentukan oleh fraksi. Akibatnya tidak muncul keberanian untuk mengangkat masalah-masalah aktual yang dihadapi masyarakat. Dengan tata tertib yang memberikan peluang untuk penampilan yang bersifat individual, maka terbuka pula peluang untuk memperlihatkan fungsinya untuk melakukan

interpelasi, melaksanakan hak inisiatif dan hak-hak lainnya.

Untuk mewujudkan semua itu diperlukan adanya fasilitas pendukung yang lebih memadai, terutama melalui penyediaan anggaran yang pantas untuk memfungsikan dirinya. Dalam hal ini termasuk adanya kemungkinan bagi Komisi yang ada di DPR untuk memiliki staf ahli, yang berfungsi untuk menyediakan dukungan menyangkut pembentukan visi sampai kepada hal-hal yang sifatnya teknis.

C. Mandegnya Artikulasi Politik

Memasuki masa-masa awal Orde Baru kegiatan politik masyarakat cenderung tidak mandiri. Kondisi ini erat kaitannya dengan kebijakan pemerintah untuk berkonsentrasi penuh pada pembangunan ekonomi. Kalau pun ada partisipasi, itu biasanya hasil mobilisasi pemerintah. Ia lebih merupakan aktivitas individu atau kelompok yang dikerahkan ketimbang mandiri. Dengan meminjam kategorisasi *Almond*, partisipasi politik semacam ini lebih banyak mengambil bentuk konvensional. Namun dalam perkembangannya kemudian berlangsung aktivitas politik yang cenderung mengambil wujud non-konvensional.

Sejak memegang kendali kekuasaan, pemerintah Orde Baru telah menggariskan adanya tiga sasaran utama yang hendak dituju. Ketiga sasaran tersebut adalah stabilitas nasional, pertumbuhan ekonomi, dan pemerataan.

Ketiga sasaran ini saling berkaitan satu sama lain. Dengan stabilitas nasional sebagai prioritas pertama dan yang sekaligus merupakan prasyarat bagi pertumbuhan ekonomi, pada gilirannya akan menciptakan pemerataan. Dalam konteks semacam ini, bidang-bidang lain seperti politik harus menerima konsekuensi hanya sebagai penopang pembangunan ekonomi. Ini berarti pula, bahwa partisipasi masyarakat dalam kegiatan-kegiatan politik harus menerima nasib pembatasan. Keterlibatan masyarakat secara luas dalam kegiatan politik sering dianggap mengganggu kelancaran pembangunan ekonomi. Itulah retorika yang berulang kali dikumandangkan aparat pemerintah (birokrasi), dari yang teratas hingga yang paling bawah.

Berdasarkan uraian di atas, kita dapat mendeteksi bahwa dalam kehidupan politik Orde Baru telah terjadi krisis partisipasi politik. Berikut ini dapat disajikan sejumlah kajian yang menunjukkan telah terjadi krisis partisipasi politik dalam proses politik Orde Baru. Beberapa yang terpenting adalah :

Pertama, studi *Karl D. Jackson* (1978 : 395-397) dan *Lance Castles* (1982 : 18-19) menunjukkan kehidupan politik Orde Baru ditandai monopoli kekuasaan dan partisipasi politik oleh level atas birokrasi sipil dan militer. Berdasarkan temuannya, kedua pakar ini melihat komponen-komponen kemasyarakatan yang berada di luar birokrasi cenderung tersingkir dari kekuasaan dan partisipasi politik.

Kedua, Afan Gaffar dalam tulisannya *Partai Politik, Elite dan Massa dalam Pembangunan Nasional* serta tulisan lainnya *Pengembangan Sumber Daya Manusia sebagai Partisipasi Pembangunan* (Abar (ed.), 1990 : 20, 192) menegaskan bahwa sulit untuk menemukan partisipasi yang mandiri di Indonesia, yang ada kebanyakan adalah partisipasi yang digerakkan sehingga memperkuat kesan mobilisasi. Oleh karena itu partai politik terutama Golkar lebih banyak menempatkan diri dalam linkage yang sifatnya direktif, yaitu mengarahkan massa, dan bukan menciptakan *grass-root participatory linkage*.

Ketiga, penelitian Todung Mulya Lubis (1993 : 190 - 258) juga memperlihatkan sisi memprihatinkan praktek partisipasi politik era Orde Baru. Ia menunjukkan besarnya peranan negara dalam mengintervensi kehidupan sosial, politik dan ekonomi, kooptasi negara terhadap berbagai regulasi ekonomi dan politik negara secara ketat ; telah mengkonstruksikan keadaan-keadaan yang langsung mau pun tidak langsung mempengaruhi tumbuhnya partisipasi politik semu (*pseudo participation*) dan tidak berkembangnya partisipasi efektif.

Keempat, pengamatan Soemitro (1991 : 56 - 61) juga menunjukkan bahwa dalam dua dasawarsa lebih pemerintahan Orde Baru, yang lebih tegas terlihat adalah rekayasa negara ketimbang partisipasi aktif masyarakat dalam proses politik dan pemerintahan.

Kelima, Riswandha Imawan dalam artikelnya *Meniti Buih di Bali* (Bernas

1998 : 1) memberikan penilaian yang lebih lugas terhadap kondisi partisipasi politik masa Orde Baru. Menurutnya, selama 32 tahun kekuasaan Soeharto, tidak tersedia ruang yang cukup bagi rakyat (khususnya intelektual) untuk berpikir dan menawarkan paradigma alternatif. Selama itu rakyat hanya dicecoki (dan wajib yakin) akan kebenaran paradigma yang dibangun Soeharto.

Keenam, Ichlasul Amal dalam Gatra No.40 (1995 : 26) sampai pada satu kesimpulan bahwa keterlibatan orang banyak dalam proses politik pada masa Orde Baru justru lebih marjinal dibandingkan tahun 1950-an.

Berdasarkan gambaran di atas, tampak bahwa banyak variabel yang berperan di balik kelangsungan partisipasi politik semacam itu. Salah satu yang menonjol, dan ini diakui sendiri oleh pemerintah, adalah trauma sekaligus kebutuhan politik yang melekat dan dirasakan oleh negara Orde Baru.

Sejak awal kelahirannya, pemerintah Orde Baru yang ditulangi militer dilekati oleh trauma politik. Terjadinya konflik, disintegrasi dan krisis-krisis ekonomi, politik dan ideologi. Trauma inilah tampaknya yang melandasi kehidupan politik pra-Orde Baru. Pemerintah Orde Baru menganggap konflik, disintegrasi dan krisis tersebut dimungkinkan terjadi karena terbukanya peluang partisipasi politik secara amat luas. Pada saat yang sama, pemerintah terobsesi oleh kebutuhan untuk menjalankan pembangunan ekonomi yang sukses, yang

hanya mungkin dicapai dalam kerangka stabilitas politik. Pemerintah kemudian menjalankan strategi maksimalisasi produktivitas ekonomi dan minimalisasi konflik politik. Dalam konteks inilah, penyumbatan partisipasi politik dijalankan untuk meminimalisasi kemungkinan terjadinya gangguan politik terhadap pembangunan.

Dalam konteks pembangunan politik semacam itu, praktek politik sampai paruh pertama dekade 1980-an memperlihatkan partisipasi politik yang senantiasa mengalami tekanan oleh negara melalui pelarangan dan tindakan represif terhadap bentuk dan pelaku aktivitas tersebut. Unjuk rasa dan gerakan massa misalnya, dianggap mengganggu stabilitas politik dan dinilai membahayakan serta mengganggu jalannya program pemacuan pertumbuhan ekonomi. Unjuk rasa, lebih-lebih gerakan massa, didefenisikan oleh negara sebagai bentuk partisipasi politik yang tidak normal. Karena itu tidak diberi keleluasaan, baik oleh sebab-sebab yang bersifat struktural maupun sebab-sebab kultural.

Tidak berkembangnya partisipasi politik, secara struktural dapat ditelusuri dari adanya kesenjangan bangunan kekuasaan antara negara di satu pihak dengan masyarakat di pihak lain. Praktek politik Orde Baru selama lebih dari tiga dasawarsa menghasilkan negara yang kokoh, kuat dan relatif otonom. Namun watak ini berjarak dengan nilai dan kepentingan partisipasi. Sementara itu, masyarakat berada dalam keadaan tersingkirkan secara

ekonomi dan politik, serta mengalami disakumulasi kekuasaan secara sistematis. Dalam keadaan ini, negara menjadi penentu arah dan pembentuk perkembangan politik sedangkan masyarakat tidak berdaya dalam perkembangan politik tersebut.

Tidak berkembangnya partisipasi politik merupakan konsekuensi bangunan kekuasaan yang senjang itu. Di satu sisi, partisipasi politik tertelan oleh kepentingan dan sosok negara yang besar. Di sisi lain ia tidak berkembang karena tidak teralokasikannya kekuasaan pada massa populis. Dalam kaitan ini, kebijakan institusionalisasi yaitu "*pembakuan*" proses kehidupan politik melalui organisasi atau lembaga politik formal merupakan wujud empirik penghambat perkembangan partisipasi politik.

Di samping beberapa faktor yang telah dipaparkan di atas, tersumbatnya proses partisipasi politik didukung pula oleh adanya kondisi kultural yang khas. Kondisi ini akibat lanjut dari penataan struktural yang dijalankan Orde Baru. Setidaknya hal ini dapat dielaborasi ke dalam hal-hal berikut :

Pertama, tekanan dan represi sepanjang Orde Baru telah menipiskan keberanian masyarakat untuk bersikap kritis dan melakukan aksi-aksi politik yang melawan nilai dan kepentingan negara (R. Eep Saefulloh Fatah dalam Prisma No.4, 1994 : 11). Daya kritis masyarakat menipis karena ketakutan sekaligus ketiadaan ruang gerak dan peluang bagi aktualisasi politik mereka. Atas nama kepentingan stabilitas, partisipasi politik pun tidak bisa tumbuh

sebagai bentuk aktualisasi politik kritis masyarakat. Penangkapan dan kerap dipakainya Undang-Undang Anti Subversif dalam pemberian sanksi politik dari negara terhadap pelaku unjuk rasa dapat diletakkan dalam konteks ini, dan amat menyumbangkan penyumbatan partisipasi politik.

Kedua, salah satu ciri praktek politik Orde Baru adalah kecenderungan untuk menggeser orientasi ideologi dan politik, yang sangat kentara dalam praktek politik pra-Orde Baru, ke arah yang lebih pragmatis (Liddle, 1992 : 83 - 128). Hal ini menyebabkan terbentuknya tingkah laku politik yang khas pada sebagian masyarakat Orde Baru. Secara singkat, tingkah laku politik ini dapat digambarkan sebagai bergeser dari asketisme ideologis dan politik ke arah asketisme materi. Masyarakat menjadi sangat pragmatis dan kalkulatif. Pada gilirannya hal ini menyebabkan penurunan gairah mereka untuk berpolitik, apalagi melakukan aksi kritis semacam unjuk rasa dan gerakan massa.

Mencermati kenyataan tersebut, maka wajar bila kita menyaksikan praktek politik sampai paruh pertama dekade 1980-an ditandai oleh rendah dan tidak berkembangnya partisipasi politik. *Todung Mulya Lubis* (1993 : 190 - 193) dengan jelas menunjukkan betapa partisipasi politik semacam demonstrasi, protes, unjuk rasa, gerakan massa dan oposisi mengalami tekanan atas nama pembangunan dan Demokrasi Pancasila.

D. Sistem Politik Otoriter Yang Tidak Terkontrol

Reformasi yang dilakukan Orde Baru, secara dialektik berhadapan

dengan struktur dan situasi yang memperlemah kapasitas rakyat oleh kekuatan tertentu, dalam hal ini pemerintah dengan segenap perangkatnya. Kenyataan empirik ini boleh dikatakan sebagai produk khas Orde Baru dengan strategi restrukturisasi kehidupan sosial politik dan ekonomi yang implikasinya demikian besar dan meluas. Dalam kehidupan politik, strategi politik massa mengambang telah membuat lemahnya artikulasi politik rakyat, sehingga mayoritas rakyat bisu dan tak berdaya (*silent majority*) (Nashir, 1997 : 49).

Kebijakan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan yang disertai dengan strategi pemerataan dan stabilitas politik, melahirkan implikasi kesenjangan sosial yang melebar. Kondisi ini menjadikan bagian terbesar penduduk yang berada di piramida bawah menjadi termiskinkan. Proses pemiskinan ini pada gilirannya bukan saja melahirkan masyarakat yang miskin secara ekonomi tetapi juga lemah secara politik.

Sedangkan kebijakan deideologisasi yang antara lain dialami oleh organisasi-organisasi kemasyarakatan termasuk juga organisasi sosial politik, membawa dampak pada makin lemahnya daya kreasi dan reformasi pada saat harus berhadapan dengan imperatis perubahan serta saat melakukan fungsi kritik terhadap rezim yang berkuasa.

Proses pelemahan yang menyentuh wilayah struktural berlangsung semakin kongkrit dengan semakin kuatnya struktur birokrasi pemerintah Orde Baru, yang pada perkembangan berikutnya melahirkan budaya birokrasi yang

bersifat mapan dalam kehidupan masyarakat luas. Birokrasi yang semula merupakan badan administratif negara atau pemerintah dengan dukungan pejabat-pejabat negara yang profesional, menjadi sangat sentralistik. Fungsi birokrasi tidak hanya terbatas pada menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan, akan tetapi turut pula menjadikan sistem politik yang sentralistik serta mempengaruhi struktur dan alam pikiran masyarakat di berbagai level kehidupan, termasuk di dalamnya posisi lembaga perwakilan politik sebagai patner pemerintah penentu kebijakan.

Posisi lembaga perwakilan politik di dalam negara Orde Baru ditetapkan berdasarkan interpretasi integralistik dari penerapan UUD 1945. Ideologi integralistik memberikan dasar bagi kerja sama antar lembaga, antar anggota serta komponen lembaga itu secara bergotong royong. Dalam konteks ini terjadi dialog antar kepentingan yang dilakukan dalam musyawarah di bawah pemimpin. Hal ini dimaksudkan supaya kepentingan makro negara dapat dimenangkan terhadap kepentingan individu dan golongan. Dengan begitu, maka lembaga perwakilan bukan dilihat lagi dalam konteksnya sebagai pemegang kedaulatan rakyat, melainkan dipandang sebagai komponen negara yang harus melaksanakan tugas kenegaraan bersama lembaga negara lainnya. Setidaknya terjadi dua bentuk implikasi dari cara pandang tersebut. *Pertama*, terbukanya lembaga perwakilan terhadap intervensi penguasa atas nama negara. *Kedua*, lembaga perwakilan tidak lagi menempati posisi yang

secara relatif netral di antara rakyat dengan penguasa, akan tetapi lebih memihak kepada penguasa. Pada gilirannya, posisi seperti itu menyebabkan lembaga perwakilan tidak berwenang dan tidak berkesempatan untuk berinisiatif membuat kebijakan serta memutuskannya dalam kancah sistem politik.

Sekalipun rakyat mempunyai kehendak tentang apa yang perlu dilakukan oleh lembaga perwakilan, namun posisi politik dan kekuasaan yang ditetapkan oleh penguasa terhadap lembaga dapat mengalahkan keinginan tersebut. Oleh karena itu, model keterkaitan di antara dewan dengan rakyat yang diwakilinya lebih memungkinkan terbukanya pengaruh penguasa jika dibandingkan dengan pengaruh rakyat.

Akhirnya dapat dikenali bahwa lembaga perwakilan rakyat lebih bertindak sebagai pendukung eksekutif (pemerintah) dari pada pengawas, lebih merupakan pengabsah ketimbang penyedia alternatif kebijakan, serta lebih menjadi pelayan pemerintah dari pada masyarakat.

BAB V PENUTUP

Eksistensi partai politik bagaimanapun juga merupakan kekuatan besar yang tidak boleh diabaikan oleh negara ketika berupaya menciptakan sistem politik yang kuat dan demokratis. Dalam sistem politik yang demokratis partai politik memiliki peranan yang sangat penting dalam menentukan kuat atau lemahnya legitimasi suatu rezim. Peranan partai politik dapat dilihat melalui pelaksanaan beberapa fungsinya yaitu : *Pertama*, fungsi sosialisasi politik yang mentransmisikan budaya politik dari satu generasi ke generasi berikutnya. Dalam hal ini partai politik berkewajiban untuk mengajarkan ideologi partai dan norma-norma politik kepada anggota atau para pendukungnya. *Kedua*, partai politik harus dapat menjalankan peranannya sebagai sarana rekrutmen politik dalam arti partai politik mampu memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada seluruh warga untuk menduduki jabatan-jabatan publik. *Ketiga*, partai politik harus dapat menjalankan peranannya sebagai sarana komunikasi politik masyarakat yaitu sebagai penghubung antara dua pihak yaitu yang memerintah (*the rulers*) dengan mereka yang diperintah (*the ruled*) sehingga jalinan hubungan keduanya dapat harmonis. Fungsi ini ditunjukkan oleh kepiawaian partai politik dalam merumuskan dan menyalurkan berbagai pendapat, aspirasi maupun

kepentingan yang ada dalam masyarakat kepada pihak penguasa. *Keempat*, partai politik harus mampu memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan politik dan mampu meminimalkan konflik yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. *Kelima*, partai politik harus berperan sebagai pengontrol dan pengkritik rezim yang berkuasa. Fungsi-fungsi partai politik ini dijalankan oleh negara-negara yang demokratis tanpa melalui kontrol negara. Berbeda dengan negara-negara non demokratis, fungsi-fungsi tersebut tidak berjalan secara kompetitif dan semuanya berada di bawah kontrol negara. Dengan demikian, eksistensi partai politik sangat ditentukan oleh iklim kekuasaan yang diciptakan oleh rezim.

Negara Indonesia era Orde Baru merupakan negara yang sangat dominan dan bahkan cenderung memperlihatkan karakter yang hegemonik. Karakter hegemonik dimunculkan dalam sifat-sifat sebagai berikut : *Pertama*, negara mengontrol seluruh sumber daya kehidupan baik di bidang politik, ekonomi, maupun sosial dan budaya. *Kedua*, negara dalam posisi yang sangat kuat apabila berhadapan dengan rakyat sehingga individu takut bila berhadapan dengan negara. Aktivitas politik dikontrol ketat melalui regulasi yang cenderung bersifat represif. Sifat hegemoni negara tidak lain dimaksudkan agar bisa melanggengkan kekuasaan Orde Baru.

Hegemoni negara juga dilakukan terhadap kehidupan kepartaian. Hubungan harmonis antara partai politik dengan pemerintah yang berkuasa

tidak dapat tercipta sebagaimana halnya di negara-negara yang mengklaim dirinya sebagai negara demokratis. Pembentukan partai negara (Golkar), menerapkan sistem kepartaian yang hegemonik dan memarginalisasi kehidupan partai politik adalah merupakan tiga taktik atau strategi yang disusun dan dilaksanakan oleh rezim Orde Baru dalam memandulkan peran partai politik. Peranan partai politik diarahkan hanya sebagai alat legitimasi dari sistem politik yang sedang berlangsung. Pengebirian peran partai politik ini juga sampai pada *wilayah privat* yaitu urusan internal partai.

Sementara itu sistem kepartaian hegemonik juga turut mempelemah partai politik non pemerintah (PPP dan PDI). Peran yang dapat dilakukan hanya bersifat reaktif, bukan sebagai pembentuk agenda (*agenda setter*) dan opini publik serta bukan sebagai determinan yang harus selalu diperhitungkan. Kedua partai politik (PPP dan PDI) hanya diberi lisensi untuk hidup, bukan untuk berkompetisi dengan partainya pemerintah. Kehadiran partai dan politisi partai secara formal diakui tetapi mereka tak menjadi bagian dari lingkungan elit dalam struktur politik.

Realitas politik Orde Baru memberi petunjuk bahwa fungsi-fungsi partai politik diambil alih oleh birokrasi pemerintah. Dengan kondisi ini akibatnya masyarakat tidak dapat mengharapkan partai politik sebagai lembaga perlindungan dan perjuangan nilai serta kepentingan masyarakat di arena politik. Terlebih lagi dengan diterapkannya kebijakan massa mengambang

bagi masyarakat pedesaan, di mana sebagian besar rakyat Indonesia berada. Hal ini turut memberikan andil dalam menjauhkan kehidupan kepartaian dari masyarakat.

Pada tataran lembaga perwakilan tidak ditemukan peran partai politik yang dominan dalam mengartikulasikan kepentingan politik dari kedaulatan rakyat. Padahal kekuatan politik nasional seharusnya bertumpu pada partai politik yang kemudian direpresentasikan dalam kelembagaan DPR sebagai lembaga legislatif.

Melemahnya kehidupan kepartaian baik dalam tataran masyarakat maupun kelembagaan turut mempengaruhi kegairahan masyarakat dalam berpartisipasi di bidang politik. Kondisi ini diperkuat lagi oleh penataan struktural yang dijalankan Orde Baru yaitu adanya tekanan dan represi terhadap segala aksi yang melawan nilai dan kepentingan masyarakat. Disamping itu juga adanya kecenderungan Orde Baru untuk mempragmatiskan orientasi yang bersifat ideologis politik. Dengan demikian partisipasi politik pun mengalami tekanan atas nama pembangunan dan Demokrasi Pancasila.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku :

- Abar, Akhmad Zaini (Editor). (1990). *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru*. Solo : Ramadhani.
- Alfian. (1986). *Pemikiran dan Prubahan Politik Indonesia*. Jakarta : Gramedia.
- Alfian dan Nazarudin Sjamsudin. (1988). *Masa Depan Kehidupan Politik Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Amal. Ichlasul. (1989). *Teori-teori Politik Mutakhir*. Yogyakarta : Tiara Wacana.
- Apter, David. E. (1985). *Pengantar Analisa Politik*. Jakarta : LP3ES.
- Azhar, Ipong. S. (1997). *Benarkan DPR Mandul : Pemilu, Partai dan DPR Masa Orde Baru*. Yogyakarta : Bigraf Publishing.
- Booth, Anna dan Peter McCawley. (1987). *Ekonomi Orde Baru*. Jakarta : LP3ES.
- Budiardjo, Miriam (Penyunting). (1981). *Partisipasi dan Partai Politik : Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta : Gramedia.
- , (1992). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Budiardjo, Miriam dan Ibrahim Ambong. (1993). *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Bulkin, Farchan (Editor). (1988). *Analisa Kekuatan Politik Indonesia*. Jakarta : LP3ES.
- Castles, Lance. (1982). *Birokrasi dan Masyarakat*. Jakarta : FIS - Universitas Indonesia.

- Gaffar, Afan. (1996). *Beberapa Catatan Tentang Usaha Pemberdayaan Masyarakat dalam Negara Indonesia Orde Baru*. Yogyakarta : FISIPOL-UGM.
- Gani, Soelistyani Ismail. (1987). *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Haris, Syamsuddin. (1991). *PPP dan Politik Orde Baru*. Jakarta : PT. Gramedia.
- Hariyanto. (1984). *Sistem Politik : Suatu Pengantar*. Yogyakarta : Liberty.
- Imawan, Riswandha. (1997). *Membedah Politik Orde Baru*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Jackson, Karl D. dan Lucian W. Pye (Editor). (1978). *Political Power and Communication in Indonesia*. Berkeley : University of California Press.
- Kaisiepo, Manuel. (1991). *Dilema Partai Demokrasi Indonesia : Perjuangan Mencari Identitas*. Jakarta : LP3ES.
- Karim, M. Rusli. (1983). *Perjalanan Partai Politik di Indonesia : Sebuah Potret Pasang Surut*. Jakarta : CV. Rajawali.
- Liddle, R. William. (1992). *Partisipasi dan Partai Politik Indonesia Pada Awal Orde Baru*. Jakarta : PT. Pustaka Utama Grafiti.
- Lubis, T. Mulya. (1993). *In Search of Human Rights Legal Political Dilemmas of Indonesia's New Order 1966 - 1990*. Jakarta : PT. Gramedia.
- Mas'oeed, Mohtar dan Colin MacAndrews (Editor). (1989). *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Mas'oeed, Mohtar. (1989). *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966 - 1971*. Jakarta : LP3ES.

- Murtopo, Ali. (1973). **Strategi Politik Nasional**. Jakarta : Centre for Strategic and International Studies (CSIS).
- Nashir, Haedar. (1997). **Arogansi Kekuasaan dalam Budaya**. Yogyakarta : Lentera Budaya.
- Radi, Umaid. (1984). **Strategi PPP 1973-1982 : Suatu Studi Tentang Kekuatan Politik Islam Tingkat Nasional**. Jakarta : Integritas Press.
- Rudini. (1994). **Atas Nama Demokrasi Indonesia**. Jakarta : Lembaga Pengkajian Strategis Indonesia (LPSI) dan Bigraf Publishing.
- Sanit, Arbi. (1987). **Sistem Politik Indonesia : Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan**. Jakarta : CV. Rajawali.
- (1997). **Partai, Pemilu dan Demokrasi**. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Sartori, Giovanni. (1976). **Parties and Party System : A Framework for Analysis**. Cambridge : Cambridge University Press.
- Siregar, Amir Effendi. (1990). **Percikan Pemikiran FISIPOL UGM Tentang Pembangunan**. Yogyakarta : FISIPOL – UGM.
- Surbakti, Ramlan. (1992). **Memahami Ilmu Politik**. Jakarta : PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Suryadinata, Leo. (1992). **Golkar dan Militer : Studi Tentang Budaya Politik**. Jakarta : LP3ES.

B. Jurnal, Majalah dan Koran

Gatra Nomor 40 Tahun I. 19 Agustus 1995.

Harian Bernas. 9 Oktober 1998.

Prisma Nomor 12. Desember 1991.

Prisma Nomor 4. April 1994.