

## **Negara Dan Golkar** **(Studi Tentang Konfigurasi Politik Tahun 1971-2009)**

*Oleh :*

**Gatot Sudjito**

Alumni Program Doktor Ilmu Administrasi  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

### ***Abstract***

*The study aims to answer the question of how: (1) political configuration that puts Indonesia in 1971-1997 Golkar as a single force (2) political configuration in 1998 that caused the New Order government fell, and (3) the political configuration in 1999-2009 resulting Golkar political disorientation. The results: (1) the political configuration of Indonesia in 1971-1997 accidentally put Golkar as a single force on the grounds that the government can carry out the construction with smooth and stable. Sekber-military form with the government, Golkar then follow the 1971 general election and won an absolute acquire 62.82% of the vote. Thanks to that victory, Golkar and the military dominated parliament. Various attempts were made by the government in order to Golkar remains a singular force that harm the PPP and PDI, the result, until the 1997 election Golkar always wins absolute; (2) As a result of the New Order regime always manipulate the order absolute win Golkar, the public is not satisfied, the scent of corruption in the preparation of Development Cabinet VII concurrent multi-dimensional crisis of 1997 to encourage people demanded a change in many lives. The insistence of the President submit his cause to BJ Habibie to date. May 21, 1998. Since then New Order, (3) After the fall of the New Order, Golkar as also fell. With the remnants of the existing resources can Golkar following the 1999 elections, the results dropped dramatically compared to the 1997 election due to: (1) Chairman of the Board of Trustees of the New Order era Golkar political structure intact bequeath to future generations, (2) the Golkar elite divisions; (3) the loss of support of the military and civil servants, (4) a more competitive electoral policies, (5) the division of voters into 47 political parties, (6) the emergence of a new reformist parties. The success of the Golkar Party in the 2004 elections resulting from the internal side: (1) the Golkar Party fought a modern and independent party, (2) political machine that has formed revived; (3) more democratic, (4) the persistence of traditional voters, and (5) personal factors Akbar. Of external factors as: (1) some people miss the New Order government and re-select the Golkar Party, (2) Some supporters of the PDI-P in the 1999 elections Golkar. Faktor Party switched its support to the cause of decreased Golkar election ballot back in 2009 from an internal include: (1) culture convention in the selection of candidates for President are not followed, the image of Golkar party as the party of democratic aspirations in a leadership cadre that has been built to fade back, (2) is controlled by Golkar non reformist leadership, encouraging party elite oligarchic; (3) efforts build the party into a modern party that has been initiated prior periods become dormant due to the busy Chairman stints as Vice President. On the external side: (1) magnetic figure Susilo Bambang Yodoyono lead Golkar voters switched its support to the Democrats in the 2009 election, and (2) The release of some of the Golkar Party elite.*

**Keywords:** *State, Golkar, Political Configuration.*

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang Masalah

Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional (Pasal 2 ayat 1 UU No. 25 tahun 2004). Oleh karena itu demokrasi menjadi dasar dalam pembangunan nasional Indonesia.

Demokratisasi di setiap negara selalu berpedoman pada kebijakan politik yang dianut negara itu, sehingga prosedur birokrasi yang ditempuh juga mengacu kepada paradigma sistem politik yang dianutnya. Seiring dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah yang kemudian diperbaiki menjadi UU no 32 tahun 2004, paradigma birokrasi di Indonesia mengalami perubahan dari paradigma pemerintahan yang sentralistik ke arah desentralistik. Perubahan ini membawa konsekuensi terhadap mekanisme pelaksanaan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Mantan Presiden Suharto sejak tahun 1966 menerapkan konsep partisipasi masyarakat dalam program pembangunannya dan sesuai dengan paradigma pemerintahan orde baru yang sentralistik, seluruh kebijakan pembangunan dilakukan secara *“top-down”*. Inisiatif dalam menetapkan kebijakan pembangunan berasal dari atas tanpa banyak melibatkan masyarakat dan *stakeholder* lainnya. Dalam kaitan ini masyarakat dilibatkan dalam pelaksanaan kegiatan, terutama dalam membantu dana maupun tenaga. Pada saat itu partisipasi dipandang sebagai proses mobilisasi, yaitu penggerakkan masyarakat dalam kegiatan pembangunan. Meskipun model ini memiliki keunggulan karena pelaksanaan pembangunan dapat dilakukan secara cepat, namun kelemahan yang dijumpai adalah masyarakat sering merasa *“tidak memiliki”* dan kurang merasakan manfaat dari kegiatan pembangunan itu.

Bagi negara-negara yang sedang membangun dan mengutamakan pertumbuhan ekonomi, secara sadar akan diikuti dengan pem-

batasan atau pengekanan kehidupan politik yang demokratis. Memang pada awal pemerintahannya, pemerintah Orde Baru tidak pernah menjanjikan demokrasi dan kebebasan di masa depan. Meskipun demikian pada awalnya juga masih ada kebebasan bagi parpol maupun media masa untuk melancarkan kritik dan pengungkapan realita di dalam masyarakat.

Namun kemudian sistem politik bergeser ke arah yang otoritarian, gagasan demokrasi liberal dinilai sebagai gagasan yang bertentangan dengan demokrasi Pancasila dan karenanya harus ditolak. Hasil pemilu tahun 1971 yang memberikan 62,8% kursi DPR kepada Golkar, semakin memberi jalan bagi tampilnya eksekutif yang kuat. Golkar bersama ABRI kemudian dijadikan tumpuan utama pemerintah untuk mendominasi semua proses politik. Sedangkan pemerintahan yang demokratis-- sebagaimana yang berlaku dalam suatu negara hukum -- adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya (Budiardjo, 1997: 52).

Bagi Negara Indonesia, sebenarnya pembatasan kekuasaan itu telah dituangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, tetapi dalam pelaksanaannya sering ditafsirkan bermacam-macam demi untuk menguatkan posisi pemerintah.

Pada masa Orde Baru, eksistensi partai politik dan lembaga perwakilan berada dalam kondisi lemah dan selalu dibayangi oleh kontrol dan penetrasi birokrasi yang sangat kuat. Di sini kelihatan bahwa posisi eksekutif sangat kuat, dapat mengatasi semua kekuatan yang ada di dalam masyarakat, sehingga konsultasi dan partisipasi politik dari kekuatan-kekuatan di luar birokrasi sangat lemah. Demikian juga halnya dengan kehidupan pers dibayangi oleh ancaman pencabutan SIUPP, sehingga pers tidak mempunyai kebebasan yang sungguh-sungguh untuk mengekspresikan temuan, sikap dan pandangannya. Dengan demikian konfigurasi politik Orde Baru, jika didasarkan atas kriteria bekerjanya pilar-pilar demokrasi, adalah konfigurasi yang tidak demokratis atau cenderung

otoriter. Apabila dilihat dari karakter produk hukum pada era Orde Baru -- sebagaimana halnya ketentuan hukum tentang Pemilu -- dapat dikualifikasikan sebagai produk hukum yang berkarakter ortodoks/elitis/konservatif. Hal ini tercermin dalam dua buah undang-undang, yaitu UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang pemilu dan UU Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susduk MPR/DPR/DPRD. Dalam undang-undang tersebut, mereka yang diangkat adalah mewakili visi politik pemerintah, pengangkatan yang langsung berlaku untuk sejumlah kursi tertentu. Parpol tidak diberi peranan yang riil dalam organisasi penyelenggaraan Pemilu, karena ketua panitia di setiap tingkatan diduduki oleh pejabat atau pimpinan birokrasi, sementara peranan parpol di dalamnya hanya bersifat parsial. Secara keseluruhan, mekanisme penyelenggaraan pemilu mengandung kelemahan dalam sistem kontrol dan dalam perhitungan suara.

Selanjutnya, kontrol pemerintah atas anggota lembaga perwakilan hasil pemilu dapat juga dilakukan melalui *recall* atau penarikan kembali seseorang dari keanggotaan lembaga perwakilan/permusyawaratan. Di sini jelas bahwa undang-undang tentang pemilu tersebut cenderung berkarakter konservatif/ortodoks. Pemilu yang jujur dan adil (jurdil) -- sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang tersebut -- tidak diterapkan sebagaimana mestinya, asas demokrasi sebagai sendi dari negara hukum juga tidak dilaksanakan. Dengan demikian pemerintahan Orde Baru telah benar-benar melanggar konstitusi (UUD 1945) yang berlaku.

Pada awal reformasi, memang terlihat bahwa konfigurasi politik berubah arah dari otoriter ke demokratis sehingga berhasil memproduksi berbagai UU yang responsif. Namun, suasana demokratis itu hanya berlangsung beberapa tahun karena setelah itu konfigurasi politik berbelok ke arah yang oligarkis. Meminjam ungkapan mantan Presiden Abdurrahman Wahid sebagaimana dikemukakan oleh Irnawati (2012: 4), idea reformasi kita tentang demokratisasi telah dicuri dan dibuang oleh petualang-petualang politik yang korup yang berkolusi dengan pengusaha-pengusaha hitam. Wajarlah kalau kemu-

dian kinerja hukum kita tidak responsif sebab konfigurasi politik kita bukanlah demokratis melainkan konfigurasi yang oligarkis.

Di dalam konfigurasi politik yang oligarkis keputusan-keputusan penting kenegaraan dilakukan oleh para elite secara kolusif dan koruptif. Partai politik tidak lagi dapat menyentuh fungsi idealnya sebab di dalam sistem yang oligarkis parpol hanya menjadi *political crowded* (keributan politik). Di dalam keributan politik yang oligarkis ini para elite hanya berjuang untuk memperoleh *kue* politik bagi dirinya sendiri, perekrutan politik menjadi sangat elitis dan menindas. Meski tidak semuanya, banyak parpol kita kini sedang dilanda penyakit oligarkis ini.

Lahirnya perundang-undangan di bidang politik, yakni UU No. 15 Tahun 2011 pengganti UU No.12 tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden merupakan bukti bahwa secara yuridis konfigurasi politik era reformasi termasuk demokratis, menghargai respon publik. Dalam UU tersebut, setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan ketatanegaraan melalui mekanisme pemilu. Pemilu merupakan salah satu proses pengambilan keputusan oleh rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana pengembalian kedaulatan rakyat dalam rangka pembentukan lembaga-lembaga perwakilan, disamping itu pemilu memiliki fungsi rekrutmen pemimpin dan legitimasi pelaksanaan kekuasaan.

Peran pers dan masyarakat dalam pengawasan pelaksanaan produk hukum di era reformasi juga lebih terbuka dibanding era sebelumnya. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa konfigurasi politik era reformasi secara yuridis termasuk demokratis dan responsif, namun dalam implementasinya masih bersifat oligarkis.

Eksistensi partai politik di suatu Negara merupakan indikasi demokratisasi di Negara tersebut. Di Negara yang konfigurasi politiknya responsif, peran partai politik sangat urgen. Sebab, aspirasi rakyat dapat diteruskan oleh Parpolnya melalui DPR/DPRD, demikian

halnya pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan. Disinilah peran partai politik dalam membangun Negara, semakin kokoh partai politik semakin besar peranannya dalam turut berkontribusi membangun Negara, demikian halnya Golkar, yang sengaja didirikan oleh Pemerintah Orde Baru sebagai alat untuk mengatur negara.

Semua politik Orde Baru diciptakan dan kemudian dilaksanakan oleh pimpinan militer dan Golkar. Selama puluhan tahun Orde Baru berkuasa, jabatan-jabatan dalam struktur eksekutif, legislatif dan yudikatif, hampir semuanya diduduki oleh kader-kader Golkar. Keluarga besar Golongan Karya sebagai jaringan konstituen, dibina sejak awal Orde Baru melalui suatu pengaturan informal, yaitu jalur A untuk lingkungan militer, jalur B untuk lingkungan birokrasi dan jalur G untuk lingkungan sipil di luar birokrasi.

Pemuka ketiga jalur tersebut melakukan fungsi pengendalian terhadap Golkar lewat Dewan Pembina yang mempunyai peran strategis. Dalam pemilu, Golkar selalu tampil sebagai pemegang. Kemenangan Golkar terus-menerus di setiap pemilu, yakni pemilu tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997.

Tuntutan mundur Presiden Soeharto menggema di mana-mana. Soeharto akhirnya berhasil dilengserkan oleh gerakan mahasiswa. Hal ini kemudian berimbas pada Golkar. Karena Soeharto adalah penasehat partai, maka Golkar juga dituntut untuk dibubarkan. Saat itu Golkar dicerca di mana-mana.

Akbar Tandjung yang terpilih sebagai ketua umum di era ini kemudian berusaha keras mempertahankan partai. Di bawah kepemimpinan Akbar, Golkar berubah wujud menjadi Partai Golkar. Saat itu Golkar juga mengungus citra sebagai Golkar baru. Upaya Akbar tak sia-sia, dia berhasil mempertahankan Golkar dari serangan eksternal dan krisis citra, inilah yang membuat Akbar menjadi ketua umum Golkar yang cukup legendaris.

Partai Golkar kemudian ikut dalam Pemilu 1999, berkompetisi bersama partai-partai baru di era multipartai. Pada pemilu pertama di Era Reformasi ini (Pemilu tahun 1999), Partai Golkar mengalami penurunan suara di peringkat ke dua di bawah PDIP. Namun pada

pemilu berikutnya Golkar kembali unggul. Pada pemilu legislatif 2004 Golkar menjadi pemenang pemilu dengan 24.480.757 suara atau 21,58% suara sah. Pada pemilu legislatif 2009 suara Partai Golkar kembali turun ke peringkat ke-2. Pemenang pemilu dipegang oleh Partai Demokrat.

Sebenarnya di masa Akbar Tandjung, partai Golkar sudah mampu menunjukkan partai politik termodern di tanah air dalam sistem kaderisasi yang ditandai adanya konvensi dalam perekrutan kader partai yang menjadi calon Presiden RI dari partai Golkar secara terbuka dan demokratis, namun kemudian setelah Jusuf Kalla dan Abu Rizal Bakri sebagai Ketua DPP, budaya model konvensi tersebut dalam perekrutan kader partai sudah tidak diberlakukan lagi dan kesan otoriter sulit dihindarkan. Oleh karena itu wajar jika Partai Golkar dinilai publik mengalami disorientasi dari jati dirinya sebagai partai politik.

### **Rumusan Masalah**

1. Bagaimana konfigurasi politik tahun 1971-1997 yang menempatkan Golkar sebagai kekuatan tunggal?
2. Bagaimana konfigurasi politik tahun 1998 yang menyebabkan jatuhnya pemerintahan orde baru dan Golkar?
3. Mengapa konfigurasi politik antara tahun 1999-2009 mengakibatkan Golkar mengalami disorientasi politik?

### **Tujuan Penelitian**

1. Menjelaskan konfigurasi politik Indonesia antara tahun 1971 s/d tahun 1997 yang menempatkan Golkar sebagai kekuatan tunggal.
2. Menjelaskan konfigurasi politik tahun 1998 yang menyebabkan jatuhnya pemerintahan orde baru dan Golkar.
3. Menganalisis konfigurasi politik antara tahun 1999-2009 yang mengakibatkan Golkar mengalami disorientasi politik.

### **Manfaat Penelitian**

Penelitian ini bermanfaat untuk referensi pengembangan teori tentang negara dalam pembangunan politik melalui partai politik,

peran partai politik dalam sistem kepartaian di Indonesia, terutama pada masa sistem multi partai.

Secara praktis, penelitian ini bermanfaat untuk memberi masukan kepada DPP Partai Golkar dalam upaya modernisasi partai sehingga memperoleh kepercayaan publik lagi dan menjadi *leader* semua partai yang ada di Indonesia dalam membangun aspirasi politik warga Indonesia.

## METODE PENELITIAN

### Rancangan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif analitik. Peneliti menganalisis gejala-gejala sosial dan budaya yang terjadi selama periode batas waktu yang ditetapkan, yakni konfigurasi politik tahun 1971-2009 dan faktor-faktor yang menyebabkan Partai Golkar mengalami disorientasi politik. Peneliti berupaya mengkonstruksi realitas sosial atau makna kultural yang ada.

### Fokus Penelitian

Fokus penelitiannya adalah proses atau kejadian-kejadian yang saling berinteraksi yang terkait dengan konfigurasi politik antara tahun 1971-2009 dan faktor-faktor yang menyebabkan Partai Golkar mengalami disorientasi politik dimana keaslian menjadi kuncinya dan biasanya peneliti terlibat (Tandjung, 2007: 31). Fokus penelitian tersebut diklasifikasi menjadi tiga, yaitu:

1. Konfigurasi politik Indonesia tahun 1971-1997 yang menempatkan Golkar sebagai kekuatan tunggal.
2. Konfigurasi politik tahun 1998 yang menyebabkan pemerintahan orde baru jatuh.
3. Konfigurasi politik antara tahun 1999-2009 yang mengakibatkan Partai Golkar mengalami disorientasi politik.

### Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Indonesia terutama di beberapa wilayah tempat informan berdomisili. Penelitian dan penulisan laporan

hasil penelitian dilakukan pada bulan Mei 2013 – Desember 2013.

### Metode Pengumpulan Data

Data yang dibutuhkan adalah data sekunder dan data primer. Data sekunder berupa dokumen tertulis yang telah dipublikasikan melalui berbagai media yang terkait dengan fokus penelitian. Sedangkan data primer berupa informasi yang diperoleh langsung dari nara sumber yang kompeten dan terkait dengan fokus penelitian ini. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Sedangkan data primer diperoleh melalui wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara.

### Subyek Penelitian

Subyek penelitian diambil secara purposive, baik yang berasal dari Partai Golkar ataupun yang bukan, dan mereka adalah orang-orang yang memiliki kaitan langsung dengan fokus penelitian ini. Informasi digali secara mendalam dan komprehensif sampai dianggap mencukupi. Diskusi dengan para pakar dilakukan secara regular untuk mendapatkan masukan dan kritik konstruktif terhadap data serta argumen yang telah disusun. Pengecekan pada pihak ketiga dilakukan (*trianggulasi*) untuk menghindari informasi yang bias sehingga mengurangi validitas data yang diperoleh. Jumlah informan 9 orang, 5 orang dari kalangan elit Golkar, 2 orang elit PPP, dan 2 orang elit PDI.

### Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan *Analysis Interactive model* dari Miles dan Huberman (1992). Ia berpendapat bahwa proses analisis data kualitatif dilakukan dengan kegiatan yang berlangsung secara bersamaan, yakni: a) reduksi data atau penyerhanaan data (*data reduction*); b) paparan atau sajian data (*data display*); dan c) penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclusion, verifying*). Dalam pengertian ini analisis data kualitatif merupakan upaya yang berlanjut, berulang dan terus menerus. Masalah reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi menjadi gambaran ke-

berhasilan secara berurutan sebagai rangkaian kegiatan analisis yang saling terkait.

## TEMUAN PENELITIAN

1. Konfigurasi politik Indonesia tahun 1971-1997 yang menempatkan Golkar sebagai kekuatan tunggal.

Pemerintah Orde Baru didominasi oleh Militer, sebab TNI AD terbukti telah mampu menumpas PKI yang melanggar UUD 1945 dan Pancasila. Selain itu pihak militer sendiri tidak rela jika Negara yang diperoleh melalui revolusi dikelola oleh masyarakat sipil, sebab dalam sejarah mereka tidak pernah berhasil mensejahterakan rakyat dan sebaliknya justru konflik terus terjadi. Setelah Militer memegang kekuasaan Orde Baru, Ia membutuhkan kekuatan politik untuk menunjang semua program pembangunannya. Oleh karena itu Militer membentuk Sekber-Golkar dengan komponen bangsa lainnya yang kemudian dipersiapkan dengan matang untuk mengikuti pemilu tahun 1971 dengan nama Golkar. Hasilnya, Golkar mendominasi suara dengan memperoleh 62.82% suara. Dengan demikian parlemen dikuasai Golkar yang dibuat dan dikembangkan oleh militer dan Pemerintah. Sejak saat itu Golkar menjadi kekuatan tunggal Orde Baru.

Pemerintah Orde Baru memanfaatkan kekuatan Golkar untuk membuat berbagai kebijakan yang merugikan partai-partai politik lain, yakni kebijakan : (1) fusi partai tahun 1973 dari 10 partai, termasuk Golkar menjadi 3, yakni Golkar, PPP, dan PDI. Kebijakan ini merugikan PPP dan PDI karena di internal kedua partai tersebut sering terjadi konflik sehingga tidak siap berkompetisi dengan Golkar; (2) semakin mengukuhkan kebijakan monoyalitas PNS yang sudah diberlakukan sejak tahun 1970; (3) Diundangkannya UU No. 3 tahun 1985 tentang Organisasi Massa bagi Golkar, PPP, dan PDI yang menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya azas bagi semua organisasi politik dan massa, dimana UU ini merugikan PPP; (4) Dikeluarkannya UU No. 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya yang berimplikasi pada konsep masa mengambang yang memangkas komunikasi politik rakyat dengan partai politiknya sehingga merugikan PPP dan PDI; (5) diperkuatnya jajaran ABRI melalui dwi fungsi ABRI dan birokrasi untuk memenangkan Golkar; dan (6) dikeluarkannya

berbagai kebijakan pelaksanaan pemilu yang mengharuskan PNS sebagai panitia pelaksanaan pemilu sehingga membuat pemilu tidak kompetitif.

2. Konfigurasi politik tahun 1998 yang menyebabkan pemerintahan orde baru jatuh.

Banyaknya kasus KKN dalam penyusunan Kabinet Pembangunan VII dan terjadinya krisis multi dimensi tahun 1997, mendorong masyarakat menuntut adanya perubahan di bidang politik, ekonomi, demokratisasi dalam berbagai kehidupan. Karena reaksi Presiden atas tuntutan tersebut tidak memuaskan masyarakat, maka masyarakat semakin meningkatkan aksi demonstrasinya hingga menguasai gedung DPR/MPR dengan meminta Soeharto mundur dari jabatannya. Ketika didesak seperti itu, dukungan di Kabinet memudar, orang-orang dekat Presiden enggan bergabung dengan Kabinet reformasi hasil *resufle*, akhirnya Presiden menyerahkan jabatannya kepada B.J Habibie pada tgl. 21 Mei 1998. Sejak saat itu Orde Baru berakhir.

3. Konfigurasi politik antara tahun 1998-2009 mengakibatkan Partai Golkar mengalami disorientasi politik.

Menurunnya suara Partai Golkar dalam pemilu 1999 dibandingkan pemilu 1997 disebabkan dari sisi internal antar lain: (1) Ketua Dewan Pembina Golkar era Orde Baru tidak mewariskan struktur politiknya secara utuh kepada generasi penerusnya sehingga Golkar kehilangan haluan perjuangannya karena tidak siap menghadapi konfigurasi politik multi partai yang kompetitif; (2) antar tokoh Golkar berselisih pendapat sampai berakhir dengan pemisahan organisasi-organisasi pendukung Golkar; (3) dukungan militer dan PNS sudah tidak ada lagi. Dari sisi eksternal partai: (1) kebijakan pemilu cukup kompetitif, sehingga pemilu terlaksana lebih demokratis; (2) ikut sertanya 47 partai politik dalam pemilu 1999 sehingga pemilih Golkar dalam pemilu 1997 mendapat pilihan partai yang sangat banyak sesuai dengan pilihannya tanpa ada intimidasi dari siapapun; (3) Agenda

reformasi memberikan harapan baru masa depan bangsa yang lebih demokratis, sehingga partai-partai baru yang dipimpin oleh tokoh reformasi mendapatkan suara signifikan dalam pemilu 1999, yang berarti mengurangi suara Partai Golkar.

Keberhasilan Partai Golkar dalam pemilu 2004 dapat disebabkan dari sisi internal: (1) Partai Golkar benar-benar berjuang sekuat tenaga berbenah diri menjadi partai modern, independen, tidak lagi menjadi mesin politik pemerintah; (2) mesin politik yang telah terbentuk di era Orde Baru sampai di tingkat desa dihidupkan kembali; (3) lebih demokratis dalam setiap pengambilan keputusan; (4) bertahannya pemilih tradisional yang semasa Orde Baru banyak diuntungkan oleh Golkar; dan (5) faktor pribadi Akbar Tandjung yang dinilai berbagai kalangan mampu mengelola Partai Golkar menjadi partai termodern di tanah air. Dari faktor eksternal karena: (1) sudah enam tahun reformasi ternyata pemerintah reformasi tidak juga dapat meningkatkan ekonomi warga Negeranya, akibatnya sebagian masyarakat rindu pemerintah Orde Baru dan kembali memilih Partai Golkar; (2) Pemerintahan Megawati ternyata dinilai kurang dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, akibatnya sebagian pendukung PDIP dalam pemilu 1999 mengalihkan dukungannya ke Partai Golkar.

Faktor-faktor yang menyebabkan Golkar mengalami penurunan suara kembali dalam pemilu 2009 dari internal meliputi: (1) Meskipun demokratisasi internal partai di akhir masa kepemimpinan Akbar Tanjung semakin ditingkatkan dengan menyelenggarakan konvensi calon Presiden yang diusung Partai Golkar, namun ternyata budaya konvensi tersebut tidak dapat dilanjutkan. Dengan demikian citra Partai Golkar sebagai partai demokratis, aspiratif dalam kaderisasi kepemimpinan yang sudah dibangun memudar kembali; (2) Dalam perebutan Ketua Umum di Munas ke-VII Partai Golkar, Akbar Tandjung dikalahkan oleh Jusuf Kalla mewakili kubu pengusaha yang saat itu menjadi Wakil Presiden. Kemenangan Jusuf Kalla itu dimanfaatkan oleh elit Partai Golkar yang dekat dengan beliau untuk mencari jabatan (*job*

*seeker*), sehingga terlihat oligarkis. Keadaan ini menggugurkan citra partai sebagai partai yang mengedepankan kepentingan anggota; (3) Karena kesibukan beliau sebagai Wapres, maka upaya membangun partai menjadi partai modern yang telah dirintis Ketua Umum sebelumnya menjadi terbengkalai. Hampir tidak ditemui aktivitas-aktivitas partai yang mencerminkan sebagai partai modern, tidak lagi independen, elit partai banyak bergantung pada pemerintah. Keadaan ini dibaca publik bahwa partai Golkar ada kecenderungan kembali ke masa Orde Baru, menjadi partai pendukung pemerintah meskipun tidak sampai menjadi partainya pemerintah. Dalam kondisi seperti itu, kritik-kritik konstruktif dari kader partai terhadap kebijakan pemerintah yang tidak pro rakyat menjadi tidak/jarang ditemui. Oleh karena itu wajar jika dalam pemilu 2009 Partai Golkar mengalami kekalahan, jauh dibandingkan perolehan suara dalam pemilu 2004.

Dari sisi eksternal: (1) magnet figur Susilo Bambang Yodoyono yang mampu menyumbang perolehan suara partai Demokrat sebesar 20.81% dalam pemilu 2009; dan (2) Keluarnya beberapa elit Partai dari Partai Golkar dan mendirikan partai sendiri, di antaranya Wiranto, mantan calon Presiden dari Partai Golkar dalam Pilpres 2004 yang mendirikan Partai Hanura, dan Prabowo Subiyanto yang kemudian mendirikan partai Gerindra. Mereka keluar dari Golkar jelas membawa para pendukungnya sehingga berpengaruh terhadap suara Golkar dalam pemilu 2009.

## KESIMPULAN

1. Konfigurasi politik Indonesia tahun 1971-1997 menempatkan Golkar sebagai kekuatan tunggal karena Orde Baru yakin hanya dengan mendirikan dan membesarkan Golkar pembangunan negara dapat berjalan dengan lancar, aman terkendali. Berbagai upaya diciptakan untuk mempertahankan kekuatan tunggal tersebut, meskipun merugikan parpol lain. Hasilnya, Golkar bertahan menjadi kekuatan tunggal sampai pemilu 1997.
2. Konfigurasi Politik tahun 1998 menyebabkan Pemerintahan Orde Baru jatuh sebab eksistensi Golkar di era Orde Baru tidak sejalan dengan jati

diri suatu parpol, yang seharusnya dibentuk oleh rakyat dan digunakan sebagai penyalur aspirasi rakyat dalam turut mengelola negara, maka rakyat berupaya menjatuhkan Orde Baru dan berhasil menekan Presiden hingga tgl. 21 Mei 2008 beliau mengundurkan diri.

3. Konfigurasi politik di era reformasi tahun 1999 s/d 2009 mengakibatkan Partai Golkar mengalami disorientasi politik sehingga perolehan suaranya turun drastis dibanding masa Orde Baru. Hal itu disebabkan: (1) Ketua Dewan Pembina Golkar era orba tidak mewariskan struktur politiknya kepada generasi penerus, shg Golkar kehilangan kendali; (2) Golkar belum siap dalam sistem politik yang kompetitif dan independen; (3) Modernisasi partai yang dirintis Akbar Tandjung tidak dikembangkan lagi; (4) dikendalikan oleh elit-elit pragmatis dan oligarkis; (5) keluarnya kader-kader potensial dan mendirikan partai sendiri; (6) munculnya partai-partai reformis; dan (7) magnet SBY.

## SARAN

1. Tingkatkan independensi partai dan kekritisian terhadap kebijakan-kebijakan penyelenggaraan negara yang kurang menguntungkan rakyat dan negara secara konsisten. Dipercayanya beberapa elit partai untuk memperkuat kabinet hendaknya tidak mengurangi sikap kritis terhadap penyelenggara negara dan independensi partai.
2. Jatuhnya Presiden Soeharto diantaranya disebabkan karena beliau kurang memperhatikan aspirasi politik rakyat. Oleh karena itu hendaknya Partai Golkar mendengarkan aspirasi politik rakyat, baik anggota maupun bukan, mengembangkan kebijakan-kebijakan partai secara *bottom-up* melalui mekanisme musyawarah sehingga dapat menumbuhkan “rasa memiliki” partai bagi anggota dan jajaran pengurus partai, yang dampaknya dapat meningkatkan partisipasi mereka dalam membicarakan partai.
3. Modernisasi Partai Golkar era Akbar Tandjung terbukti dapat memenangkan pemilu 2004. Oleh karena itu ke depan hendaknya : (1) Partai Golkar lebih demokratis dalam memilih pimpinan partai dan calon presiden dari partai, sehingga kalau sudah diputuskan partai tidak ada lagi anggota pimpinan lain yang mencoba menggembosinya; (2) hindarkan kebijakan-kebijakan partai yang bersifat pragmatis, mengejar kepentingan jangka pendek, oligarkis yang menyebabkan partai mengalami disorientasi politik; (3) Sedapatnya anggota DPR/DPRD partai lebih mengutamakan kepentingan pemilihnya dari pada kepentingan Ketua Fraksi atau Partainya yang tidak sejalan dengan kepentingan pemilih.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Alfian, 1980. *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*. Jakarta; Gramedia.
- Amal, Ichlasul (ed), 1988, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Anderson, James E, 2006, *Public Policy Making: An Introduction*, Boston: Houghton Mifflin Company
- Arief Budiman, *Negara, Kelas, dan Formasi Sosial*, (wawancara) dalam majalh keadilan, Fakultas hokum UII. Yogyakarta no 1 Thun XII,1985
- Arsyad, Sanusi. HM., 2009. “Relasi antara Korupsi dan Kekuasaan”. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 2, 2009.
- Baswedan, Anies Rasyid. 2004. “Political Islam: Present and Future Trajectory”. *Asean Survey*, Vol. 44.
- \_\_\_\_\_, (2004). “Sirkulasi Suara dalam Pemilu 2004”. *Makalah*.
- Bahtaruddin et al. 1999. *Golkar Dalam Menapak Pemilihan Umum Orde Baru. Program Studi Ilmu Politik*. Yogjakarta. Program Pascasarjana Universitas Gajah Mada.
- Beck, P.A and Sorauf F.J, 1992, *Party Politics in America*, New York, NY: Harper Collins Publishers.
- Budiman, Arief. 1982. “Bentuk Negara dan Pemerataan Hasil-Hasil Pembangunan,” *Prisma* No. 7 Tahun XI Juli
- Budiman, Arief. 1995. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta: Gramedia
- Budi Santoso, Priyo. 1995. *Birokrasi Pemerin-*



- tahan Orde Baru*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Budiardjo, Mariam. 1982. *Partisipasi Politik dan Partai Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- \_\_\_\_\_, 1997. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Cheibub, Jose Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press.
- Cipto, Bambang. 1996. "Revolusi Partisipasi dan Masa Depan Partai Politik di Indonesia" *Prisma*. No. 8 tahun XXV Agustus 1996.
- Croley, Steven P., 2008, *Regulation and Public Interests: The Possibility of Good Regulatory Government*, Princeton: Princeton University Press
- Dhakidae. Daniel. 1991. "Pemain-pemain Utama dalam Pentas Sejarah Orde Baru" *Prisma*. Edisi Khusus 20 tahun Prisma 1971-1991"
- Denny J.A. 2006. *Memperkuat Pilar Kelima Pemilu 2004 dalam Temuan Survei LSI: Kemenangan Kembali Partai Golkar*. Yogyakarta. LKIS
- Fatah. R. Eep Saefullah. 1994. "Demokratisasi dalam Kepolitikan Orde Baru: Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia". *Prisma* 10. Oktober 1994.
- Feith, H., 1999 *Pemilihan Umum di Indonesia 1955*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Firdaus. 2005. "Politik Hukum Di Indonesia: Kajian Dari Sudut Pandang Negara Hukum)". *Jurnal Hukum Islam*. Vol. 12 No. 10. September 2005.
- Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (Eds.), 2007, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, Boca Raton: CRC Press
- Gaffar, Afan, dkk. 1993. *Golkar dan Demokratisasi di Indonesia*. Yogyakarta: PPSK.
- Gaventa, Jhon dan Valderama, Camilo. 2001. *Partisipasi, Kewargaan, dan Pemerintahan Daerah*, dalam pengantar buku, *Mewujudkan Partisipasi; Teknik, Partisipasi Masyarakat Untuk Abad 21*, The British Council dan New Economics Foundation.
- Gerston, Larry N., 2002, *Public Policy Making in a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement*, Armonk: M. E. Sharpe
- Gunther, R., Montero, J.R., Linz, J, 2002, *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, New York, NY: Oxford University Press.
- Hoover, Kennet. H R., 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington DC
- Imawan, Riswandha. 2004. "Partai Politik Di Indonesia: Pergulatan Setengah Hati Mencari Jati Diri" *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada pada tanggal 4 September 2004*. Yogyakarta, UGM.
- Irnowati, 2012 "Konfigurasi Politik Demokratis Dalam Karakter Produk Hukum Yang Responsif Di Era Reformasi". *Socioscientia: Jurnal Ilmu-ilmu Sosial* Vol. 4 no. 1.
- Isjwara, 1999. Pengantar Ilmu Politik. Bandung : Dhiwantara
- Jenie, Rezlan Izhar. 1981. "Pemikiran Jendral A.H.Nasution tentang peranan militer dalam politik di Indonesia", *Skripsi FIS UI*.
- Juan Linz, 1978. "The Perils of Presidentialism" dan "The Virtues of Parliamentarism dalam Journal of Democracy no 1 dan no. 4.
- K.C. Dowdall, 1923. *The Word "State."*. London: Stevens & Sons Ltd.
- King, D.Y., 2003, *Half-Hearted Reform: Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*, Westport, Conn.: Praeger.
- Koirudin, 2004. *Partai Politik dan Agenda*

- Transisi Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Legge, John D, 2001. *Sukarno: Biografi Politik*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Mile, M.B. dan Huberman, A.M. 1992. *Analisis data kualitatif*. Alih bahasa: Tjetjep Rohendi Rohidi dan Mulyasa. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Moh. Mahfud, M.D. 2011. *Politik Hukum di Indonesia, Edisi revisi*. Jakarta. Rajawali Press
- Muchsin, Fadillah Putra, 2002, *Hukum dan Kebijakan Publik, Analisis atas Praktek Hukum dan Kebijakan Publik dalam Pembangunan Sektor Perekonomian di Indonesia*, Averros Press, Malang.
- Mulkan, Abdul Munir. 1992. *Runtuhnya Mitos Politik Santri*. Yogyakarta. Sipress.
- Nasri, Diany Lazuar. 2003. *Undang-undang Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003*, Jakarta: Durat Bahagia
- Ndraha, Taliziduhu. 1989. *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara
- Nishihara, Mashashi, 1972. *Golkar and the Indonesian Elections of 1971 (Monograph Series)*, Modern Indonesia Project, Cornell University, New York: Ithaca.
- Oliver , Dawn. 2003. *Constitutional Reform in the United Kingdom*. OUP Oxford; 1 edition.
- Poesponegoro, Marwati dan Notosusanto, Nugroho, 1984. *Sejarah Nasional Indonesia*, Jilid VI, Jakarta; Depdikbud dan Balai Pustaka.
- Pusat Studi Hukum Konstitusi UII, 2005 “Multi Partai, Presidensialisme dan Efektivitas Pemerintahan” *Artikel*. Diambil dari <http://pshk.law.uui.ac.id/index.php>. thl. 10 Maret 2013.
- Rasyid, Muhammad Ryass, 1994. *State Formation, Party System, and The Prospect for Democracy in Indonesia: The Case of Golongan Karya (1967-1993)*. Disertasi Ilmu Politik University of Hawai.
- Riadi, Muchlisin, 2013. “Partai Politik”, *artikel* dimuat dalam <http://www.kajianpustaka.com> edisi 19 Januari 2013.
- Saerozi. Ahmad. 2010. “Negara dan Nahdlatul Ulama: Studi tentang Karakteristik Respon Organisasi Keagamaan Nahdlatul Ulama terhadap Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda Tahun 1926-1942.” *Disertasi*. Program Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.
- Sanit. Arbi. 1988. “Organisasi Politik, Organisasi Massa, dan Politik Demokratisasi Masyarakat”. *Prisma*. No. 6 Tahun XVII, 1988
- Sartori, Giovanni, 1976. *Parties and Party Systems: a Framwork for Analysis*, Cambridge. Cambridge University Press.
- Sejarah Partai Demokrasi Indonesia. 2013. [http://id.wikipedia.org/wiki/Partai\\_demokrasi\\_indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Partai_demokrasi_indonesia)
- Sejarah Partai Persatuan Pembangunan. 2013. [http://id.wikipedia.org/wiki/Partai\\_Persatuan\\_Pembangunan](http://id.wikipedia.org/wiki/Partai_Persatuan_Pembangunan).
- Sigit Pamungkas. 2009. *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM
- Sitepu, P. Anthonius, 2006. *Sistem Politik Indonesia*, Medan: Pustaka Bangsa Press.
- Smith, Kevin B. and Christopher W. Larimer, 2009, *the Public Policy Theory Primer*, Boulder: Westview Press
- Springga, Daniel. 2004. “Golkar Butuh Banyak Orang Seperti Akbar Tandjung”, dalam Dasman Djamaluddin (editor) *Golkar sebagai Partai Alternatif*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara UI.
- Stiefel, Matthias & Wolfe, Marshall, 1994. *Political Participation; Economic Development; Social Aspects; Latin America*. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva (London and Atlantic Highlands, N.J.)
- Sudarwan Danim. 2000. *Metode Penelitian untuk Ilmu-Ilmu Perilaku*. Jakarta: Bumi

- Aksara.
- Sudjito, Arie. 2012. "Parpol Alami Disorientasi Politik". *Investor Daily Indonesia*, 11 Juni 2012
- Sukarna, 1981. *Sistem Politik*, Penerbit alumni, Bandung.
- Suseno, Franz Magnis. 1993. *Filsafat sebagai Ilmu Kritis*, Yogyakarta: Kanisius.
- Suseno, Franz Magnis. 1995. *Kuasa dan Moral*, Jakarta: Gramedia.
- Suroto, 2003. *Partai-partai Politik di Indonesia*, Jakarta: PT. Citra Mandala Pratama
- Sutjuti, Maliki. 2001. *Politik Tarekat Qadiriyyah wa Naqsyabandiyah Jombang : studi tentang hubungan agama, negara, dan masyarakat*. Yogyakarta : Galang Press
- Tandjung, Akbar. 2007. *The Golkar Way: Survival Partai Golkar di Tengah Turbulensi Politik Era Transisi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- TB. Simatupang, 1987. *Dari Revolusi ke Pembangunan*, Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- Wanandi, Jusuf. 1984. "Peran ABRI Surut Ke Belakang." *Prisma*. No. 3 *Prisma*. No. 1 Maret 1984. Tahun XIII
- Widyarsono, A. 1992. "Paham Negara Rasional Hegel dalam Filsafat Hukumnya," *Driyarkara* No. 3 Tahun XVIII
- Wirjono, Prodjodikoro. 1981, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, PT Eresco Jakarta.
- Yulianto, Arif. 2002. *Hubungan Sipil Militer Indonesia Pasca Orba*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Yuwono, Sutopo. 1983. "Peranan dan Batas Dwi Fungsi ABRI" *Prisma*. No. 1 Januari 1983. Tahun XII
- Zaini, Hasan. 1991. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Zulkifli Ijul, 2012. "Pelebagaan Partai Politik", diambil dari [www.manajemen.web.id/2012/pelebagaan-partai-politik.html](http://www.manajemen.web.id/2012/pelebagaan-partai-politik.html) pada tgl. 22 Pebruari 2012.