



**STRATEGI PEMENANGAN GOLONGAN KARYA DALAM  
PEMILIHAN UMUM TAHUN 1971-1997**

**SKRIPSI**

Oleh

**Noviah Iffatun Nisa'**

**NIM 120210302043**

**PROGRAM STUDI PENDIDIKAN SEJARAH  
JURUSAN PENDIDIKAN ILMU PENGETAHUAN SOSIAL  
FAKULTAS KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN  
UNIVERSITAS JEMBER**

**2016**



**STRATEGI PEMENANGAN GOLONGAN KARYA DALAM  
PEMILIHAN UMUM TAHUN 1971-1997**

**SKRIPSI**

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat  
untuk menyelesaikan Program Strata satu (S1) pada Program Studi Pendidikan  
Sejarah dan mencapai gelar Sarjana Kependidikan

Oleh

**Noviah Iffatun Nisa'**

**NIM 120210302043**

**PROGRAM STUDI PENDIDIKAN SEJARAH  
JURUSAN PENDIDIKAN ILMU PENGETAHUAN SOSIAL  
FAKULTAS KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN  
UNIVERSITAS JEMBER**

**2016**

## PERSEMBAHAN

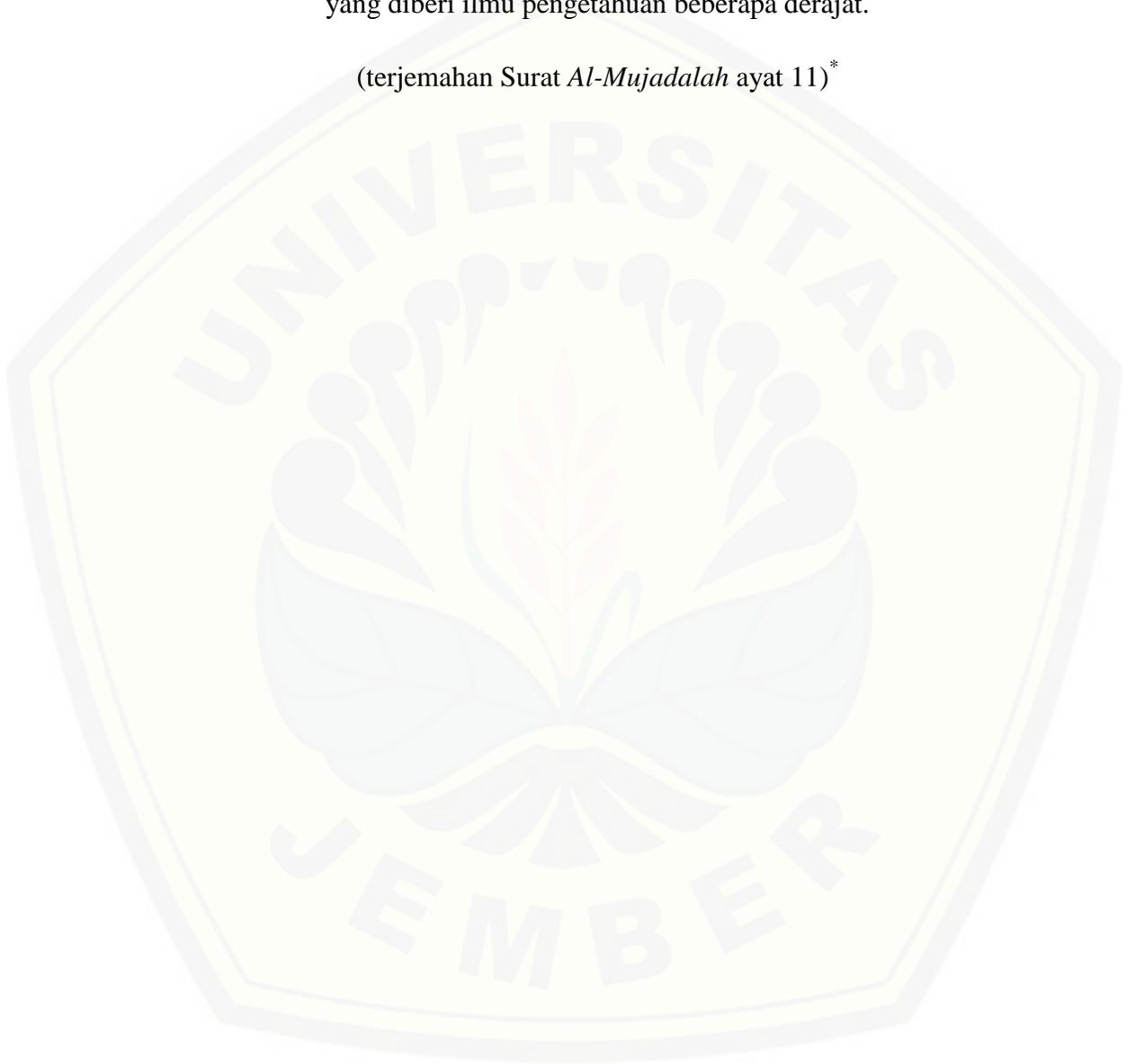
Skripsi ini saya persembahkan untuk:

- 1) Ibunda Mawaddah dan Ayahanda Trisno Pribadi yang tercinta;
- 2) teman-teman *historica* 2012 yang selalu memberi motivasi dan semangat demi terselesaikannya skripsi ini;
- 3) guru-guruku terhormat sejak Taman Kanak-Kanak sampai dengan Perguruan Tinggi;
- 4) almamater Universitas Jember, khususnya Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Program Studi Pendidikan Sejarah.

**MOTTO**

Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antara kamu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat.

(terjemahan Surat *Al-Mujadalah* ayat 11)\*



---

\*Departemen Agama Republik Indonesia. 1998. *Al Qur'an dan Terjemahannya*. Semarang: PT Kumudasmoro Grafindo

**PERNYATAAN**

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

nama : Noviah Iffatun Nisa'

NIM : 120210302043

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul “Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1971-1997” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada institusi manapun, dan bukan karya jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 18 November 2016

Yang menyatakan,

(Noviah Iffatun Nisa')

NIM 120210302043

**SKRIPSI**

**STRATEGI PEMENANGAN GOLONGAN KARYA DALAM  
PEMILIHAN UMUM TAHUN 1971-1997**

Oleh

Noviah Iffatun Nisa'

NIM 120210302043

Pembimbing

Dosen Pembimbing Utama : Dr. Mohammad Na'im, M.Pd.

Dosen Pembimbing Anggota : Dr. NurulUmamah, M.Pd.

**PENGESAHAN**

Skripsi berjudul “Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1971-1997” telah diuji dan disahkan pada:

hari,tanggal : Jum’at, 18 November 2016

tempat : Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Jember.

Tim Penguji:

Ketua,

Sekretaris,

Dr. Mohammad Na’im, M.Pd.

NIP 19660328 200012 1 001

Dr. Nurul Umamah, M.Pd.

NIP 19690204 199303 2 008

Anggota I,

Anggota II,

Dr. Sri Handayani, M.M.

NIP 1985 03 195212012 002

Dr. Sumardi, M.Hum.

NIP 196005181989 02 1 001

Mengesahkan

Dekan Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan

Prof. Drs. Dafik, M.Sc., Ph.D.

NIP 196808021993031004

## RINGKASAN

**Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1971-1997**; Noviah Iffatun Nisa', 120210302043; 2016: 98 halaman; Program Studi Pendidikan Sejarah, Jurusan Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Jember.

Golkar merupakan organisasi politik yang berkembang pada masa Orde Baru. Dengan didukung oleh kekuatan berbagai pihak, Golkar dapat selalu meraih kemenangan dalam setiap Pemilihan Umum pada masa Orde Baru. Kekuatan politik yang menyokong kemenangan Golkar adalah militer, birokrasi, organisasi massa, dan kebijakan-kebijakan pemerintah. Golkar selalu tampil menjadi mayoritas tunggal dalam pemilu dan perlemen berturut-turut selama 6 kali Pemilihan Umum, yaitu pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997.

Rumusan masalah yang diteliti adalah: (1) mengapa Golkar selalu Menang dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru?; (2) bagaimana Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru? dan (3) bagaimana hasil Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru?. Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah: (1) untuk mengkaji Faktor-faktor Kemenangan Golkar dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru; (2) untuk mengkaji Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru dan (3) untuk mengkaji hasil kemenangan Golkar dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru. Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah: (1) bagi pemerintah, dapat menjadi salah satu sumbangan pemikiran dan referensi bagi dalam proses pelaksanaan Pemilu kedepannya; (2) bagi FKIP Universitas Jember, dapat memberi informasi dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan sebagai wujud nyata dalam rangka pelaksanaan Tri Dharma Perguruan Tinggi yaitu dharma penelitian yang selanjutnya penelitian ini akan menambah khasanah kepustakaan Universitas Jember;

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian sejarah dengan beberapa langkah-langkah, yaitu: heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi. Tahap pertama, heuristik yaitu kegiatan mencari dan pengumpulan sumber, tahap kedua kritik yaitu proses penyeleksian dan pengujian sumber, tahap ketiga interpretasi yaitu penafsiran dari sumber-sumber yang didapat, dan tahap keempat historiografi yaitu kegiatan penyajian hasil penelitian dalam bentuk tulisan. Teori yang dipakai dalam penelitian ini adalah teori strategi politik, dan pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan sosiologi politik.

Hasil dari penelitian ini adalah Pemerintah menempatkan Perwira AD yang setia kepada Soeharto untuk menduduki jabatan birokrasi dalam pemerintahan pusat maupun daerah (Suryadinata, 1992:37). Pemerintah menggunakan berbagai cara untuk memenangkan Golkar dalam pemilu, salah satu diantaranya adalah mendekati ulama-ulama melalui GUPPI yang merupakan organisasi kemasyarakatan yang bergerak dalam bidang Pendidikan Islam. GUPPI memainkan peranan yang penting dalam menarik massa Islam. Kebijakan pemerintah juga ikut andil dalam suksesi Golkar memenangkan Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru. Hasil Pemilu 1971 Golkar memperoleh 227 kursi (62,80%), Pemilu 1977 dengan hasil 62,11% suara, Pemilu 1982 Golkar berhasil merebut 10 kursi, Pemilu 1987 Golkar memperoleh 73,16% suara, Pemilu 1992 memperoleh hasil 68,01% suara, dan Perolehan suara pada Pemilu 1977 mencapai 74,51%.

Kesimpulan penelitian ini adalah Strategi yang digunakan Golkar dalam memenangkan Pemilu pada masa Orde Baru tidak lepas dari dukungan berbagai pihak seperti, Tentara/Militer (ABRI), birokrasi, PNS, organisasi massa, dan berbagai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Hasil Pemilu 1971 Golkar memperoleh 227 kursi (62,80%), Pemilu 1977 dengan hasil 62,11% suara, Pemilu 1982 Golkar berhasil merebut 10 kursi, Pemilu 1987 Golkar memperoleh 73,16% suara, Pemilu 1992 memperoleh hasil 68,01% suara, dan Perolehan suara pada Pemilu 1977 mencapai 74,51%.

## PRAKATA

Puji Syukur kehadirat Allah Swt. Atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1971-1997”.

Penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terima kasih kepada:

- 1) Drs. Moh. Hasan, M.Sc., Ph.D, selaku Rektor Universitas Jember;
- 2) Prof. Drs. Dafik, M.Sc., Ph.D, selaku Dekan Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Jember;
- 3) Dr. Sukidin, M.Pd, selaku Ketua Jurusan Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial;
- 4) Dr. Nurul Umamah, M.Pd, selaku Ketua Program Studi Pendidikan Sejarah sekaligus dosen pembimbing anggota II yang telah meluangkan waktu untuk memberikan pengarahan dan saran dengan penuh kesabaran dalam penulisan skripsi ini;
- 5) Dr. Mohammad Na'im, M.Pd., selaku dosen pembimbing I yang telah meluangkan waktu untuk memberikan pengarahan dan saran dengan penuh kesabaran dalam penulisan skripsi ini;
- 6) Dr. Sri Handayani, M.M., selaku dosen penguji I, dan Dr. Sumardi, M.Hum., selaku dosen penguji II yang telah memberikan kritik dan sarannya demi kesempurnaan penulisan skripsi ini;
- 7) Drs. Marjono, M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah membimbing selama penulis menjadi mahasiswa;
- 8) Dosen-dosen Program Studi Pendidikan Sejarah yang telah memberikan ilmu, arahan dan bimbingan selama perkuliahan;
- 9) Ibunda Mawaddah dan Ayahanda Trisno Pribadi, S.H. yang telah memberikan dorongan, semangat dan doanya demi terselesaikannya skripsi ini;

- 10) Adikku tercinta Dwi Alif Alfiani dan semua keluarga besarku yang tiada henti-hentinya memberi dukungan, motivasi dan semangat;
- 11) Guru-guruku mulai dari TK sampai Perguruan Tinggi yang selalu mendoakan, membimbing dan mendidik untuk terus meraih keberhasilan dalam hidup;
- 12) teman-temanku Widya Putri H.; Nessha Cattleya, A.Md; Palupy Faradina, S.Ked; Eka Oktaviana D.N.; Mariana Yunitasari, S.E.; Lailatus Sakinah R.; Mustika Zahro; Sifah Arifah; Mega Amanda F., S.Pd; Hajar Risa; Syella K.H., S.Sos; Risky Arie, S.E.; Riezcha S., A.Md, Nuril Arofah; Rosita Amalia; Magdalena; Yessyca Yunitasari; Febriani Lestari yang telah memberikan motivasi dan semangat;
- 13) teman-teman seperjuangan pendidikan sejarah angkatan 2012;
- 14) semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu;

Penulis juga menerima segala kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis berharap, semoga skripsi ini dapat bermanfaat.

Jember, 18 November 2016

Penulis

DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL</b> .....	i
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	iv
<b>HALAMAN PERNYATAAN</b> .....	v
<b>HALAMAN PEMBIMBING SKRIPSI</b> .....	vi
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	vii
<b>RINGKASAN</b> .....	viii
<b>PRAKATA</b> .....	x
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xii
<b>BAB 1. PENDAHULUAN</b> .....	1
<b>1.1 Latar Belakang</b> .....	1
<b>1.2 Penegasan Judul</b> .....	5
<b>1.3 Ruang Lingkup</b> .....	7
<b>1.4 Rumusan Masalah</b> .....	8
<b>1.5 Tujuan Penelitian</b> .....	8
<b>1.6 Manfaat Penelitian</b> .....	8
<b>BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	10
<b>BAB 3. METODE PENELITIAN</b> .....	34
<b>BAB 4. FAKTOR-FAKTOR KEMENANGAN GOLONGAN KARYA DALAM     PEMILIHAN UMUM PADA MASA ORDE BARU</b> .....	41
<b>BAB 5. STRATEGI PEMENANGAN GOLONGAN KARYA DALAM     PEMILIHAN UMUM TAHUN 1971-1997</b> .....	45
<b>5.1 Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum         pada Masa Orde Baru melalui Militer</b> .....	45

5.2 Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru melalui Birokrasi .....	52
5.3 Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru melalui Organisasi Massa .....	58
5.4 Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru melalui Kebijakan Pemerintah .....	63
<b>BAB 6. HASIL KEMENANGAN GOLONGAN KARYA DALAM PEMILIHAN UMUM TAHUN 1971-1997 .....</b>	<b>72</b>
6.1 Hasil Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1971 .....	72
6.2 Hasil Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1977 .....	80
6.3 Hasil Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1982 .....	85
6.4 Hasil Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1987 .....	88
6.5 Hasil Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1992 .....	90
6.6 Hasil Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1997 .....	93
<b>BAB 7. SIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>96</b>
7.1 Simpulan .....	96
7.2 Saran .....	97
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>98</b>

## BAB 1. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Golongan Karya (Golkar) adalah organisasi politik yang tumbuh dan berkembang pada masa Orde Baru. Golkar menjadi *Single Majority* pada masa itu, dengan didukung oleh kekuatan dari berbagai pihak, menjadikan Golkar sebagai organisasi politik yang terkenal dan tumbuh pada masa Orde Baru. Dengan didukung oleh kekuatan dari berbagai pihak, Golkar dapat selalu meraih kemenangan dalam pemilihan Umum pada Masa Orde Baru, salah satu kekuatan politik yang menjadi penyokong kemenangan Golkar adalah militer. Militer mulai memainkan peranan politiknya dengan memberikan dukungan dan membangun mitra seperjuangan kepada Golkar sewaktu melawan PKI.

Penyelenggaraan Pemilu yang teratur selama Orde Baru menimbulkan kesan bahwa demokrasi di Indonesia sudah tercipta. Apalagi pemilu berlangsung secara tertib dan dijiwai oleh asas LUBER (Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia). Kenyataannya, pemilu diarahkan pada kemenangan peserta tertentu yaitu Golongan Karya (Golkar) yang selalu memenangkan Pemilu selama Orde Baru. Pemilu hanya simbol untuk dikatakan demokratis saja, pada nilai-nilai pemilu jauh dari jujur, terbuka dan demokratis (Chaniago, 2016). Kemenangan Golkar yang selalu mendominasi tersebut sangat menguntungkan pemerintah dimana terjadi perimbangan suara di MPR dan DPR. Pertanggungjawaban, Rancangan Undang-undang, dan usulan lainnya dari pemerintah selalu mendapat persetujuan dari MPR dan DPR tanpa catatan. Hasilnya pemilu pada masa Orde baru, Golkar selalu menjadi pemenang, sedangkan PPP dan PDI menjadi pelengkap atau sekedar ornamen. Golkar bahkan sudah menjadi pemenang sejak Pemilu 1971. Keadaan ini secara langsung dan tidak langsung membuat kekuasaan eksekutif dan legislatif berada di bawah kontrol Golkar. Pendukung utama Golkar adalah birokrasi sipil dan militer. Dalam fenomena ini dapat dilihat juga bahwa Soeharto merupakan pilar utama kekuatan Golkar pada saat itu, ditambah birokrasi dan ABRI, terbukti dalam kemenangan

Golkar yang selalu tampil menjadi mayoritas tunggal dalam pemilu dan dalam parlemen berturut-turut selama 6 kali Pemilihan Umum, yaitu pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997.

PNI dan NU adalah partai besar pasca pemilu 1955 yang dikalahkan oleh Golkar dalam Pemilu 1971. Demikian pula partai-partai lain, seperti Parkindo, Partai Katolik, Parmusi (dulunya Masyumi), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Persatuan Tarbiah Islamiah (Perti), Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI) dan Partai Murba terpuruk. Penyebab kehancuran partai-partai politik itu antara lain diputusnya hubungan struktural pegawai negeri dengan partai politik melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 12 Tahun 1970. Peraturan tersebut mewajibkan seluruh pegawai negeri loyal pada pemerintah Orde Baru dengan memenangkan Golkar, itu lonceng kematian bagi partai-partai politik.

Perolehan suara Golkar pada Pemilu 1971 menunjukkan kemenangan Golkar dengan 227 kursi atau 62,8% suara. Hal tersebut sangat mengejutkan, mengundang diskusi sengit dan tanda tanya dari para pengamat politik dalam dan luar negeri. Orang menuduh dengan banyak kecurigaan bahwa kemenangan tersebut dicapai dengan penuh kecurangan, paksaan dan atau menggunakan kekuasaan ABRI (Cahyono, 1992: 105). Pada Pemilu 1971, pejabat negara diwajibkan bersikap netral, berbeda dengan Pemilu 1955 dimana pejabat negara termasuk Perdana Menteri dan anggota Menteri yang berasal dari partai-partai politik boleh ikut pemilu sebagai calon partai yang bersangkutan secara formal, sedangkan, dalam praktik pada Pemilu 1971 para pejabat justru tidak netral dan berpihak kepada salah satu pemilu, yakni Golkar. Hasil Pemilu 1971 yang diikuti 9 partai politik dan Golkar, untuk kursi DPR menunjukkan hasil sebagai berikut: Golkar memperoleh 227 kursi (62,80%), PNI 20 kursi (5,55%), Parkindo 7 kursi (1,94%), dan Partai Katolik memperoleh 3 kursi (0,83%). Sementara IPKI dan Partai Murba tidak memperoleh satupun kursi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (Puspoyo, 2012: 119). Hasil tersebut menandai dimulainya dominasi Golkar dalam peta politik Indonesia. Kemerdekaan Golkar sebagai mayoritas tunggal mengurangi kemampuan berposisi partai-partai politik

terhadap kehadiran militer dalam panggung politik nasional. Kemenangan Golkar diklaim sebagai kemenangan Orde Baru atau kemenangan rakyat, ini membuat partai politik semakin terpuruk.

Perolehan suara yang didapatkan oleh Golkar pada Pemilu Tahun 1977 adalah 62,11% suara, yang berarti turun 0,69% dari perolehan suara pada Pemilu Tahun 1971. PPP berhasil meraih suara lebih banyak dalam Pemilu 1977 (29,29%) dibandingkan dengan Pemilu 1971 (27,11%). Sementara PDI, merosot dari 10,09% pada Pemilu Tahun 1971 menjadi 8,60% pada Pemilu Tahun 1977 (Suryadinata, 1995: 88). Jauh sebelum Pemilu dimulai, terdapat laporan-laporan bahwa sejumlah ulama Muslim ditahan karena mereka melakukan khotbah-khotbah politik untuk mendiskreditkan pemerintah dan ini melanggar Undang-undang yang berlaku. Tuduhan itu tidak meyakinkan bagi kaum Muslim. Laporan lain adalah Golkar bertindak berlebihan, yaitu beberapa pejabat militer telah mengancam penduduk bahwa mereka akan mengalami kesulitan jika tidak memilih Golkar. Ketika tanggal Pemilu semakin dekat, berbagai insiden terjadi dan suasana menjadi tegang. Banyak laporan terjadinya bentrokan, akan tetapi peristiwa itu tidak sempat menjadi insiden yang lebih besar.

Dominasi pemerintah dalam Pemilu 1982 tidak pernah surut bahkan meningkat. Melalui rekayasa politik, Golkar yang ditopang pemerintah selalu diunggulkan dan diperlakukan sebagai anak emas. Sedangkan PPP dan PDI diperlakukan seperti anak tiri yang selalu dipinggirkan, dengan demikian pertarungan menjadi timpang. Pandangan pemerintah, bahwa kemenangan Golkar sebagai mayoritas tunggal diperlukan untuk kelangsungan pembangunan yang dilakukan pemerintah dan untuk legitimasi kekuasaan Soeharto. Kemenangan Golkar antara 62% hingga 73% sejak Pemilu 1971 hingga Pemilu 1977 menjadikan Golkar semakin hegemonik. Sementara PPP hanya memperoleh suara antara 27-29% dan PDI meraih antara 8 hingga 10% (Puspoyo, 2012: 179).

Pemungutan suara pada Pemilu 1987 secara serentak diselenggarakan di seluruh tanah air, tanggal 23 April 1987. Dari 93.737.633 pemilih waktu itu, suara

yang sah mencapai 85.869.816 (91,32%). Hasil Pemilu 1987 ditandai dengan merosotnya PPP, kehilangan 33 kursi dibandingkan Pemilu 1982 (94 kursi DPR), sehingga mendapat 61 kursi. Penyebab merosotnya PPP karena tidak boleh lagi partai ini memakai asas Islam dan diubahnya lambang partai dari Ka'bah menjadi bintang, serta terjadi pengembosan dari NU, terutama di Jawa Timur, Jawa Tengah, Kalimantan Selatan dan daerah lain pasca muktamar NU Situbondo 1984, atau semenjak NU kembali ke Khittah 1926 mulai meninggalkan PPP. Sementara Golkar memperoleh tambahan 53 kursi sehingga menjadi 299 kursi. PDI berhasil menambah perolehan kursi secara signifikan dari 30 kursi pada Pemilu 1982 menjadi 40 kursi pada Pemilu 1987 (Direktori Penyelenggaraan Pemilu, 2015).

Perolehan suara Golkar pada Pemilu yang dilaksanakan tanggal 9 Juni 1992 merosot tajam dibandingkan pemilu 1987. Pada Pemilu 1987 Golkar memperoleh 73,16% suara, dalam pemilu 1992 turun menjadi 68,01% suara atau merosot 5,06%, sedangkan hasil perolehan kursi DPR, kursi Golkar menurun dari 299 kursi dalam Pemilu 1987 menjadi 282 kursi dalam Pemilu 1992 atau kehilangan 17 kursi (Puspoyo, 2012: 223). Kendatipun demikian, tetap saja Pemilu 1992 masih dimenangkan oleh Golkar.

Pemungutan suara pada Pemilu 1997, diselenggarakan pada tanggal 29 Mei 1997. Hasilnya menunjukkan Golkar unggul dan merebut kembali suaranya yang hilang pada Pemilu 1992. Perolehan suara Golkar mencapai 74,51%. Ini adalah jumlah yang paling tinggi sepanjang Pemilu Orde Baru, naik 6,41% dibanding Pemilu 1992. Sedangkan jumlah kursinya menjadi 325 kursi, bertambah 43 kursi dibanding pemilu sebelumnya. Namun kemenangan Golkar itu diduga penuh rekayasa dan kecurangan. Sementara PPP meningkat 5,43% dan PDI paling terpuruk akibat konflik internal yang tak kunjung usai (Puspoyo, 2012: 256). Perolehan kursi PPP dalam Pemilu 1997 adalah 89 kursi, meningkat 27 kursi dibandingkan Pemilu 1992. Perolehan kursi PPP ini terutama berasal dari luar Jawa. Sementara PDI terpecah antara PDI Soerdjadi dengan PDI Pro-Mega menjelang pemilu, hingga suaranya merosot menjadi 11,84% atau 11 kursi DPR. Dalam pemilu 1997, PDI

kehilangan 45 kursi dibanding Pemilu 1992 yang memperoleh 56 kursi. Tidak mengherankan jika dalam pelaksanaan Pemilu 1997 diwarnai banyak protes. Protes terhadap kecurangan yang terjadi di banyak daerah.

Golkar yang selalu memenangkan pemilihan umum di masa Orde Baru dari tahun 1971 hingga 1997 menjadikannya sebagai *single* majority pada masa Orde Baru. Banyak pihak yang bertanya-tanya tentang kemenangan Golkar tersebut. Dari awal Pemilu pada masa Orde baru, Golkar telah berhasil memenangkan pemilu sekaligus mengalahkan lawan-lawan politiknya seperti NU, PNI, PSII dan Parmusi yang mana partai-partai politik tersebut merupakan partai politik yang telah ada pada masa Orde Lama dan lebih memiliki banyak pengalaman dalam melaksanakan pemilihan umum. Hal yang sangat mencengangkan dan menarik untuk diteliti, Golkar dapat memenangkan pemilu pada awal menjadi pendatang baru dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru dan Golkar selalu memenangkan Pemilihan Umum selama masa Orde Baru berlangsung. Permasalahan inilah yang menjadi awal bagi peneliti untuk mengkaji lebih dalam tentang Strategi Golkar untuk memenangkan Pemilihan Umum yang dilakukan oleh Soeharto pada masa Orde Baru yang berlangsung di Indonesia. Ini menjadi tantangan tersendiri yang mendorong peneliti untuk menyusun skripsi dengan judul “Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1971-1997”

## 1.2 Penegasan Judul

Sebelum membahas lebih lanjut permasalahan dalam penelitian ini, perlu terlebih dahulu diuraikan pengertian dari judul skripsi “Strategi Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Pada Masa Orde Baru Tahun 1971-1997” untuk menghindari persepsi yang berbeda. Batasan-batasan yang relevan dalam penelitian ini perlu diberikan agar memperoleh gambaran yang jelas dan penafsiran yang sama dengan pembaca.

Strategi menurut Marrus (2002: 31) didefinisikan sebagai suatu proses penentuan rencana para pemimpin puncak yang berfokus pada tujuan jangka panjang

organisasi, disertai penyusunan suatu cara atau upaya bagaimana agar tujuan tersebut dapat dicapai. Sedangkan menurut Quinn (1999: 10), strategi adalah suatu bentuk atau rencana yang mengintegrasikan tujuan-tujuan utama, kebijakan-kebijakan dan rangkaian tindakan dalam suatu organisasi menjadi suatu kesatuan yang utuh. Jadi dapat disimpulkan bahwa strategi adalah rencana yang mengintegrasikan tujuan, kebijakan dan rangkaian tindakan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan.

Golongan Karya (Golkar) merupakan organisasi politik yang tumbuh dan berkembang pada masa Orde Baru. Menurut Puspooyo (2012:106-107), Golkar lahir dalam bentuk Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar), tanggal 20 Oktober 1964 atas keinginan ABRI untuk membendung PKI dalam Front Nasional. Tujuan dari organisasi Sekber Golkar dipandang sejalan dengan tuntutan pemikiran politik pada waktu itu yang membutuhkan tampilnya kekuatan sosial-politik yang setia pada amanat penderitaan masyarakat dalam mewujudkan masyarakat Pancasila

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah cara yang telah dipilih untuk menetapkan calon pemimpin negara (Puspoyo, 2012). Menurut Pabottinggi (1998:49-50) menyatakan bahwa Pemilihan Umum merupakan lembaga dan sekaligus praktek politik yang mempunyai dua dimensi, yaitu dilihat dari luar tampak saling berseberangan. Pada dimensi pertama, pemilu umumnya dimengerti sebagai sarana bagi perwujudan kedaulatan rakyat; ia adalah sarana artikulasi kepentingan warga negara untuk menentukan wakil-wakil mereka. Dalam pengertian ini, maka pemilu juga merupakan sarana evaluasi dan sekaligus kontrol, baik langsung maupun tidak langsung, terhadap pemerintah dan kebijakan yang dibuatnya. Pada dimensi yang kedua, pemilu yaitu sebagai salah satu sarana untuk memberikan dan memperkuat legitimasi politik pemerintah, sehingga keberadaan, kebijaksanaan, dan program-program yang dibuatnya dapat diwujudkan dengan lebih mudah dan mempunyai ikatan sanksi yang kuat. Dimensi kedua inilah, yang menurut Ginsberg merupakan konsekuensi logis dari kemampuan yang dimiliki oleh pemilu yaitu untuk mengubah suatu kecenderungan keterlibatan politik massa dari yang bersifat sporadis dan dapat

membahayakan menjadi suatu sumber utama bagi “otoritas dan kekuatan politik nasional”.

Tahun 1971-1997 merupakan tahun berlangsungnya pemilu pada masa Orde Baru sebanyak 6 periode. Orde Baru adalah periode pemerintahan di Indonesia yang dimulai setelah Orde Lama dan diakhiri dengan lahirnya Reformasi atau dari tahun 1966 hingga tahun 1998 (Sitompul, 2010:144). Pada masa Orde Baru ini, Golkar sebagai kekuatan politik pemerintah sehingga menjadikan Golkar *single majority* pada masa Orde Baru.

Berdasarkan pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1971-1997 adalah rancangan atau rencana Golkar untuk memenangkan Pemilu pada Masa Orde Baru selama enam dekade yang di mulai dari tahun 1971-1997.

### **1.3 Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penelitian dimaksudkan agar penelitian tidak menyimpang dari fokus permasalahan yang akan dibahas, maka dalam penelitian ini perlu adanya batasan lingkup temporal, spasial, dan materi. Ruang lingkup temporal berkaitan dengan batasan waktu kajian yang akan dibahas. Ruang lingkup spasial berkaitan dengan batasan wilayah yang akan dikaji, sedangkan ruang lingkup materi adalah batasan-batasan permasalahan yang akan dikaji.

Lingkup temporal dalam penelitian ini adalah tahun 1971-1997. Tahun 1971 merupakan awal dalam penelitian, karena pada tahun ini Pemilihan Umum Orde Baru pertama kali dilaksanakan. Sedangkan tahun 1997 adalah tahun dilaksanakannya pemilu terakhir pada masa Orde Baru yang kemudian akan menjadi awal Reformasi.

Ruang lingkup spasial dalam penelitian ini difokuskan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ruang lingkup materi dalam penelitian ini adalah Strategi Pemenangan Golkar dalam Pemilihan Umum Tahun 1971-1977. Ruang lingkup materi akan dibagi menjadi dua sub permasalahan yaitu Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru dan hasil

Kemenangan Golongan Karya dalam pemilihan Umum pada Masa Orde Baru. Penulis berharap dengan adanya pembatasan ruang lingkup permasalahan ini akan mempermudah pembaca dan para akademisi sejarah dalam memahami isi dan tujuan dalam penelitian, agar nantinya tidak ada salah penafsiran.

#### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1) mengapa Golkar selalu Menang dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru?
- 2) bagaimana Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Tahun 1971-1997?
- 3) bagaimana hasil Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Tahun 1971-1997?

#### **1.5 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

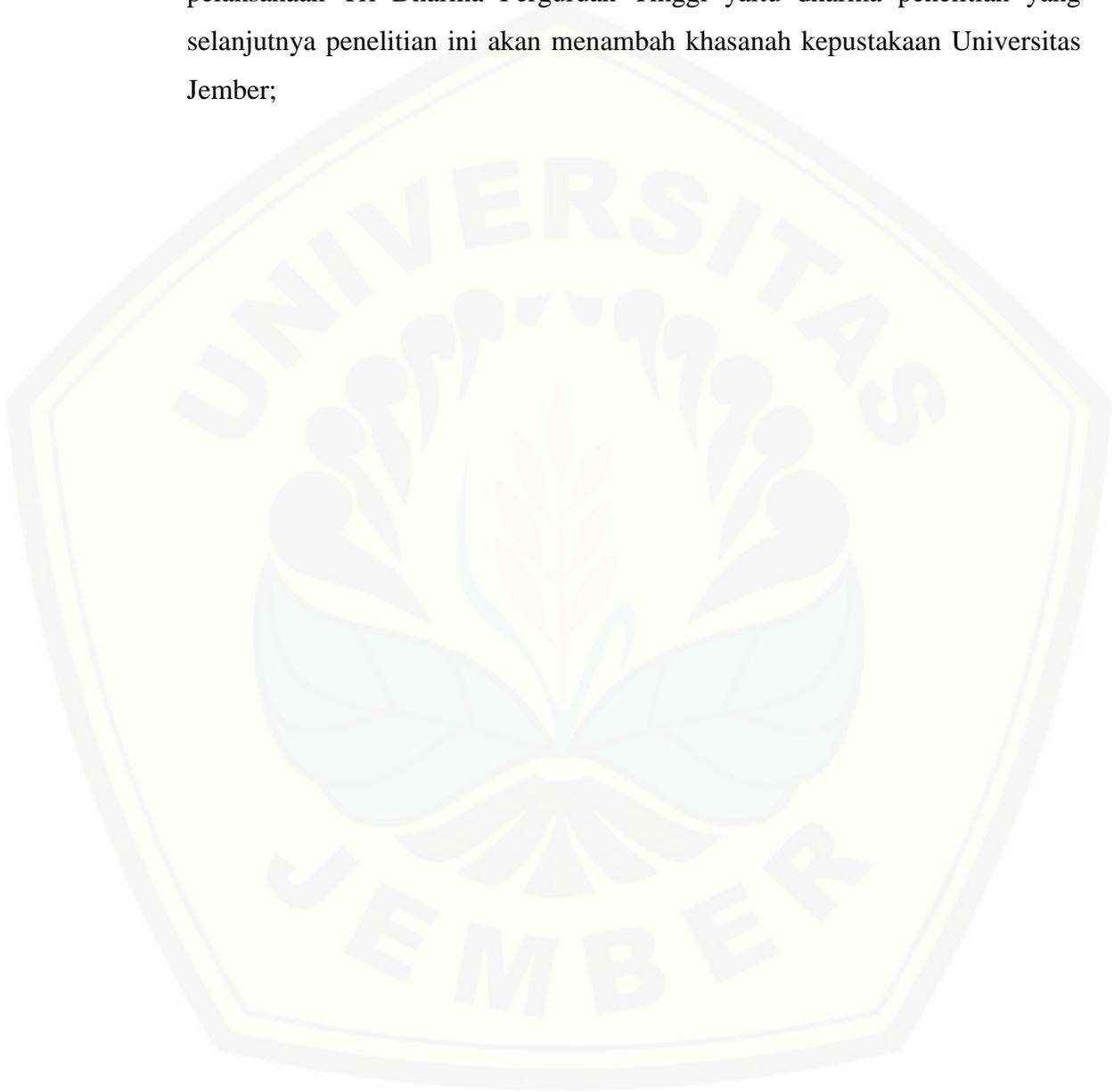
- 1) untuk mengkaji Faktor-faktor Kemenangan Golkar pada Masa Orde Baru;
- 2) untuk mengkaji Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Tahun 1971-1997;
- 3) untuk mengkaji hasil kemenangan Golkar dalam Pemilihan Umum pada Tahun 1971-1997.

#### **1.6 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan di atas, maka manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) bagi pemerintah, dapat menjadi salah satu sumbangan pemikiran dan refrensi bagi dalam proses pelaksanaan Pemilu kedepannya;

2) bagi FKIP Universitas Jember, dapat memberi informasi dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan sebagai wujud nyata dalam rangka pelaksanaan Tri Dharma Perguruan Tinggi yaitu dharma penelitian yang selanjutnya penelitian ini akan menambah khasanah kepustakaan Universitas Jember;



## BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka dalam penelitian sejarah merupakan sebuah peninjauan kembali terhadap penelitian-penelitian terdahulu terkait dengan *Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1971-1997*. Kajian teori ini dilakukan untuk menentukan kerangka berpikir dan pendekatan yang akan dilakukan dalam penelitian ini.

Ghazali (1989) dalam majalah bulanan Universitas Jember yang berjudul “Golkar dan Politik Indonesia” menyatakan bahwa penyederhanaan dalam bentuk KINO (Kelompok Induk Organisasi) telah mendorong kemenangan Golkar dalam pemilihan umum 1971 di lembaga perwakilan (MPR berjumlah 735 kursi, DPR berjumlah 336 kursi, DPRD I berjumlah 4593 kursi). Kemenangan ini mendorong penataan untuk lebih menyatukan diri. Hal ini terlihat dari diadakannya reorganisasi Sekber Golkar menjadi GOLKAR tanggal 17 Juli 1971 berdasarkan keputusan Ketua Umum No. 101/VII/Golkar/1971, yang berisi struktur organisasi dan susunan personalia Dewan Pimpinan Golkar Pusat. Keputusan ini menghapus penggunaan KINO dan pembinaan organisasi yang selama ini bernaung dibawah KINO diserahkan kepada Golkar. Di samping itu dibentuk Dewan Pembina yang terdiri dari Pembina Utama Golkar yang dijabat oleh Presiden, dan anggota Dewan Pembina yang berjumlah 17 orang.

Roeder (1970) dalam bukunya yang berjudul “The Smiling General: President Soeharto of Indonesia” menjelaskan bahwa Orde Baru merupakan sebuah terminologi yang dicetuskan oleh Soeharto untuk memisahkan era kekuasaannya dengan kekuasaan Soekarno yang dikenal dengan sebutan Orde Lama. Dalam hal ini rentang waktu berkuasanya Soeharto dengan Orde Baru berlangsung selama 32 tahun, dimana kekuasaannya terhitung dari 1966 hingga 1998. Soeharto sendiri resmi dilantik oleh MPR sebagai Presiden Republik Indonesia ke-2 tepat pada tanggal 27 Maret 1968, dimana sebelumnya ia sempat dilantik oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS).

Puspoyo (2012) dalam bukunya yang berjudul “Pemilu Indonesia 1955-2009” menyatakan bahwa perbedaan antara Pemilu 1955 dengan pemilu-pemilu Orde Baru adalah dalam Pemilu 1955, pejabat negara termasuk perdana menteri dari partai politik boleh ikut menjadi calon partai secara formal. Sedangkan Pemilu 1971-1997 pejabat negara dan pemerintah bersikap netral. Meski prakteknya, pejabat pemerintah hanya berpihak kepada Golkar. Pemerintah berusaha membuat ketentuan yang menguntungkan Golkar, seperti menetapkan seluruh pegawai negeri sipil dan keluarga harus menyalurkan aspirasinya kepada Golkar. Pemilu sepanjang Orde Baru sebenarnya dimenangkan pemerintah. Semua kontestan, Golkar, PPP, dan PDI tidak melakukan hal-hal konkret dan tidak memiliki program dalam pembangunan selain hanya mengekor pemerintah. Mereka membonceng program pembangunan yang berasal dari pemerintahan Soeharto sebagai isu kampanye. Sementara di kalangan terdidik dan kelas menengah, senang mendukung Golkar bukan karena idealisme mereka, melainkan karena hitungan pragmatisme dan memburu rente. Sedangkan di kalangan pengusaha ada pameo “semjua pengusaha sukses, pasti melalui lorong hitam”. Artinya, selalu terjadi kolusi dan nepotisme antara pengusaha dengan penguasa.

Suryadinata (1992) dalam bukunya yang berjudul “Golkar dan Militer” membagi pembahasan di dalam bukunya menjadi sembilan bab. Pada bab pertama, dijelaskan tentang keterlibatan peranan militer Indonesia sebelum Soehartomemegang pucuk pimpinan, dengan beberapa referensi pada organisasi-organisasi yang disponsori militer dan diakhiri dengan pembahasan mengenai tumbangngnya PKI dan kemenangan militer. Bab kedua membahas meluasnya pengaruh Angkatan Darat (AD) setelah kudeta 1965 dan strategi untuk mempertahankan dan mengkonsolidasikan kekuasaan. Terlepas dari dianutnya konsep “dwi fungsi”, militer juga menghidupkan kembali Sekber Golkar yang pada saat itu merupakan sebuah organisasi tidak terkenal yang didominasi militer untuk mempersiapkan pemilihan umum. Golkar muncul sebagai mesin pemilu yang efektif melalui kelompok Soeharto

yang mengkonsolidasikan kekuasaannya hingga mencapai puncaknya yang tertinggi. Bab ke-3, menganalisa struktur dan kepemimpinan Golkar setelah Pemilu 1971 yang menunjukkan pengaruh kelompok Soeharto semakin kuat didalam Organisasi tersebut. Golkar berubah menjadi Organisasi yang semakin Efektif dengan di sokong oleh 3 kelompok yaitu Pegawai Negeri, Hankam, dan Tri Karya masih bisa diidentifikasi. Bab ke-4 membahas perbedaan antara berbagai faksi didalam Golkar, saling hubungan antara mereka dan kekuatan masing-masing. Bab ini juga menjelaskan bahwa manakala terjadi pertentangan antara Golkar dan Militer, biasanya kepentingan kelompok terakhirlah yang menang. Dengan melemahnya partai sekular PDI, maka hanya partai Islam PPP yang bisa membayangkan Golkar. PPP menggunakan Islam, sementara Golkar menggunakan Pancasila sekaligus Islam untuk memperoleh suara selama Pemilu 1977. PPP memanfaatkan dukungan santri, sehingga menimbulkan kekhawatiran dikalangan pemimpin Golkar, khususnya Presiden Soeharto. Tantangan politik Islam pada umumnya dan PPP pada khususnya kepada pemerintahan Golkar, merupakan tema pokok Bab ke-5. Bab ke-6 menyoroti langkah-langkah yang diambil oleh Pemerintahan Golkar untuk mengendalikan situasi. Dengan mandat baru Presiden Soeharto berhasil mengkonsolidasikan kekuasaannya didalam Golkar dengan mengubahnya dengan kepanjangan tangannya melalui diperkenalkannya sistem keanggotaan langsung. Dia juga menerapkan langkah-langkah untuk memperlemah partai-partai Oposisi, khususnya Islam politik. Konsep asas tunggal (Pancasila) diperkenalkan, ini menimbulkan berbagai tingkat reaksi dari kalangan masyarakat Islam.

Habibullah (1999) dalam penelitiannya yang berjudul “Persepsi Pegawai Negeri Sipil (PNS) terhadap Golkar Pasca Reformasi”, berbagai bentuk rekayasa diyakini menjadi landasan penetapan keputusan partai politik, sehingga dua partai politik (PPP dan PDI) selalu dalam posisi tidak berdaya dan Golkar dinilai sebagai perpanjangan tangan pemerintah yang tidak mungkin kalah. Model kekuasaan yang *Up Down*, menjadikan Golkar sebagai kekuatan *Single Majority*. Golkar adalah organisasi yang menggunakan pendekatan *Material Politic* dalam menggalang

kekuatan dan mengumpulkan massa. Golkar sebagai kekuatan yang tak terkalahkan, pada dasarnya mendapat dukungan penuh dari beragam kekuatan sebagai *andebow* dibawahnya. Salah satu diantaranya adalah PNS (Pegawai Negeri Sipil) KORPRI sebagai satu-satunya perhimpunan PNS, memiliki ikatan historis dengan Golkar. Sementara secara organisatoris dan politik, KORPRI memiliki komitmen untuk menyalurkan aspirasinya kepada Golkar. Sistem keanggotaan Golkar yang bernilai wajib dan memaksa PNS, secara otomatis juga bernilai sama terhadap penyaluran aspirasi PNS terhadap Golkar. Menurut Karim (1991) anggota KORPRI (PNS didalamnya) harus dapat menunjukkan monoloyalitasnya kepada pemerintah negara yang dalam hal ini dilakukan dengan memberi dukungan suara kepada Golkar sebagai Orsospol yang sedang memerintah.

Yasin (1995) dalam majalah bulanan Universitas Jember yang berjudul “Perubahan Perolehan Suara Golkar pada Pemilihan Umum 1992”, kehadiran Ikatan Cendekiawan Muslim se Indonesia (ICMI) yang direstui oleh negara “menggairahkan” kembali harapan-harapan politik di kalangan golongan Islam. Tak mengherankan jika isu *ijo royo-royo* mewarnai perdebatan tentang wakil-wakil rakyat di DPR dan MPR menjelang dan sesudah Pemilu 1992. Tuntutan representasi, kendati tidak melalui jalur “partai Islam”, kembali berkumandang. Dengan demikian, kehadiran ICMI menandai bergesernya wadah bagi “harapan” perimbangan kekuasaan sebagai golongan Islam, dari partai agama ke partai sekuler seperti Golkar. Akan tetapi yang menarik, kendati isu *ijo royo-royo* mendominasi perdebatan publik dan kalangan Islam di sekitar ICMI terlanjur “tepuk dada” dengan fenomena tersebut, struktur keanggotaan DPR sendiri sebenarnya relatif tidak berubah.

Majalah *Tempo* (1984) yang berjudul “Ali Moertopo telah pergi”, Ali Moertopo adalah tokoh yang berperan amat sangat penting dalam sukses Golkar pada pemilihan umum 1971. Dialah tokoh yang mendapat tugas langsung dari Soeharto untuk suatu tugas yang disebut *conditioning* (penggalangan), dalam konteks pengamanan Pancasila dari bahaya kekuatan ekstrim manapun. Sejarah mencatat bahwa operasi Ali Moertopo, yang dikenal dengan Opsus (Operasi Khusus),

memainkan peranan yang sangat menonjol dan begitu disegani dan ditakuti sekaligus dibenci karena dianggap sebagai suatu kekuatan yang ingin memaksakan kehendak. Sekber Golkar akan bertindak efektif dalam pemilihan umum nanti, dibentuklah Badan Pengendali Pemilihan Umum (Bapilu) di bawah pimpinan Ali Moertopo sendiri. Bapilu sebagai perangkat operasional dari Golkar, selanjutnya bertanggung jawab terhadap seluruh kegiatan dan usaha-usaha untuk memenangkan Golkar dalam pemilihan umum 1971. Ali lalu merekrut tenaga-tenaga baru dan menerbitkan surat kabar *Suara Karya*. Dasar strategi Bapilu amatlah sekuler, dan sebagian besar di dalamnya terdiri dari bekas aktivis kesatuan-kesatuan aksi yang mendukung pemikiran-pemikiran pembaharuan. Bapilu yakin akan kebutuhan “modernisasi” politik Indonesia, Bapilu tidak berusaha membangun diri sebagai suatu partai politik dengan ideologinya yang tersendiri melainkan mencoba menciptakan suatu mesin perlindungan yang dapat mengambil hati pendukung-pendukung dari partai-partai lain. Golkar berusaha menciptakan kondisi-kondisi sehingga pengikut partai politik yang berbagai macam itu merasa berkepentingan untuk mengalihkan suara mereka pada Golkar.

Menurut Mahfud (1999) dalam bukunya yang berjudul “Hukum dan pilar-pilar Demokrasi” menjelaskan bahwa fakta dibalik penundaan penyelenggaraan pemilu pada tahun 1968 (yang ditunda menjadi 1971) merupakan hasil dari sebuah kesepakatan kompromis pemerintah dengan partai politik peserta pemilu 1968. Adapun kesepakatan yang dimaksud oleh Mahfud MD dalam hal ini terdiri dari dua hal, yakni *pertama* pemberian hak partai politik kepada pemerintah untuk mengangkat anggota MPR dan 100 orang anggota DPR, *kedua* sebagai bentuk konsekuensi yang diberikan pemerintah terhadap partai politik peserta pemilu 1971, pemerintahn memperkenankan penyelenggaraan pemilu secara proporsional. Hal inilah yang dikatakan Mahfud secara tegas sebagai sebuah kemenangan pemerintah atas partai politik secara struktural pemerintahan. Kemenangan tersebut kemudian tergambaran jelas dengan melihat dominasi Golkar di parlemen pasca pemilu yang diselenggarakan pada tahun 1971.

Kadi (2000) dalam bukunya yang berjudul “TNI-AD dahulu, sekarang dan masa depan” menjelaskan bahwa militer merupakan kekuatan yang paling terorganisir, solid dan secara kultural bersikap hierarki dan komando, maka ABRI merupakan sasaran utama Presiden Soeharto dalam melanggengkan kekuasaannya melalui pola budaya politik patrimonial. Akhirnya ABRI/TNI semakin tergantung, baik dari sisi politik maupun ekonomi, oleh sosok Presiden. Sehingga pada akhirnya di era Orde Baru militer tidak memiliki pilihan lain selain untuk bersikap loyal kepada Preseiden Soeharto. Artinya, Presiden Soeharto mampu menjadikan ABRI khususnya TNI-AD sebagai alat kekuasaannya.

Cahyono (1992) dalam bukunya yang berjudul “Peranan Ulama dalam Golkar 1971-1980” menjelaskan bahwa hanya berselang satu bulan setelah Munasnya yang pertama di Jakarta, GUPPI telah disibukkan dengan serangkaian kegiatan besar-besaran untuk mendukung program memenangkan Golkar dalam Pemilihan Umum I dalam masa Orde Baru. GUPPI memainkan peranan yang penting dan strategis di dalam upaya menarik massa Islam sebanyak-banyaknya. Hasbullah Bakri yang secara terbuka pernah melontarkan klaim bahwa dukungan massa Islam kepada Golkar pada pemilihan umum 1971 adalah hasil dari perjuangan kampanye ulama-ulama GUPPI, bahkan bisa dikatakan Golkar akan sulit sekali memenangkan suara Islam tanpa GUPPI. Dalam pendekatan kepada massa Islam, digunakan isu modernisasi pesantren sebagai tema sentral. Perjuangan dan kampanye GUPPI menjelang pemilihan umu 1971 harus dikaitkan relevansinya dengan gagasan tentang suatu harapan pada masa depan, dimana dijanjikan akan dilakukannya perbaikan pendidikan Islam, madrasah-madrasah dan pondok pesantren. Melalui GUPPI pesantren-pesantren dibina dalam hal cara-cara mengadakan perbaikan pendidikan Islam. Kepada mereka langsung diintroduksikan cara mengatasi kesulitan dana, yaitu dengan masuk GUPPI. Pondok-pondok pesantren diyakinkan bahwa dengan masuk GUPPI mereka segera mendapat jalur untuk memperoleh dana.

Pamungkas (2009) dalam bukunya yang berjudul “Perihal Pemilu” menjelaskan bahwa dalam pemilihan umum 1971, Golongan Karya berhasil

menguasai parlemen nasional setelah memperoleh 236 kursi parlemen. Komposisi kursi parlemen nasional pada tahun 1971 terdiri dari Partai Nahdatul Ulama dengan 58 kursi, Parmusi dengan 24 kursi, PNI dengan 20 kursi, PSII dengan 10 kursi, Parkindo 7 kursi, Partai Katolik dengan 3 kursi dan Perti 2 kursi. Disisi lain jumlah kursi parlemen pada waktu itu sebanyak 360 kursi, dengan kata lain Golongan Karya berhasil memperoleh 65, 56 % perolehan kursi parlemen nasional. Hal ini menunjukkan secara signifikan besarnya dominasi kekuasaan Golkar dalam parlemen dan pemerintahan. Dengan demikian hasil perolehan kursi parlemen ini sebagai sebuah politik pemilu pertama yang dilakukan Soeharto untuk melanggengkan kekuasaannya.

Surat Kabar *Kompas* (1995) yang berjudul “Kisah Pak Kades dan Coblosan Massal” menyatakan bahwa peraturan Monoloyalitas merupakan kebijakan pemerintahan Orde Baru yang mewajibkan semua pegawai negeri sipil (PNS) untuk menyalurkan aspirasi politiknya kepada Golongan Karya. Awalnya monoloyalitas ini berlaku terhadap birokrasi untuk menciptakan sebuah netralitas dalam memandang sebuah urusan politik. Namun kemudian pada perkembangannya disalah-gunakan menjadi sikap loyal terhadap pemerintah selaku penguasa negara. Hal ini terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru, sehingga birokrasi cenderung harus tunduk terhadap dominasi kekuasaan Golkar yang berkuasa atas pemerintahan pada masa itu. Hal tersebut dilakukan pemerintahan Orde Baru semata-mata untuk mempertahankan kekuasaan Soeharto selaku penguasa eksekutif (dan Golkar selaku penguasa parlemen nasional) untuk mereduksi secara ketat perkembangan komunisme di Indonesia. Peraturan Monoloyalitas diterapkan oleh pemerintahan Orde Baru dimana semua pegawai negeri sipil diharuskan untuk memilih Golongan Karya dalam setiap pemilihan umum. Pada masa Orde Baru, PNS dipolitisasi dengan cara monoloyalitas terhadap Golkar, yang menjadikan PNS dari sebagai abdi masyarakat menjadi abdi penguasa. Secara formal pegawai negeri memang tidak dipaksa menjadi anggota dan memilih Golkar dalam pemilihan umum, namun pada kenyataannya mereka dimobilisasi untuk memenangkan Golkar. Kebijakan monoloyalitas pegawai negeri

kepada pemerintah dalam prakteknya diselewengkan menjadi loyalitas tunggal kepada Golkar. Selain itu, pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan yang menguntungkan Sekber Golkar, misalnya menggiring Pegawai Negeri Sipil yang tergabung dalam Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) untuk memilih Sekber Golkar termasuk menekan aparatur desa dalam mengawal masyarakatnya demi kepentingan Sekber Golkar.

Menurut Tanjung (2007) dalam tesisnya yang berjudul “The Golkar Way: Survivalitas Partai Golkar di tengah Turbulensi Politik Era Transisi” menyatakan bahwa dengan pemberlakuan Permen Nomor 12 Tahun 1969 maka dapat diketahui bahwa kemenangan Golkar dalam pemilihan umum tahun 1971 sudah di *setting* sedemikian rupa untuk memenangkan kursi parlemen pemerintahan. Dengan kata lain ada sebuah mobilisasi kekuatan perangkat pemerintahan secara bertingkat untuk memenangkan Golkar hingga mampu memperoleh kekuasaan di parlemen pemerintahan nasional hingga ketinggian lokal. Oleh karena itu menjadi tidak heran ketika pada akhirnya Golkar memperoleh kursi yang maksimal dibandingkan dengan partai politik peserta pemilihan umum lainnya. Pegawai negeri sipil memiliki peranan penting dalam upaya kemenangan Golkar, dimana Golkar dikatakan sebagai kekuatan politik alternatif yang tidak berorientasikan pada pertarungan ideologi namun lebih merujuk pada pengutamaan sebuah program untuk membangun negara. Hal tersebut kemudian didukung oleh keberadaan Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI), dimana pada masa itu juga sangat berperan dalam memobilisir suara pegawai. Dengan kata lain KORPRI disini dijadikan sebagai mesin politik Golkar untuk mengumpulkan suara yang berasal dari para pegawai negeri sipil. Oleh karena itu menjadi semakin tidak mengherankan ketika pada akhirnya Golkar berhasil menguasai parlemen pemerintahan.

Noer (2014) dalam bukunya yang berjudul “Ketidaknetralan Birokrasi Indonesia” menyatakan bahwa birokratisasi yang dilakukan Orde Baru bersifat Parkinsonisasi dan orwellisasi dibandingkan dengan Weberisasi. Dalam kaitan ini, birokratisasi dilakukan untuk dua tujuan utama, yaitu: (1) penambahan pegawai

negeri yang banyak (Parkinsonisasi) dan (2) penambahan pengawalan yang bersifat birokratis (Orwellisasi). Hasilnya, birokrasi masa Orde Baru membentuk dirinya sebagai alat negara di satu pihak, dan di lain pihak memiliki kekuatan besar. Sifat birokrasi Parkinsonisasi sangat terlihat dengan peningkatan secara besar-besaran jumlah pegawai negeri pada masa Orde Baru dibandingkan dengan masa Orde Lama. Birokratisasi yang dijalankan Orde Baru juga dilakukan dalam pengertian Orwellisasi, yaitu digunakannya penataan birokratisasi untuk melakukan penguatan dan penambahan kontrol yang bersifat birokratis terhadap masyarakat. Bentuk birokrasi Parkinsonisasi dan Orwellisasi yang dilakukan oleh rezim Orde Baru adalah bertujuan agar terjadinya pemusatan kekuasaan di tangan Soeharto.

Gaffar (2005) dalam bukunya yang berjudul “Politik Indonesia: transisi menuju demokrasi” menyatakan bahwa birokrasi sebagai alat kekuasaan Orde Baru dapat diwujudkan dalam tiga bentuk utama, yaitu: (1) birokrasi memberi dukungan langsung kepada Golkar dalam setiap kali Pemilu diadakan; (2) birokrasi terlibat secara langsung dalam proses pemenangan Golkar setiap Pemilu; dan (3) birokrasi sebagai penyedia uang hingga berusaha untuk memenangkan Golkar dalam Pemilu.

Departemen Penerangan RI (1995) yang berjudul “Undang-Undang Tentang Partai Politik dan Golongan Karya” menyebutkan bahwa tujuan Partai Politik dan Golongan Karya adalah: (1) mewujudkan cita-cita bangsa seperti dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945; (2) menciptakan masyarakat adil dan makmur yang merata spirituil dan materiil berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) mengembangkan kehidupan Demokrasi Pancasila. Partai Politi dan Golongan Karya memperjuangkan tercapainya tujuan tersebut dalam ayat (1) pasal ini dengan jiwa dan semangat kekeluargaan, musyawarah dan gotong royong, serta cara lain selama tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam semua Undang-Undang yang berlaku.

Nainggolan (1985) dalam majalah Universitas Jember yang berjudul “Golkar dalam Perkembangan Politik Masa Kini”, pada tahap permulaan, militer berusaha mencari legitimasi atas tindakannya melalui selubung sipil, yaitu Sekber Golkar.

Setelah hal tersebut didapat, militer menginstitutionalisasikan tindakannya menjadi suatu peran dalam politik nasional. Pada tahap berikutnya, militer mempertahankan kedudukannya, karena kredibilitas terhadap pihak sipil sudah tidak ada lagi. Caranya ialah dengan menciptakan iklim politik yang memungkinkan, lewat kerjasama antara ABRI dan pemerintah. Dilakukanlah deparpolisasi secara bertahap, mulai dari 10 partai politik sampai 3 partai politik. Lembaga-lembaga demokrasi seperti organisasi massa, pers, parlemen, kebebasan berpendapat dan sebagainya, ditekan semaksimal mungkin sehingga terwujudlah depolitisasi masyarakat. Sementara itu, dalam waktu yang bersamaan pemekaraan peran sosial-politik berlangsung, sehingga politisasi masyarakat tidak berkembang. Dalam sistem politik yang sudah tercipta tersebut, Golkar meroket sendiri meninggalkan lawan-lawannya menjadi kekuatan politik yang dominan. Islam, sebagai kekuatan politik oposisi alternatif (potensial), tidak berarti lagi dengan deideologi masyarakat yang dilakukan pemerintah melalui Azas Tunggal. Hal demikian mengindikasikan pemerintah memonopoli gagasan ideologi.

Cahyono (1992) dalam bukunya yang berjudul “Peranan Ulama dalam Golkar 1971-1980” menyatakan bahwa pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan yang menguntungkan Sekber Golkar, misalnya menggiring Pegawai Negeri Sipil yang tergabung dalam Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) untuk memilih Sekber Golkar termasuk menekan aparatur desa dalam mengawal masyarakatnya demi kepentingan Sekber Golkar dll. Hal ini terjadi diberbagai tempat yang terletak di bumi nusantara, dimana banyak PNS yang tidak bersedia memilih Golkar kemudian harus rela disingkirkan dari karirnya. Begitu pula dengan kepala desa yang tidak bersedia, mengalami nasib yang tidak jauh berbeda. Kemenangan Golkar pada beberapa Pemilu memperlihatkan ketangguhan Golkar pada tingkat nasional maupun tingkat lokal selama Pemerintah Orde Baru. Fakta sejarah itu sangat menarik untuk dikaji terutama pada tingkat lokal yang merupakan basis massa partai politik di tingkatan akar rumput (*grass root*) yang juga menjadi bagian dari kompetisi politik Golkar dengan partai-partai politik lain peserta. Dalam hal ini sepanjang Pemilu Orde

Baru, Golkar dengan kondisi riil (ditengah tantangan potensi kekuatan politik Islam) tersebut mampu keluar sebagai pemenang dengan perolehan angka di atas 50%.

Setiyono (2014) dalam skripsinya berjudul “Peranan Ali Moertopo dalam mewujudkan stabilitas politik pada masa pemerintahan Soeharto (1966-1984), pada awal masa pemerintahannya, Soeharto berupaya untuk mewujudkan stabilitas politik guna menjamin pelaksanaan pembangunan di bidang ekonomi. Dalam upaya mewujudkan stabilitas politik tersebut, Ali Moertopo banyak mengambil peran. Kedekatan hubungannya dengan Soeharto memberikannya akses untuk berkiprah di kancah perpolitikan Indonesia. Berbagai upaya pun dilakukan oleh Ali Moertopo untuk menjamin jalannya pemerintahan yang stabil, yakni dengan cara menangani permasalahan-permasalahan politik, baik di luar negeri maupun di dalam negeri. Permasalahan politik luar negeri yang di tangani adalah normalisasi hubungan Indonesia-Malaysia, dan pengintegrasian Timor Timur dengan Indonesia. Sedangkan permasalahan politik dalam negeri diantaranya adalah penyederhanaan partai-partai politik, pembatasan aspirasi politik umat Islam, serta penataan kehidupan pers dan perfilman. Dalam upaya mewujudkan stabilitas politik, Ali Moertopo juga dibantu oleh lembaga Operasi Khusus (Opsus). Melalui lembaga tersebut, Ali melakukan intervensi terhadap urusan internal beberapa partai politik dan organisasi profesi. Opsus juga digunakan untuk memenangkan Sekber Golkar dalam Pemilihan Umum 1971. Berbagai upaya yang dilakukan oleh Ali Moertopo tersebut sedikit demi sedikit mulai membuahkan hasil. Kehidupan politik pada masa Orde Baru dapat berjalan dengan stabil, sehingga pemerintahan Soeharto yang berkuasa lebih dari 30 tahun dapat melaksanakan pembangunan ekonomi tanpa adanya gangguan yang berarti. Hal yang perlu ditekankan disini yaitu Ali Moertopo bukanlah aktor tunggal di balik keberhasilan pemerintahan Soeharto dalam mewujudkan kehidupan politik yang stabil. Kendati demikian, setidaknya stabilitas politik tersebut tidak dapat dilepaskan dari peranan Ali Moertopo.

Akbar (1990) dalam bukunya yang berjudul “Beberapa aspek pembangunan Orde Baru” menyatakan bahwa proses perkembangan Golongan Karya terkait

dengan pemilihan umum memiliki empat faktor yang merupakan basis bagi Hegemoni Golongan Karya, yaitu pertama, terbentuknya aparatur keamanan dan birokrasi yang dapat menjamin terciptanya keamanan dan ketertiban negara, seperti Kopkamtib, Opsus dan lain sebagainya. Kedua, Proses depolitisasi massa yang dilakukan secara sistematis, sementara di lain pihak terjadi proses politisasi birokrasi yang sangat tinggi, karena itu KORPRI (Korps Pegawai Republik Indonesia) merupakan salah satu element yang terbentuk dalam Golongan Karya. Ketiga, proses emaskulasi atau pegebirian partai politik non pemerintah, yakni PPP dan PDI, terutama dalam kaitannya dengan rekrutment elite partai yang harus bersifat akomodatif. Dan yang keempat, penciptaan sistem pemilihan umum dan peraturan pemilihan umum yang sedemikian rupa guna menjamin agar Golongan Karya memenangkan pemilihan umum secara mutlak.

Menurut Mufti (2013) dalam bukunya yang berjudul “Kekuatan Politik di Indonesia” menyatakan bahwa aktivitas politik pada zaman orde baru didominasi oleh ABRI, Birokrat, dan Golkar sebagai sebuah kekuatan politik nasional. Dalam hal ini Orde Baru senantiasa diidentikan dengan dominasi kekuatan militer dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini termanifestasikan kedalam konsep *dwi fungsi ABRI* dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya perluasan peranan dan fungsi militer kedalam jabatan politik dan struktur pemerintahan pada masa itu. Perluasan disini dilakukan untuk membuka akses pengawasan dan keterlibatannya ke seluruh lapisan dan struktur pemerintahan sipil. Dengan demikian militer memiliki akses, peranan dan fungsi yang tersebar luas dalam setiap lini struktur pemerintahan secara bertingkat dan berkelanjutan. Dalam hal ini *dwi fungsi ABRI* memiliki tugas pokok untuk menciptakan dan melindungi stabilitas nasional dengan membenarkan keterlibatan tentara kedalam seluruh aspek kehidupan masyarakat guna menjaga kedaulatan bangsa. Dengan melihat kembali pemberlakuan *dwi fungsi ABRI* maka dapat diketahui bahwa sektor ekonomi yang dijadikan sebagai panglima pembangunan dan stabilitas ekonomi yang dijadikan orientasi dari pembangunan itu sendiri, dimana militer diberdayakan sebagai alat pertahanan kekuasaan penguasa

untuk dapat melakukan konfrontasi terhadap segala macam pemberontakan terhadap penguasa.

Penempatan militer kedalam jabatan-jabatan strategis masyarakat sipil seperti gubernur, bupati, bahkan hingga ketinggian desa membuat ABRI memiliki akses yang lebih luas dalam mengelola sumber daya negara. Hal ini memungkinkan militer untuk menjaga arus pergerakan dan pertumbuhan perekonomian nasional guna mereduksi kekuatan PKI. Menurut UU No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian menyatakan dengan jelas bahwa ABRI dapat digolongkan kedalam pegawai negeri. Misalnya dalam pasal 3 yang mengedepankan bahwa seorang abdi negara (yang dikemudian diplesetkan menjadi alat negara/penguasa). Hal ini semakin memberikan keleluasan pada militer untuk memperoleh kuota kekuasaan yang relatif besar atas masyarakat. Dwifungsi teritorial terwujud dalam bentuk struktur birokrasi sipil dan militer yang hirarkis dan paralel dari pemerintah pusat, propinsi, kabupaten/kota, kecamatan sampai kelurahan/ desa. Mendagri adalah pengendali hirarki birokrasi sipil yang bertanggungjawab kepada presiden.

Silalahi (1990) dalam bukunya yang berjudul “Konsesus Politik Orde Baru: Ortodoksi dan aktualisasinya” menyatakan bahwa Konsensus Nasional Orde Baru merupakan pemufakatan bidang politik dibangun untuk memperhatikan pelaksanaan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Terbentuknya konsensus nasional ini dilatarbelakangi situasi dan pengalaman traumatis 1945-1965, sejak Demokrasi Parleментар dan Demokrasi Terpimpin, sebagai akibat dari kesalahan pengamalan Pancasila dan UUD 1945 termasuk keinginan untuk membangun kehidupan politik yang sesuai ideologi Pancasila. Konsensus Nasional itu kemudian dituangkan dalam UU No. 16/1969 tentang susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, dan DPRD. Dengan demikian, sebelum pemilu berlangsung pemerintah telah mendapatkan kemenangan di MPR sebanyak 75 kursi (ABRI), 25 kursi (Golkar non ABRI), 100 kursi Utusan Golongan, 146 kursi Utusan Daerah, dan totalnya adalah 346 kursi. Sedangkan kursi DPR yang diperebutkan partai-partai adalah 460 kursi dikurangi 100 kursi menjadi 360 kursi.

Jadi, dari 920 kursi MPR yang harus diperebutkan tinggal 214 kursi saja. Jumlah ini dibagi secara merata sebagai perimbangan perolehan kursi DPR dari partai-partai politik dan Golkar. Sementara ABRI mendapat  $\frac{1}{2}$  dari jumlah yang diangkat (38 kursi) MPR. Sehingga sisa kursi perimbangan tersisa 176 kursi dibagi untuk partai-partai politik peserta pemilihan umum.

Penelitian yang dilakukan oleh Febrianto (2010) berjudul “Studi Komparatif Pemilihan Umum (Pemilu) pada Masa Orde Lama, Orde Baru dan Era Reformasi di Indonesia”, menyatakan bahwa pemilu pada era Orde Baru dilaksanakan pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997. Selama masa pemerintahan Orde Baru pengisian keanggotaan MPR dan DPR sebagian dipilih melalui pemilu dan sebagian lagi melalui pengangkatan. Pemilu diselenggarakan setiap lima tahun. Kalender lima tahunan ini dengan menafsir dari masa jabatan Presiden selama lima tahun. Dengan ketentuan ini maka dijadikan siklus kalender ketatanegaraan lima tahunan, yang diawali dari pemilu sampai pertanggungjawaban Presiden. Pemilu Orde Baru diadakan secara serentak dengan mengadakan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas dan rahasia (Luber) untuk memilih anggota DPR, DPRD Tk I dan DPRD Tk II. Pemilu Orde Baru ini merupakan pemilu yang sangat spesifik, karena sebagai upaya awal pemerintah Orde Baru menyederhanakan kepartaian di samping memantapkan langkah pemerintah sebagai peserta pemilu melalui Golongan Karya (Golkar).

Wahyono (1994) dalam skripsinya “Peran Ali Moertopo bagi Golkar dalam kemengan Pemilu 1971”, strategi pemilu tampaknya hanya ditangani oleh Hankam dan kelompok Moertopo, kampanye dikendalikan oleh sebuah organisasi baru yang didirikan di dalam Sekber Golkar, yaitu Bapilu. Organisasi Bapilu ini sejajar dengan Sekber Golkar, dalam arti memiliki panitia pusat di tingkat nasional, sekaligus sub-sub komite di tingkat provinsi dan kabupaten. Orang yang ditugas dalam organisasi ini di tingkat pusat adalah Ali Moertopo sendiri., meskipun secara formal Ketua Umum Bapilu adalah Kolonel Supardjo, dan bendaharanya adalah Drs. Moerdopo. Ada juga beberapa orang Ali Moertopo yang terlibat dalam organisasi ini. Militer,

pendekawian, pejabat-pejabat intelijen (Opsus), dan para *cukong* (pengusaha Cina yang bekerjasama dengan para elite penguasa) menjadi komponen-komponen penting Bapilu. Sebuah koran baru, *Suara Karya* diterbitkan oleh kelompok Moertopo sebelum Pemilu untuk bertindak sebagai organ Sekber Golkar. Bapilu begitu aktif dalam Pemilu 1971.

Haris (1998) dalam bukunya yang berjudul “Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru” menyatakan bahwa pernyataan resmi dari pemerintah perihal pengangkatan 100 orang anggota ABRI bahwa pengangkatan anggota ABRI ini diperlukan untuk “mengamankan Pancasila dan UUD 1945”. Alasan tersebut tentu tidak lagi relevan karena sejak tahun 1985 semua kekuatan politik dan kemasyarakatan sudah berasaskan Pancasila dan UUD 1945. Artinya kekhawatiran akan adanya keinginan dari kekuatan politik untuk mempersoalkan ideologi dan dasar negara tersebut sudah tidak pada tempatnya. Hal tersebut semakin membenarkan bahwa setelah Pancasila ditetapkan sebagai asas tunggal, maka pengangkatan ABRI ini lebih dimaksudkan untuk melestarikan *status quo* daripada mengamankan Pancasila dan UUD 1945.

Sriwati dalam skripsinya berjudul “Penyederhanaan Kepartaian di Indonesia pada Masa Orde Baru”, menyatakan bahwa pemerintah mulai mengadakan penataan struktur kehidupan politik bangsa dengan memfusikan beberapa partai yang seide dan seasas ke dalam satu wadah sehingga lahirlah tiga kekuatan Bangsa Indonesia, yaitu PPP yang merupakan fusi dari NU, Parmusi, PSII dan Perti pada tanggal 5 Januari 1973; Golkar yang terbentuk pada tanggal 17 Juli 1971, dan partai Demokrasi Indonesia yang merupakan fusi dari PNI, Partai Kristen Indonesia, Partai Katolik, IPKI, dan Murba terbentuk pada tanggal 10 Januari 1973. Sejak tahun 1985 partai politik dan Golkar tersebut telah memakai asas Pancasila sebagai asas tunggal partai. Pada hakekatnya usaha pemerintah Orde Baru tersebut hanyalah melegalisasi Golkar sebagai kepanjangan tangan pemerintah, sedangkan PPP dan PDI hanya sebagai tameng citra demokrasi di Indonesia. Pelaksanaan pemilu sesudah selesainya penyederhanaan kepartaian merupakan rangkaian enam kali pada masa Pemilihan

Umum Orde Baru yang selalu menempatkan Golkar sebagai pemenang mayoritas mutlak. Kemenangan Golkar dalam enam kali Pemilu Orde Baru tidak lepas dari campur tangan pemerintah dengan melakukan rekayasa politik agar Golkar selalu menjadi pemenang dalam perolehan suara.

Soebachman (2015) dalam bukunya yang berjudul “Spirit 7 Preside RI” menyatakan bahwa Soeharto menjabat sebagai Presiden RI selama tiga puluh dua tahun. Dalam masa sepanjang itu kekuasaan Presiden Soeharto kian lama kian menggurita. Aset kekayaan sang presiden beserta keluarga dan kroni-kroninya juga makin menumpuk. Selama pemerintahan Soeharto, nama “Keluarga Cendana” teramat sangat sakti untuk memudahkan sebuah *deal* bisnis. Rakyat makin hari makin merasa dikecewakan oleh rezim Soeharto. Sudah menjadi hukum alam bahwa sebaik apapun suatu rezim, jika terlalu lama berkuasa memang akan cenderung korup. Selain itu juga cenderung diktator. Demikian halnya dengan rezim Soeharto.

Sahdan (2004) dalam bukunya yang berjudul “Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto” menyatakan bahwa Soeharto yang berada di posisi puncak kekuasaan mampu memanfaatkan seluruh basis dan mesin-mesin politik yang menopangnya, tanpa mempedulikan gesekan negatif yang diciptakan oleh penggunaan seluruh sumber kekuasaan untuk tujuan pelestarian jabatannya sebagai presiden. Sebagai penguasa pribadi Soeharto merupakan tokoh kunci yang senantiasa di kelilingi oleh para birokrat, tentara, teknokrat dan politisi oportunistis yang selalu mencari kesempatan dan mengharapkan kebaikan Soeharto untuk mendapatkan pangkat, jabatan dan kedudukan strategis lainnya. Selama Orde Baru, baik partai politik, Golkar, birokrasi pemerintahan, para teknokratis-teknolog, tentara dan mencakup organisasi-organisasi korporatis baik yang secara terang-terangan merupakan anak asuhan Golkar maupun yang tidak melebur di bawah kendali Golkar, semuanya tunduk kepada Soeharto sebagai kepala tertinggi dari semua mesin-mesin politik.

Berdasarkan buku-buku dan penelitian di atas yang telah dibahas, buku dan penelitian-penelitian tersebut membahas tentang Soeharto, Presiden Indonesia, Pemilu di Indonesia, penyederhanaan partai politik, tanggapan terhadap pemerintahan

Orde Baru dan pemilihan umum pada masa Orde Baru. Namun, mengenai strategi Pemilihan Umum pada masa Orde Baru yang selalu dimenangkan oleh Golkar masih belum ada yang meneliti. Maka dari itu, peneliti ingin membahas strategi Golkar dalam kemenangan Pemilu pada tahun 1971-1997 yang masih belum pernah diteliti.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiologi politik. Pendekatan sosiologi politik adalah suatu pendekatan yang menyoroti fenomena kekuasaan di tingkat masyarakat baik berupa suku, negara, organisasi, gerakan sosial dan lembaga yang terlibat secara langsung dalam penentuan kekuasaan (Bottomore, 1992). Sosiologi politik menurut Duverger (2007:17) adalah ilmu tentang pemerintahan, kekuasaan, otoritas komondadi dalam masyarakat nasional. Dalam mengaplikasikan pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini penulis menggunakan teori strategi politik.

Teori strategi politik menurut Henry Mintzberg (dalam Siagian, 2008: 16-17) adalah serangkaian tindakan mendasar yang dibuat oleh jajaran organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan tertentu seperti visi pokok, analisis, identifikasi alternatif, peluang, analisis kekuatan organisasi dan lain-lain. Strategi politik itu merupakan cara dan teknik yang digunakan untuk dapat unggul dalam sebuah persaingan sehingga tujuan-tujuan yang telah dirumuskan dapat tercapai, tentunya yaitu untuk mendapatkan kekuasaan, sehingga dapat membuat dan mengatur arah kebijakan public dalam sebuah pemerintahan suatu Negara.

Strategi politik menjadi sangat penting bagi partai politik karena persaingan partai politik yang sangat sengit, terutama bagi Negara yang menganut sistem demokrasi, di mana persaingan tersebut dikemas melalui ajang pemilu. Persaingan politik merupakan suatu hal yang wajar dan alamiah dalam dunia politik, karena persaingan politik tidak dapat dielakkan dalam iklim demokrasi. Dalam sebuah demokrasi yang ideal yang sangat penting adalah sejauh mana para kontestan dapat merebut hati rakyat melalui program kerja yang ditawarkan. Masyarakat akan berada dalam posisi yang sangat menentukan karena memang sudah menjadi fungsi dari masyarakat itu sendiri dalam sebuah Negara yang menganut sistem demokrasi yaitu

sebagai konstituen, dan karena fungsi tersebutlah tidak heran kalau masyarakat menjadi sangat penting bagi partai politik karena menjadi penentu dalam sebuah proses demokrasi. Untuk dapat keluar sebagai pemenang, partai politik harus mampu mendapatkan dukungan yang banyak dari masyarakat agar dapat memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan umum. Itulah mengapa strategi politik sangat diperlukan oleh partai politik. Strategi yang dibangun partai politik akan sangat penting terutama untuk mempengaruhi pasar politik yang terdiri atas tiga bagian yaitu : Pemilih, Kelompok berpengaruh dan Media massa.

Menurut Scrooder (2009: 24-40) terdapat sistematika 10 langkah strategi politik, yaitu:

a. Merumuskan Misi

Perumusan menjabarkan hal apa saja yang perlu direncanakan secara strategi. Hal ini harus mencakup tiga elemen, yakni tujuan secara keseluruhan yang menguraikan posisi yang ingin kita capai melalui perencanaan strategi tersebut, alasan pentingnya pencapaian tujuan secara keseluruhan dan kerangka waktu (kurun waktu) dimana keseluruhan tujuan harus dicapai.

Dalam sebuah strategi politik, misi dapat diartikan persetujuan atas suatu posisi tertentu, partisipasi dalam suatu tugas tertentu, dipilih sebagai kandidat. Dalam sebuah perencanaan karir politik, misi harus menyatakan untuk siapa strategi direncanakan. Dengan demikian misi dapat menetapkan suatu kerangka atau batasan.

Misi harus mengidentifikasi jangka waktu, hingga kapan keseluruhan sasaran harus dicapai, dan misi tidak boleh dirumuskan secara terlalu optimis sehingga menjadi tidak realistis.

b. Penilaian Situasional dan Evaluasi

Analisa situasi dan evaluasi membahas fakta-fakta yang dikumpulkan, yang dikelompokkan ke dalam kekuatan dan kelemahan serta perkiraan kemungkinan keberhasilan yang terealisasi.

#### 1) Pengumpulan Fakta

Pengumpulan fakta berarti pengumpulan fakta-fakta internal dan eksternal yang relevan. Fakta internal adalah fakta yang menyangkut organisasi sendiri. Fakta eksternal adalah fakta yang menyangkut para pekerja atau lingkungan dimana akan direalisasikan. Pembatasan antara fakta internal dan fakta eksternal tidak terlalu mudah, tetapi pembatasan dilakukan sebelum proses pengumpulan fakta dimulai, untuk menghindari munculnya kesalahpahaman. Fakta kompetitor atau pesaing adalah fakta yang berasal dari organisasi-organisasi, yang merupakan pesaing langsung dari organisasi kita sendiri. Fakta lingkungan adalah fakta yang berasal dari masyarakat yang akan dijalankan.

#### 2) Mengidentifikasi Kekuatan dan Kelemahan

Fakta-fakta telah terkumpul, secara sistematis digolongkan dan ditimbang berdasarkan kadar relevansi, ukuran, kepentingan dan urgensi. Setiap fakta diteliti untuk menentukan apakah fakta-fakta tersebut mendukung atau justru mengganggu pelaksanaan. Apabila sebuah fakta mendukung, fakta ini menjadi kekuatan. Sebaliknya, apabila mengganggu pelaksanaan, ia akan menjadi kelemahan.

#### 3) Analisis Kekuatan dan Kelemahan

Analisis kekuatan dan kelemahan sudah diketahui, maka keduanya harus dievaluasi. Setelah mengelompokkan mereka berdasarkan kadar kepentingan, perlu untuk menetapkan apakah kita memiliki pengaruh terhadap kelemahan-kelemahan tersebut dalam arti dapat mengeliminir atau setidaknya mengurangnya. Dalam menganalisa dan mengevaluasi kekuatan dan kelemahan kita, yang diperhadapkan dengan pesaing atau lawan dalam konteks perencanaan strategi politik dan mengamati lingkungan eksternal.

#### 4) Umpan Balik (*Feedback*)

Setelah menganalisa kekuatan dan kelemahan, langkah berikutnya adalah menentukan apakah dapat dicapai dalam kurun waktu yang telah ditetapkan. Apabila analisa kekuatan dan kelemahan menunjukkan bahwa ada keuntungan strategis yang jelas sehingga kemenangan pasti dapat diperoleh, dan kelemahan cukup dapat dilindungi, maka tersebut memiliki kemungkinan untuk dapat dicapai.

c. Perumusan Sub-Strategi

Sementara langkah penilaian situasional lebih menyibukkan diri dengan keadaan dan situasi masa lalu, fokus kita harus bergerak maju ke depan untuk perumusan sub-strategi. Langkah-langkahnya adalah sebagai berikut: menyusun tugas-tugas, merumuskan strategi dan mengevaluasi strategi. Apabila penilaian situasional sudah selesai, menjadi jelas sesuatu yang telah dirumuskan akan dijalankan atau masih perlu direvisi.

1) Menyusun Tugas-tugas

Berdasarkan analisa kekuatan dan kelemahan, lahirlah tugas-tugas yang harus diselesaikan. Tugas-tugas tersebut adalah meneliti kelemahan kita yang harus dieliminir, memberikan pertahanan dengan cara menutupi, mengalihkan perhatian yang harus dibangun, setelah itu menelaah kekuatan kita untuk menyerang lawan dan jika lawan menunjukkan kelemahan yang tidak berhubungan dengan kekuatan kita, maka kita harus membangun kekuatan ini.

2) Merumuskan Strategi

Pertama-tama harus memilih isu-isu yang dihadapkan dengan pesaing atau lawan. Isu-isu itu hendaknya berupa isu atau argumen yang membawa keuntungan yang jelas. Lingkungan dimana sebuah isu dijalankan memainkan peranan yang penting dalam penentuan isu dan memusatkan kekuatan serta semua penyerangan hanya satu isu dalam waktu tertentu saja.

3) Mengevaluasi Strategi

Masing-masing strategi yang dipilih untuk menyelesaikan tugas haruslah saling melengkapi. Mereka harus saling cocok, baik di tingkat sub-sub strategi maupun dalam strategi menyeluruh. Karena itu, perlu dilakukan evaluasi terhadap strategi-strategi yang dipilih setelah strategi itu dirumuskan.

d. Perumusan Sasaran

Setelah sasaran diputuskan, tanggung jawab untuk memindah strategi ke unit-unit taktis, dan diimplementasikan melalui pembagian tugas. Strategi telah ditetapkan, maka pendekatan untuk memanfaatkan kekuatan terhadap kelemahan lawan dan untuk memecahkan kelemahan sendiri juga ditetapkan. Tujuan harus menggambarkan keadaan pada akhir sebuah proses dalam jangka waktu tertentu. Tujuan ini harus dapat dicapai dan tidak boleh menjadi ilusi belaka. Tujuan sudah dirumuskan, masing-masing strategi harus direalisasikan dan dijalankan. Tujuan ini masing-masing harus dibagi ke dalam unit taktis yang bertanggung jawab untuk pencapaian tujuan. Karena itu, kuantitas, kualitas, jangka waktu dan tanggung jawab harus ditetapkan setelah tujuan dirumuskan.

e. Target Image

Strategi untuk kegiatan kehumasan atau Public Relations (PR) dirumuskan dan diimplementasikan di tingkat “PR”, setelah keputusan mengenai “citra yang diinginkan” (target image) ditetapkan. Target image melukiskan citra yang diharapkan, yang hendak dicapai setelah dijalankannya rangkaian pekerjaan kehumasan yang panjang dalam kelompok target. Target image ditentukan oleh keputusan strategis mengenai perumusan tugas dan pilihan-pilihan yang berkaitan dengan isu, gaya, jenis konfrontasi dan orang-orang yang diperhitungkan.

f. Kelompok-kelompok Target

Kelompok target adalah kelompok-kelompok masyarakat atau organisasi mereka yang penting untuk pencapaian misi. Kelompok ini

perlu didekati dengan waktu yang telah ditetapkan. Kelompok ini diidentifikasi dengan menginterpretasikan keputusan strategis, khususnya tujuan taktis, dan melalui analisa citra yang diinginkan (target image). Apabila kelompok target telah didefinisikan, fonsai untuk implementasi strategi yang komunikatif ditetapkan. Fondasi ini dilengkapi dengan pesan kelompok target dan instrumen-instrumen kunci.

g. Pesan Kelompok Target

Kelompok target yang telah dibahas di atas membutuhkan informasi-informasi tertentu berdasarkan keputusan strategis yang telah diambil sebelumnya untuk memungkinkan bereaksi sesuai dengan apa yang telah direncanakan secara strategis. Informasi ini dapat dikomunikasikan secara khusus dengan masing-masing kelompok target, dan tidak untuk semua kelompok target yang ada. Perlu diperhatikan bahwa pesan yang diterima masing-masing kelompok target tidak boleh saling bertentangan. Perluasan pesan kelompok target merupakan instrumen yang kerap digunakan pada tahap akhir masa kampanye, untuk memberikan janji tertentu kepada kelompok pemilih tertentu.

h. Instrumen-instrumen Strategi

Pemilihan instrumen kunci terutama berkaitan dengan aksi-aksi dan alat komunikasi yang akan digunakan. Instrumen-instrumen dan aksi ini disesuaikan secara khusus bagi kelompok target. Untuk itu ada syarat bahwa kelompok yang dijadikan kelompok target telah dikenali terlebih dahulu, karena setiap kelompok target hanya diraih melalui pendekatan atau komunikasi tertentu. Pemilihan instrumen-instrumen kunci yang akan digunakan sekaligus menghasilkan keputusan-keputusan penting yang berhubungan dengan sumber daya untuk mengimplementasikan strategi serta efektivitas kampanye. Keputusan ini, beserta kelompok target yang dipilih menjadi prasyarat keberhasilan pelaksanaan strategi.

i. Implementasi Strategi

Dalam mengimplementasikan strategi, faktor manusia dan faktor operasional perlu diperhitungkan. Sebelum implementasi strategi dilakukan terlebih dahulu perlu diambil keputusan mengenai tujuan taktis, perumusan citra yang diinginkan, identifikasi kelompok target, pesan kelompok target dan instrumen kunci. Setelah itu, barulah peraturan untuk implementasi strategi perlu ditetapkan. Dalam mengimplementasikan strategi politik, faktor manusia menjadi signifikan untuk tiga aspek yaitu: pimpinan politik, pimpinan partai yang bekerja penuh dan anggota partai yang bekerja paruh waktu atau sukarelawan. Hubungan antara ketiga pihak ini, kuantitas, kualitas, pendidikan, motivasi dan etika merupakan syarat awal bagi keberhasilan implementasi strategi. Sementara dalam bidang operasional, syarat awal untuk keberhasilannya tergantung pada prinsip-prinsip kecepatan, penyesuaian diri dan tipu daya.

j. Pengendalian Strategi

Pengendalian strategi terdiri dari dua elemen yang menentukan keberhasilan penerapan suatu strategi. Elemen yang pertama adalah prinsip pengumpulan data intelijen dan perolehan informasi. Elemen yang kedua adalah prinsip perlindungan informasi di pihak sendiri.

Setelah itu, dianalisis dengan menggunakan analisis SWOT, yakni *Strength*, *Weakness*, *Opportunities*, *Threats* yang berarti kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman. Sementara SWOT membatasi diri pada penilaian situasi dan perumusan strategi yang bergerak lebih jauh daripada evaluasi strategi dan terutama pelaksanaannya (Scrooder, 2011: 11). Langkah strategis yang utama, selain mengukur diri dengan analisis SWOT, adalah pengumpulan informasi secara objektif. Hal ini perlu terutama untuk mengidentifikasi para pesaing dan bisa di dapat dari indormasi dari kubu pesaing, spionase, analisis survei, analisis media, penjelasan dari aliansi pesaing. Selain itu, juga perlu secara jelas mengetahui aturan main yang tertuang dalam produk perundang-undangan yang berlaku (Alfian, 2008: 302-303).

Teori strategi politik di atas akan sangat cocok untuk dijadikan sebagai alat menganalisis strategi yang digunakan oleh Golkar dalam memenangkan pemilihan umum pada masa Orde Baru karena strategi politik menjadi sangat penting bagi partai politik dalam persaingan partai politik yang semakin sengit, terutama bagi Negara yang menganut sistem demokrasi seperti di Indonesia, di mana persaingan tersebut dikemas melalui ajang pemilu.



### BAB 3. METODE PENELITIAN

Sebelum melakukan penelitian, sangat penting untuk memperhatikan metode penelitian. Penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian sejarah. Metode penelitian sejarah menurut Kuntowijoyo adalah cara penelitian yang dilakukan dengan meninjau suatu masalah dari perspektif sejarah berupa petunjuk khusus tentang bahan, kritik, interpretasi, dan penyajian sejarah (2003:19). Penelitian yang bertujuan untuk menyusun cerita sejarah yang sistematis dan obyektif diperlukan metode sejarah yang merupakan proses menguji dan menganalisa secara kritis rekaman dan peninggalan masa lampau (Gottschalk, 1986:32). Notosusanto (1971:10) mengemukakan bahwa metode penelitian sejarah merupakan sekumpulan prinsip dan aturan sistematis yang digunakan secara efektif dalam mengumpulkan bahan, menilai secara kritis dan kemudian menyajikan suatu sintesis dari hasil-hasilnya menjadi cerita sejarah. Sedangkan menurut Nawawi (1991:28-29) menyatakan bahwa metode penelitian sejarah merupakan prosedur pemecahan masalah dengan menggunakan data masa lalu atau peninggalan-peninggalan, baik untuk memahami kejadian atau suatu keadaan yang berlangsung pada masa lalu lepas dari keadaan sekarang, maupun untuk memahami kejadian atau keadaan masa lalu, dan kerap kali hasilnya juga digunakan untuk meramalkan kejadian atau keadaan masyarakat yang akan datang.

Berdasarkan uraian di atas, metode penelitian sejarah adalah prosedur kerja sejarawan untuk menguji dan menganalisis sumber-sumber sejarah yang berupa rekaman dari peninggalan masa lampau secara logis, kritis, dan kronologis, kemudian disajikan menjadi kisah sejarah. Prosedur penelitian menurut Nugroho (1998: 17) dalam metode penelitian sejarah memiliki beberapa langkah, yaitu: (1) heuristik; (2) kritik; (3) interpretasi; dan (4) historiografi.

Langkah pertama dalam penelitian sejarah adalah heuristik. Kuntowijoyo menjelaskan bahwa langkah heuristik merupakan kegiatan mencari dan mengumpulkan bahan-bahan atau jejak-jejak yang akan digunakan untuk penulisan

sejarah atau mencari sesuatu yang digunakan untuk menceritakan kembali peristiwa sejarah (1993:45). Dari pendapat diatas, maka heuristik merupakan langkah awal dalam menyusun sebuah cerita sejarah yaitu langkah mencari, menemukan, dan mengumpulkan jejak-jejak masa lampau yang berupa sumber-sumber acuan yang relevan untuk menyusun sejarah masa lampau.

Sumber yang digunakan dalam penelitian sejarah adalah sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer adalah sumber informasi yang diperoleh dari orang yang menyaksikan secara langsung atau orang yang terlibat langsung dalam suatu kejadian atau peristiwa. Sedangkan sumber sekunder adalah sumber informasi yang diperoleh dari orang yang tidak terlibat langsung dalam suatu kejadian atau peristiwa. Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan secara bersama-sama sumber primer dan sumber sekunder.

Sesuai dengan sifat penelitian ini yaitu studi kepustakaan maka metode pengumpulan data yang digunakan adalah metode dokumenter. Metode dokumenter menurut Arikunto (1993:180) adalah metode untuk memperoleh data dengan jalan untuk mempelajari dokumen yang ada. Nawawi (1998:35) mengemukakan bahwa metode dokumenter adalah cara mengumpulkan data melalui sumber tertulis berupa arsip, buku, laporan dan pendapat yang berhubungan dengan penelitian. Sedangkan menurut Kartodirdjo (1990:16) dikatakan bahwa metode dokumenter adalah metode pengumpulan data melalui peninggalan tertulis terutama berupa otobiografi, surat-surat pribadi, buku, surat kabar dan dokumen-dokumen pemerintah. Dokumen banyak digunakan sebagai sumber sejarah karena dalam dokumen memuat catatan tentang berbagai tindakan, pendapat, pikiran, dan pernyataan mengenai suatu kejadian. Jadi metode dokumenter adalah cara memperoleh data dari sumber tertulis yang berupa arsip, buku tentang pendapat, teori-teori, dalil atau hukum yang sesuai dengan masalah yang diteliti. Pengumpulan data dengan teknik dokumenter dalam penelitian ini melewati beberapa langkah prosedural sebagaimana yang menjadi prinsip kerja dalam metode sejarah yaitu pencarian dan pengumpulan dokumen sekunder dan primer. Beberapa sumber primer yang didapat dari metode ini adalah

Undang-Undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya Undang-Undang Republik Indonesia No.3 Tahun 1975.

Sumber primer juga penulis dapatkan di perpustakaan dan toko-toko buku. Melalui penelusuran sumber di perpustakaan dan beberapa toko-toko buku, selain mendapat sumber primer, penulis juga mendapatkan beberapa sumber sekunder dari buku, surat kabar, laporan penelitian, majalah, maupun jurnal yang berkaitan dengan penelitian yang dikaji. Studi kepustakaan dilakukan penulis dengan mendatangi Perpustakaan Pusat Universitas Jember, Perpustakaan Daerah Jember, Perpustakaan Daerah Lumajang, dan toko buku di Jalan Wilis Kota Malang. Dari penelusuran tersebut, penulis mendapatkan beberapa sumber yang dianggap relevan digunakan dalam penelitian ini. Beberapa sumber primer yang digunakan penulis dalam menyusun karya ilmiah ini adalah buku karangan Widjanarko Puspooyo yang berjudul “Pemilu Indonesia”, buku karangan Heru Cahyono yang berjudul “Peranan Ulama dalam Golkar 1971-1980”, buku karangan Hamka Hendra Noer yang berjudul “Ketidaknetralan Birokrasi Indonesia”, buku karangan Leo Suryadinata yang berjudul “Golkar dan Militer”, buku karangan Muhammad Ryaas Rasyid yang berjudul “Birokrasi Pemerintah dan Politik Orde Baru”, buku karangan Syamsudin Haris yang berjudul “Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru”, buku karangan Syamsudin Haris yang berjudul “Menggugat Politik Orde Baru”, buku karangan Bani Saksono yang berjudul “Tiada Hari Tanpa Karya”, “Undang-undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya” yang diterbitkan oleh Departemen Penerangan RI.

Langkah kedua dalam penelitian sejarah adalah melakukan kritik sumber. Kritik adalah langkah menilai, menguji, atau menyeleksi jejak-jejak yang diperlukan dan mengandung informasi yang relevan untuk cerita sejarah yang akan disusun (Moh. Ali, 2005:114). Menurut Syamsuddin (1996:18) kritik adalah tahap memilih dan mengkaji sumber yang telah diperoleh apakah sumber tersebut benar, asli dan dapat dipercaya atau tidak.

Menurut Nugroho Notosusanto (1971:101) ada dua macam kritik, yaitu: kritik ekstern dan intern. Kritik ekstern adalah kegiatan meneliti keaslian data, kritik ekstern

dilakukan dengan menyelidiki bentuk arsip atau dokumen misalnya jenis kertas, keadaan arsip kertas, tahun pembuatan dan penulis, serta bentuk tulisan sehingga dapat diketahui bahwa sumber itu asli. Sedangkan kritik intern adalah kegiatan untuk meneliti kebenaran isi, kritik sumber ini bertujuan untuk menetapkan otentitas dari sumber yang diuji untuk menghasilkan fakta sejarah (Notosusanto, 1971:21). Menurut Heliuss Syamsudin (1996:104) kritik intern diartikan sebagai kritik yang menekankan aspek dalam yaitu kebenaran isi dari sumber. Penulis dalam menggunakan kritik intern berusaha membandingkan persamaan dan perbedaan data-data yang diperoleh, baik data-data dari sumber primer maupun data dari sumber sekunder sehingga ditemukan fakta-fakta kemudian ditarik kesimpulan yang secara umum.

Dengan demikian, langkah kritik adalah kegiatan menilai atau menyeleksi sumber-sumber atau jejak-jejak sejarah sebagai usaha untuk mendapatkan sumber atau jejak yang benar dalam arti benar-benar asli serta mengandung informasi yang relevan dengan cerita sejarah yang akan disusun.

Langkah ketiga dalam penelitian sejarah adalah interpretasi. Kegiatan ini berusaha untuk mengadakan penafsiran terhadap fakta dari hasil kritik sumber yang dipilih dan dirangkaikan secara kronologis, rasional, faktual dan kausalitas (Notosusanto, 1971:23). Menurut I.G. Widja (1988:23) mengungkapkan bahwa fakta-fakta sejarah yang telah diwujudkan itu perlu dihubung-hubungkan dan dikait-kaitkan satu sama lainnya sedemikian rupa sehingga antara fakta yang satu dengan fakta yang lainnya merupakan suatu rangkaian peristiwa yang masuk akal dalam arti menunjukkan kesesuaian antara satu dengan yang lainnya. Sedangkan menurut Kuntowijoyo (1993:100-101) terdapat dua macam interpretasi yaitu analisis dan sintesis. Analisis yaitu menguraikan data-data yang telah diperoleh, sedangkan sintesis yaitu menyatukan data-data tersebut sehingga ditemukan fakta. Fakta tersebut kemudian dirangkai dan dihubungkan antara satu dengan yang lain secara kronologis sehingga menjadi kesatuan cerita yang sistematis, logis, rasional, menarik dan menjadi informasi yang mudah dimengerti. Jadi, yang dimaksud interpretasi adalah

aktivitas merangkai dan menghubungkan atau mengaitkan fakta-fakta sejarah dengan berusaha seobyektif mungkin sehingga dapat mengungkapkan kehidupan masyarakat masa lampau beserta segala aktivitasnya secara faktual, rasional, kronologis dan logis

Setelah mendapat fakta-fakta yang dibutuhkan, penulis berusaha melakukan analisis yang berkaitan dengan cara penguraian sumber dan sintesis yang berkaitan dengan penyatuan sumber yang dirangkaikan secara kronologis berdasar pada aspek pembahasan. Interpretasi dilakukan berdasarkan fakta yang telah ditemukan dalam kegiatan kritik tersebut yang masih terpisah dan berdiri sendiri. Oleh karena itu, berbagai fakta yang lepas satu sama lain harus diinterpretasikan dengan cara menghubungkan sehingga menjadi satu kesatuan yang harmonis dan masuk akal (Notosusanto, 1971:41). Dari hasil penelitian diperoleh fakta-fakta sejarah berdasarkan aspek pembahasan, yaitu: bagaimanakah demokrasi di Indonesia, karakteristik Pemilu di Indonesia dan perjalanan Pemilu di Indonesia. Fakta-fakta yang diperoleh kemudian dirangkai dan dihubung-hubungkan secara kronologis, logis, rasional dan faktual sehingga menjadi suatu kisah yang menarik.

Langkah terakhir dalam metode penelitian sejarah adalah historiografi. Kegiatan ini merupakan klimaks dari penelitian sejarah yaitu melukiskan atau mendeskripsikan hasil kritik dan interpretasi yang telah disusun secara analitis, kronologis, dan sistematis menjadi sesuatu yang selaras (Notosusanto, 1971:24). Sedangkan menurut Louis Gottschalk (1988:45) historiografi adalah kegiatan rekonstruksi yang imajinatif berdasarkan data yang telah diperoleh dengan menempuh proses metode sejarah.

Tujuan historiografi ini adalah menuliskan fakta-fakta sejarah agar menjadi kisah sejarah yang dapat dibaca oleh orang lain. Oleh karena itu, pengalaman kolektif di masa lalu dan setiap pengungkapannya dipandang sebagai pementasan pengalaman masa lalu. Untuk melukiskan peristiwa secara kronologis, objektif sesuai dengan kondisi pada saat peristiwa terjadi, maka penulis menyusun dan menulis cerita sejarah dengan cara merangkai fakta-fakta sejarah dari hasil heuristik, kritik dan interpretasi.

Pada tahap ini, penulis akan menjelaskan tentang Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1971-1997.

Penyajian dari hasil penelitian ini adalah penyusunan kisah sejarah dalam bentuk karya ilmiah skripsi dengan sistematika terdiri dari lima bab, yaitu: Bab 1 Pendahuluan yang memaparkan latar belakang permasalahan, penegasan pengertian judul, ruang lingkup, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian. Bab 2 Tinjauan Pustaka yang memaparkan kajian-kajian dari penelitian-penelitian terdahulu dan teori-teori sehingga dapat mengembangkan kerangka berpikir penulis. Bab 3 Metode Penelitian memaparkan cara-cara mengumpulkan sumber, mengkritik sumber, menginterpretasi dan merekonstruksi fakta-fakta sejarah dalam sebuah karya ilmiah yang menarik dan tersusun secara kronologis. Peneliti menggunakan metode penelitian sejarah yang didalamnya terdapat empat tahap, yaitu: heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi. Bab 4 akan dipaparkan pembahasan tentang Faktor-faktor Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru. Bab 5 akan dipaparkan pembahasan tentang Strategi Golongan Karya dalam Pemilu pada masa Orde Baru, yang akan dijabarkan lagi mengenai sub permasalahannya, yakni: (1) bagaimana Strategi Pemenangan Golongan Karya pada Pemilihan Umum melalui Militer?; (2) bagaimana Strategi Pemenangan Golongan Karya pada Pemilihan Umum melalui Birokrasi?; (3) bagaimana Strategi Pemenangan Golongan Karya pada Pemilihan Umum melalui Organisasi Massa?; (4) bagaimana Strategi Pemenangan Golongan Karya pada Pemilihan Umum melalui Kebijakan Pemerintah?. Bab 6 akan dipaparkan pembahasan tentang Hasil Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru yang akan dijabarkan lagi ke dalam sub permasalahan, yaitu: (1) bagaimana hasil kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1971?; (2) bagaimana hasil kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1977?; (3) bagaimana hasil kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1982?; (4) bagaimana hasil kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1987?; (5) bagaimana hasil kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1992?;

(6) bagaimana hasil kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1997?. Bab 7 terdiri dari simpulan dan saran.



## **BAB 5. STRATEGI PEMENANGAN GOLONGAN KARYA DALAM PEMILIHAN UMUM TAHUN 1971-1997**

Golkar merupakan organisasi politik yang berjaya pada masa Orde Baru. Kejayaan tersebut terlihat dari kemenangan-kemenangan Golkar pada setiap Pemilu Orde Baru. Akan tetapi, kejayaan-kejayaan tersebut dicapai dengan cara-cara yang curang, segala hal di halalkan demi memenangkan Golkar pada Pemilu Orde Baru. Strategi yang digunakan Golkar dalam memenangkan Pemilu pada masa Orde Baru tidak lepas dari dukungan berbagai pihak seperti, Tentara/Militer (ABRI), birokrasi, organisasi massa, dan berbagai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

### **5.1 Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru melalui Militer**

Mulai awal kemerdekaan yang ditandai dengan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, proses politik yang dilakukan oleh pemerintah pada saat itu adalah dengan melibatkan masyarakat dalam proses-proses Demokrasi dengan memberikan kebebasan berpendapat. Ini ditandai dengan dikeluarkannya Maklumat X Wakil Presiden untuk membentuk Partai Politik sebagai bagian dari Partisipasi politik warga negara.

Diawal pemerintahan Indonesia, kalangan sipil memegang peranan penuh dalam struktur pemerintahan dan lembaga-lembaga politik lainnya – Legislatif sebagai lembaga yang berfungsi sebagai pembuat kebijakan (*Policy Maker*). Ditengah-tengah gencarnya pergolakan Revolusi mempertahankan Kemerdekaan Indonesia, masyarakat bersama dengan kekuatan militer memiliki peranan yang cukup kuat dalam menjaga stabilitas Pertahanan dan Keamanan. Ada pembagian peran antara civil yang notabene mendominasi struktur lembaga-lembaga politik dan Militer yang berfungsi dalam Pertahanan dan Keamanan. Akan tetapi, pembagian fungsi dan peran tersebut tidak berlangsung lama ketika kekuatan militer sudah mulai kuat dan adanya keinginan Militer secara lembaga diikutsertakan dalam proses-proses

politik seperti dalam pengambilan keputusan politik. Ini diawali dari runtuhnya kekuatan Partai Komunis Indonesia (PKI) pada tahun 1965 yang merupakan sebuah kekuatan politik baru. TNI dalam hal ini Angkatan Darat berperan besar dalam meruntuhkan kekuatan komunis di Indonesia, melalui penumpasan yang dipimpin oleh Letkol. Soeharto berhasil menaikkan pengaruh militer dalam kancah politik di Indonesia. Keberhasilan militer dalam menumpas komunis di Indonesia, menjadi babak baru bagi militer memulai tujuannya untuk diikutsertakan dalam proses-proses politik. Kejatuhan komunis yang diringi dengan bergantinya kepemimpinan politik dari Pemerintahan Civil kepada pemerintahan yang dikendalikan oleh militer melalui sebuah “kudeta merangkak” (Sihotang, 2009: 57).

Pemerintahan baru yang dikuasai oleh militer merubah segala tatanan politik dengan memberlakukan kebijakan-kebijakan terhadap lembaga-lembaga politik. Dalam lembaga politik seperti DPR, dibentuklah fraksi khusus untuk ABRI yang sebelumnya tidak terdapat dalam sistem politik Indonesia. Terjadi polarisasi politik yang diperketat menuju ke pola dominasi militer dan Golongan Karya (Golkar). Hal ini menyebabkan kekuatan militer pada masa Orde Baru berhasil mendominasi struktur birokrasi, termasuk memeralatnya sebagai sarana represif. Bedanya dengan masa sebelumnya, birokrasi masa Orde Baru tidak lagi terfragmentasi oleh pertarungan kepentingan partai-partai, tetapi terjebak dalam hegemoni kekuasaan rezim otoritarian Orde Baru yang didominasi militer.

Ada beberapa hal yang mendorong militer secara aktif masuk ke dalam arena politik. Faktor-faktor ini lebih terletak pada kehidupan politik atau sistem politik dan bukan pada militer itu sendiri. Berikut ini adalah pengelompokannya: (Budiardjo, 1993)

- 1) Adanya ketidakstabilan sistem politik

Keadaan seperti ini akan menyebabkan terbukanya kesempatan dan peluang yang besar untuk menggunakan kekerasan didalam kehidupan politik. Sistem politik yang peka ini pula yang sering menimbulkan pengdiskreditan terhadap pemerintahan sipil.

2) Kemampuan militer dalam mempengaruhi atmosfer politik

Yang menarik dalam kaitan ini adalah bahwa dalam beberapa hal dominasi militer dalam politik justru “diundang” atau dipermudah oleh golongan sipil. Ini terjadi sewaktu kepemimpinan sipil mengambil keputusan untuk memperbesar jumlah personel angkatan bersenjata atau meningkatkan persenjataan militer. Kapasitas militer dalam mempengaruhi kehidupan politik memang bergantung kepada kecakapan, perlengkapan dan persenjataan yang dimilikinya disamping sebagai sumber kekuatan politik.

3) Perspektif politik kaum militer

Hal yang sangat menonjol dalam perspektif politik militer adalah peranan dan status militer di dalam masyarakat serta persepsi militer terhadap kepemimpinan kaum sipil dan sistem politik secara keseluruhan. Anggapan militer terhadap kaum sipil adalah tidak beres, korup, lemah dan tidak mampu menjalankan tugas-tugas pokok pemerintahan.

Dalam kebijakannya, pemerintah Orde Baru memperbolehkan setiap anggota militer untuk bergabung dengan kekuatan sosial politik yang dibatasi hanya pada Golkar. Ini semakin menguatkan posisi Golkar sebagai kekuatan baru yang menopang kekuasaan pemerintah di lembaga politik (DPR). Terbukti pada setiap pengambilan keputusan politik di DPR, fraksi ABRI selalu memiliki kesamaan dengan fraksi Kekarya (Fraksi Golkar) dalam mengambil keputusan.

Dwi Fungsi ABRI merupakan konsep kekuatan sosial politik yang menempatkan ABRI baik sebagai kekuatan Hankam maupun sebagai kekuatan sosial politik dalam supra dan infra struktur sekaligus (Soebijono, 1992: 1). Menurut Soebijono (1992: 94) dari penjabaran mengenai konsepsi mengenai fungsi sosial politik ABRI, dapat disimpulkan bahwa peranan ABRI dalam konsep negara pada dasarnya adalah:

- 1) ikut sertanya ABRI dalam penentuan haluan negara serta pengendalian politik dan strategi nasional;

- 2) sebagai pelopor, dinamisator dan stabilisator dalam memelihara dan memantapkan stabilitas nasional di semua bidang;
- 3) ikut sertanya dalam pembangunan nasional terutama dalam menyetatkan Demokrasi Pancasila dan memperbaiki pertumbuhan ekonomi, meratakan pembangunan untuk mewujudkan keadilan sosial.

ABRI dengan Dwi Fungsinya yaitu sebagai kekuatan Pertahanan dan Keamanan maupun sebagai kekuatan sosial dan politik bergerak bersamaan dalam dua lingkungan politik yaitu dalam pemerintahan dan masyarakat. Dwi Fungsi ABRI dalam konsep sosial politik dapat dilihat dalam kehidupan politik RI. Pergolakan-pergolakan yang terjadi terutama di bidang politik, ekonomi telah memaksa ABRI dan kekuatan lain yaitu golongan fungsional untuk berperan aktif, kelahiran fungsi sosial ABRI melekat bersamaan dengan kelahiran ABRI sendiri yang telah lahir dari zaman revolusi, walaupun belum berbentuk seperti saat ini (Soebijono, 1992: 56-84). Implementasi dari konsep Dwi Fungsi ABRI dapat dilihat dalam ABRI dan kegiatan politik pada masa pemerintahan Soeharto. Sebagai konsep sosial politik, ABRI juga terlibat dalam lembaga legislatif dan juga pada birokrasi pemerintahan, bahkan mereka juga ikut berperan aktif dalam pemilu dan juga sebagai kendaraan politik pemerintah Soeharto dengan masuk ke dalam Golkar.

Peran ABRI di MPR pada masa Orde Baru, hubungan ABRI dan Presiden terlihat kolusif. Kebijakan politik yang dikeluarkan oleh pemerintahan Soeharto akan disambut baik oleh TNI, bahkan akan dilakukan dengan berbagai cara untuk mempertahankan kekuasaan Soeharto sebagai pemimpin tunggal. Sidang umum MPR pada tahun 1983 menertibkan TAP MPR No. II/MPR/1983 tentang pemilu yang antara lain menetapkan bahwa: *pertama*, jumlah anggota DPR/MPR dan DPRD disesuaikan dengan jumlah penduduk dan perkembangan daerah. *Kedua*, anggota DPR dan DPRD terdiri dari anggota kekuatan sosial politik peserta Pemilu dan Golkar. Berdasarkan tentang UU tentang susunan dan kedudukan DPR, MPR, dan DPRD yaitu menunjukkan keterlibatan ABRI tidak hanya mempengaruhi akan tetapi

juga menduduki melalui penunjukan perwira militer aktif menjadi anggota legislatif di tingkat nasional dan daerah (Sihotang, 2009: 61).

Sejarah kekuasaan Orde Baru adalah neo-fasisme yaitu suatu pemerintahan yang dibangun dengan cara mengandalkan elitisme, irrasionalisme, nasionalisme dan korporatisme. Ciri-ciri dari pemerintahan neo-fasisme ini adalah mengandalkan kekuatan militer untuk menghancurkan organisasi-organisasi massa (kekuatan sipil) dan menghilangkan semua gerakan militan (Sihotang, 2009: 61).

Peranan militer sangat dominan dan tidak dapat terlepas dari keterlibatannya dalam bidang politik. Penonjolan Dwi Fungsi ABRI dalam pemerintahan Soeharto, secara tidak langsung telah membawa kepada sikap eksklusifisme peran ABRI dalam lingkungan masyarakat dan politik penyelenggaraan negara. Implementasi Dwi Fungsi ABRI menjadi sebuah faktor pendorong terjadinya militerisme. Tujuannya adalah untuk mencapai pembangunan dan menjalankan kekuasaan negara. Banyak alasan militer melibatkan diri dalam percaturan politik terutama pada masa pemerintahan Soeharto, contohnya adalah alasan historis, obsesi pada stabilitas dan kepentingan institusi mereka (Maruto, 2002: 65). Alasan yang bersifat subyektif dan dapat diperinci lebih lanjut menjadi beberapa unsur, terutama sejarah perjuangan dan doktrin keamanan. Di Indonesia, perwujudan peran militer dalam politik telah melewati suatu perjalanan panjang dengan derajat keterlibatan yang pasang surut. Militer sebagai suatu institusi yang kuat dan kemudian menguasai struktur politik.

Jabatan-jabatan yang diduduki oleh dwi-fungsionaris (militer) meliputi posisi-posisi yang sangat penting dan berpengaruh dalam kehidupan masyarakat (Suryadinata, 1992: 37). Untuk memperkuat kedudukannya, Soeharto menempatkan perwira AD yang setia padanya untuk menduduki jabatan birokrasi dalam pemerintahan pusat ataupun daerah. Jabatan-jabatan penting dalam pemerintahan setelah terbentuknya Kabinet Pembangunan I dipegang oleh orang kepercayaan Soeharto. Soeharto menempatkan orang-orang pilihannya di daerah untuk menjadi Gubernur, Bupati, Walikota ataupun jabatan strategis sipil lainnya. Dampaknya, birokrasi pemerintah memihak kepada kekuatan politik penguasa yang membuat

birokrasi tidak netral dalam pelayanan, tujuan tidak tercapai, dan birokratis, sehingga birokrasi tidak mau dikontrol dan dikritik oleh masyarakat maupun institusi lain di luar birokrasi.

Masyarakat Indonesia yang baru saja terbebas dari tragedi berdarah tahun 1965, sangat mengerti bagaimana orang yang dianggap terlibat G-30S diperlakukan oleh pemerintah terutama ABRI. Golkar yang identik dengan pemerintahan Orde Baru, lewat aparat, membuat rakyat merasa takut untuk tidak memilih Golkar. Mobilisasi yang terjadi besar-besaran baik dikalangan birokrasi sipil dan masyarakat umum di seluruh pelosok tanah air untuk memilih Golkar, barangsiapa yang tidak memilih Golkar dianggap melawan pemerintah atau dianggap sebagai PKI. Nasib orang-orang yang dituduh PKI dapat disiksa oleh tentara. Kampanye model ini efektif untuk menakut-nakuti rakyat, sehingga dengan mudah rakyat mengikuti kemauan pemerintah untuk memilih Golkar Puspoyo, 2012: 98-99).

Pemerintah menerapkan lembaga litsus untuk menghambat calon yang kurang akomodatif, dan banyak perwira ABRI dan pejabat pemerintah baik di pusat maupun di daerah melakukan intimidasi dan teror mental kepada kader-kader PPP dan PDI. Kekuasaan semakin hegemonik dan pemilu hanya legitimasi bagi kekuasaan yang otoriter dan represif. Sehingga, muncul kesan rendahnya kadar demokrasi di Indonesia, segalanya terpusat kepada Ketua Dewan Pembina Golkar, yakni Soeharto.

Kampanye Golkar yang dilaksanakan di DKI Jakarta tepatnya di Lapangan Banteng memunculkan suasana kacau dengan munculnya perusuh yang menggunakan atribut PPP, yang tidak jelas darimana mereka berasal, diduga mereka adalah preman bayaran dan residivis yang sengaja dilepas aparat keamanan. Jaket dan seluruh atribut Golkar dirusak dan bahkan ada yang dibakar. Panggung yang sudah disiapkan panitia, dirusak dan dirobuhkan. Peristiwa Lapangan Banteng 1982 adalah peristiwa yang direkayasa oleh pemerintah untuk menjatuhkan nama baik partai. Ada beberapa asumsi, Golkar ingin merusak citra PPP sebagai wadah umat Islam melalui politik kekerasan dan intimidasi, Golkar ingin mengalahkan PPP di DKI Jakarta yang sudah memenangkan suara di daerah tersebut, dan Golkar ingin menguasai Jakarta

sebagai barometer politik di Indonesia. Tujuan Golkar tersebut tercapai pada Pemilu 1982, Golkar yang didukung birokrasi sipil dan militer dengan preman-preman bayaran dapat mengalahkan PPP (Puspoyo,2012: 177). Kemenangan Golkar pada Pemilu 1982 adalah kemenangan yang paling kotor dan memakan banyak korban. Politik kekerasan yang sudah lama diterapkan Soeharto diterapkan dan dipertahankan kualitasnya, bahkan ditambah dengan politik uang.

Selama berlangsungnya rezim yang otoriter tidak banyak yang dapat dilakukan oleh rakyat sipil, karena militer sebagai penguasa yang siap menelan rakyat sipil jika mereka melawan penguasa. Menurut Surbakti (1999:82), ada tiga peran militer pada masa pemerintahan Orde Baru yang berakibat bagi kehidupan demokrasi, antara lain:

- 1) militer menempati jabatan-jabatan politis seperti: Menteri, Gubernur, Bupati, dll. Dengan banyaknya anggota militer yang menduduki jabatan atau posisi di Parlemenakan mempengaruhi keputusan-keputusan politik.
- 2) Militer menghegemoni kekuatan-kekuatan sipil. Hal ini dapat diartikan bahwa sebagai salah satu upaya mengendalikan kekuatan intelektual (sipil) melalui sebuah lembaga. Ini sangat bertentangan dengan hakekat cendekiawan yang berpikiran bebas dan kreatif tetapi diikat dalam suatu wadah yang bersifat ideologis.
- 3) Militer melakukan tindakan-tindakan represif terhadap masyarakat.

ABRI mulai mengendurkan pengaruhnya di dunia politik, khususnya dalam Pemilu 1987. ABRI mengambil sikap *tut wuri handayani*, berarti mengikuti dari belakang dan menempati kedudukannya sebagai wasit terhadap Golkar, PPP, dan PDI termasuk kepada rakyat. Kondisinya waktu itu, ABRI ingin mengambil hati rakyat dan apa yang baik bagi rakyat, pasti baik bagi militer. Kesan bahwa militer telah melakukan langkah positif dengan menempatkan diri sebagai stabilisator dan dinamisator yang terlihat nyata menjelang Pemilu 1987. Dalam menghadapi pemilu, ABRI menarik diri dari kepemimpinan salah satu partai dan menempatkan diri di

tengah tiga kekuatan partai (Golkar, PPP, dan PDI). Posisi militer selama kampanye pemilu 1987 terkesan netral, sehingga menarik perhatian pengamat luar negeri. Kesan netral berdampak positif bagi citra demokrasi Indonesia, karena sikap profesionalisme ABRI bisa dilihat dari sejauh mana netralitas dalam menjaga jarak yang sama terhadap kontestan maupun termasuk dalam campur tangan terhadap lembaga sipil. Golkar yang didukung oleh birokrasi sipil dan militer, serta posisi Soeharto sebagai Ketua Dewan Pembina Golkar membuat organisasi ini bisa mengembangkan sayapnya sampai ke pelosok tanah air. Di tingkat daerah, seluruh Gubernur, Bupati, Wali Kota, Camat, dan Kepala Desa membantu Golkar sebagai penyambung lidah rezim Orde Baru Puspoyo, 2012: 194).

## **5.2 Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru melalui Birokrasi**

Birokrasi pada masa Orde Baru lebih jelas kepemihakannya kepada kekuatan sosial politik yang dominan, yaitu Golkar. Ketika Orde Baru lahir, kehidupan kepartaian dalam kondisi dan situasi yang memprihatinkan. Ini disebabkan oleh strategi politik Orde Lama dimana PKI merupakan satu-satunya partai politik yang tetap eksis dengan fungsinya. Sedangkan partai-partai lain satu persatu hilang, baik secara alamiah ataupun karena tidak sesuai dengan Bung Karno sebagai Presiden yang sekaligus sebagai Panglima Tertinggi dan menyatakan dirinya juga sebagai Panglima Besar Revolusi waktu itu yang mengeluarkan gagasan JAREK (Jalannya Revolusi Kita) (Sihotang, 2009: 52).

Dalam keadaan seperti ini masyarakat sangat merindukan terciptanya satu situasi yang memungkinkan kepentingan mereka tersalurkan dan terwakili melalui partai politik. Situasi yang demikian dibaca oleh rezim Orde Baru, sehingga begitu Orde Lama tumbang, Orde Baru berusaha untuk memulihkan keadaan dengan mengetrapkan dua strategi dasar: *pertama*, menjadikan tentara/ABRI sebagai ujung tombak demokrasi dan pemegang kendali pemerintahan ditopang oleh birokrasi yang kuat dan terlepas dari ikatan kepartaian konvensional/tradisional. *Kedua*, menitik

beratkan pembangunan ke arah rehabilitasi ekonomi. Dua strategi tersebut jelas akan memerlukan stabilitas dengan segala resikonya yang dalam banyak hal akan merugikan bagi parpol non-pemerintah. Dalam kerangka inilah ABRI kemudian mendirikan Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar) pada tahun 1964 sebagai embrio bagi partai pemerintah.

Politik Orde Baru berusaha menciptakan iklim politik yang mendukung tumbuh suburnya partai-partai politik kembali, namun tetap berada di bawah kontrol birokrasi sehingga tidak akan menggoyahkan stabilitas nasional. Salah satu faktor yang menentukan kemenangan Golkar pada enam kali pemilu adalah karena peranan birokrasi yang cukup kuat. Kesadaran politik di masa awal kemerdekaan yang memandang birokrasi sebagai alat pemersatu bangsa yang ampuh, dipakai pula pada masa Orde Baru.

Kekuasaan serta kepemimpinan Soeharto sebagai bagian dari Golkar menjadi sangat penting dalam memperkuat posisi Golkar. Hal ini dapat dilihat dari berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah yang menguntungkan Golkar, seperti kebijakan Fusi Partai Politik (UU No 3 Tahun 1975) tentang Partai Politik dan Golongan Karya, dan kebijakan *floating mass*. Konsep ini berimplikasi terhadap larangan bagi partai-partai untuk beroperasi di pedesaan. Partai hanya bisa berkegiatan sampai tingkat kecamatan, dan karena Golkar bukan partai politik maka, dimaklumi bahwa perangkat desa lainnya sudah bergabung dengan Golkar (Hisyam, 2003). Politik *floating-mass* (masa mengambang) menjadikan birokrasi dapat menjangkau ke seluruh wilayah pelosok desa-desa di seluruh tanah air. Hal ini merupakan potensi yang diraih Golkar untuk menguasai birokrasi, apalagi birokrat diperbolehkan untuk menggunakan hak pilihnya (menjadi peserta pemilu) yang pilihannya tidak ada lain kecuali harus memilih Golkar sehingga dengan demikian birokrasi identik dengan Golkar. Golkar yang didukung oleh birokrasi sipil dan militer, serta posisi Soeharto sebagai Ketua Dewan Pembina Golkar membuat organisasi ini bisa mengembangkan sayapnya sampai ke pelosok tanah air. Di tingkat

daerah, seluruh Gubernur, Bupati, Wali Kota, Camat, dan Kepala Desa membantu Golkar sebagai penyambung lidah rezim Orde Baru.

Peraturan Monoloyalitas merupakan kebijakan pemerintahan Orde Baru yang mewajibkan semua pegawai negeri sipil (PNS) untuk menyalurkan aspirasi politiknya kepada Golongan Karya. Awalnya monoloyalitas ini berlaku terhadap birokrasi untuk menciptakan sebuah netralitas dalam memandang sebuah urusan politik. Namun kemudian pada perkembangannya disalah-gunakan menjadi sikap loyal terhadap pemerintah selaku penguasa negara. Hal ini terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru, sehingga birokrasi cenderung harus tunduk terhadap dominasi kekuasaan Golkar yang berkuasa atas pemerintahan pada masa itu. Hal tersebut dilakukan pemerintahan Orde Baru semata-mata untuk mempertahankan kekuasaan Soeharto selaku penguasa eksekutif (dan Golkar selaku penguasa parlemen nasional) untuk mereduksi secara ketat perkembangan komunisme di Indonesia. Peraturan Monoloyalitas diterapkan oleh pemerintahan Orde Baru dimana semua pegawai negeri sipil diharuskan untuk memilih Golongan Karya dalam setiap pemilihan umum. Pada masa Orde Baru, PNS dipolitisasi dengan cara monoloyalitas terhadap Golkar, yang menjadikan PNS dari sebagai abdi masyarakat menjadi abdi penguasa. Secara formal pegawai negeri memang tidak dipaksa menjadi anggota dan memilih Golkar dalam pemilihan umum, namun pada kenyataannya mereka dimobilisasi untuk memenangkan Golkar (Kompas, 1995). Kebijakan monoloyalitas pegawai negeri kepada pemerintah dalam prakteknya diselewengkan menjadi loyalitas tunggal kepada Golkar. Selain itu, pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan yang menguntungkan Sekber Golkar, misalnya menggiring Pegawai Negeri Sipil yang tergabung dalam Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) untuk memilih Sekber Golkar termasuk menekan aparat desa dalam mengawal masyarakatnya demi kepentingan Sekber Golkar.

Soeharto menggunakan birokrasi pemerintah dalam memenangkan Golkar pada Pemilu 1971 dengan menggerakkan anggotanya yang terhimpun dalam Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI) dan anggota yang ada pada BUMN

untuk mendukung Golkar dalam pemilu (Noer, 2014: 154). Korpri sangat efektif dalam menggerakkan birokrat dan keluarganya untuk memberikan suara kepada pemerintah dalam Pemilu dan menjauhkan dari pengaruh partai politik karena berada dalam kontrol pemerintah pusat. Kemenangan Golkar pada Pemilu 1971 adalah monopoli efektif atas hirarki birokrasi sipil dan militer yang pada gilirannya berakibat ganda. Di satu sisi, membuat jelas para pemilih pada posisi pemerintah, pada sisi lain, doktrin monoloyalitas yang mewajibkan para pejabat dan pegawai negeri setia pada pemerintah mencabut akar politikus sipil dari partai politik (Gaffar, 1998: 69). Itu awal kemenangan Golkar menuju kekuasaan hasil pemilu Orde Baru 1971 hingga 1997 meski dengan cara curang dan penuh rekayasa.

Peserta pemilu belum mampu mengambil posisi sebagai pelaksana fungsi organisasi massa secara ideal. Keberadaannya tidak lepas dari adanya *invisible hand* sebagai bentuk tarikan kepentingan elite politik, berbagai bentuk rekayasa diyakini menjadi landasan penetapan keputusan partai politik, sehingga dua partai politik (PPP dan PDI) selalu dalam posisi tidak berdaya dan Golkar dinilai sebagai perpanjangan tangan pemerintah yang tidak mungkin kalah. Model kekuasaan yang *Up Down*, menjadikan Golkar sebagai kekuatan *Single Majority*. Golkar adalah organisasi yang menggunakan pendekatan *Material Politic* dalam menggalang kekuatan dan mengumpulkan massa. Golkar sebagai kekuatan yang tak terkalahkan, pada dasarnya mendapat dukungan penuh dari beragam kekuatan sebagai *anderbow* dibawahnya. Salah satu diantaranya adalah PNS (Pegawai Negeri Sipil) KORPRI sebagai satu-satunya perhimpunan PNS, memiliki ikatan historis dengan Golkar. Sementara secara organisatoris dan politik, KORPRI memiliki komitmen untuk menyalurkan aspirasinya kepada Golkar. Sistem keanggotaan Golkar yang bernilai wajib dan memaksa PNS, secara otomatis juga bernilai sama terhadap penyaluran aspirasi PNS terhadap Golkar.

Menurut Karim (1991) anggota KORPRI (PNS didalamnya) harus dapat menunjukkan monoloyalitasnya kepada pemerintah negara yang dalam hal ini dilakukan dengan memberi dukungan suara kepada Golkar sebagai Orsospol yang

sedang memerintah (Habibullah, 1999: 3-4). Masyarakat Indonesia cenderung menerima fenomena kekuasaan sebagai sesuatu yang wajib dihormati, bukan saja karena hal tersebut diyakini sebagai kekuatan yang melindungi kepentingan orang banyak, tetapi karena mereka yakin bahwa perlawanan terhadap penguasa tidak akan pernah membawa keuntungan bagi masyarakat luas. (Rasyid,1997: 86). Sikap dasar seperti itu justru sangat menguntungkan posisi para birokrat dalam berhadapan dengan masyarakat. Mobilisasi pendapat, sikap dan dukungan masyarakat atas tiap kebijakan yang digariskan oleh pemerintah dapat dilakukan tanpa kesulitan.

Pergeseran birokrasi dari abdi negara dan masyarakat menjadi perumus kebenaran politik yang merupakan sisi paling kelam dari peran ganda birokrasi di bawah Orde Baru. Introduksi kebijakan monoloyalitas birokrasi di satu pihak dan depolitisasi atas masyarakat di pihak lain, ternyata tidak hanya memberi peluang bagi birokrasi untuk mengontrol, menguasai dan kemudian mengambil alih peranan partai politik (Haris,1998: 137). Birokrasi menjadi penafsir tunggal aspirasi masyarakat.

Jabatan-jabatan yang diduduki oleh dwi-fungsionaris (militer) meliputi posisi-posisi yang sangat penting dan berpengaruh dalam kehidupan masyarakat (Suryadinata,1992: 37). Untuk memperkuat kedudukannya, Soeharto menempatkan perwira AD yang setia padanya untuk menduduki jabatan birokrasi dalam pemerintahan pusat ataupun daerah. Jabatan-jabatan penting dalam pemerintahan setelah terbentuknya Kabinet Pembangunan I dipegang oleh orang kepercayaan Soeharto. Soeharto menempatkan orang-orang pilihannya di daerah untuk menjadi Gubernur, Bupati, Walikota ataupun jabatan strategis sipil lainnya. Dampaknya, birokrasi pemerintah memihak kepada kekuatan politik penguasa yang membuat birokrasi tidak netral dalam pelayanan, tujuan tidak tercapai, dan birokratis, sehingga birokrasi tidak mau dikontrol dan dikritik oleh masyarakat maupun institusi lain di luar birokrasi.

Pengorganisasian dan konsolidasi dilakukan terhadap tiga jalur, yaitu Jalur A (ABRI), Jalur B (Birokrasi), dan Jalur G (Golkar). Golkar menjadi besar karena didukung oleh pilar-pilar A, B, dan G. Dari ketiga jalur tersebut, yang terbesar

massanya adalah Jalur G (Saksono, 1995: 120). Golkar menjadi besar bukan hanya di-*back up* oleh ABRI dan birokrasi, melainkan oleh kader-kader Golkar sendiri. Dengan menggunakan model 3 jalur yang dikenal dengan jalur ABG (ABRI, Birokrasi, dan Golkar) semakin jelas mengisyaratkan bahwa birokrasi sudah terpolitisir oleh satu kekuatan politik tertentu. Mulai dari Presiden, Menteri, Gubernur dengan segala jajarannya duduk di kepengurusan Golkar menunjukkan betapa sulitnya membedakan antara pemerintah (birokrasi) dan politik (Golkar). KORPRI yang diharapkan menjadi wadah aktifitas kedinasan seluruh pegawai negeri yang keberadaannya tidak berafiliasi kepada satu kekuatan politik apapun, namun betapa sulitnya mempertahankan kenetralannya manakala melihat Golkar lah satu-satunya kekuatan sosial politik yang mempunyai akses ke birokrasi, sedangkan kekuatan politik yang lain hanya berada di luar garis (Thoha, 1999).

Melihat perjalanan politik di masa Orde Baru, maka sulit mewujudkan proses kontrol yang efektif terhadap birokrasi, menciptakan proses *check and balance* dalam mekanisme politik. Sebab dengan model, birokrasi merupakan kekuatan politik tertentu/dominan dan sebaliknya, birokrasi akan bebas meniadakan fungsi kontrol terhadap hak-hak politik warga negara, seperti yang dilakukan Pemerintah Soeharto dengan membentuk lembaga LITSUS yang dianggap paling efektif untuk mengebiri hak-hak politik warga negara dengan menggunakan justifikasi politis yaitu “stabilitas politik” dan alasan ini tepat dan mudah digunakan karena sejauh itulah yang dipercaya sebagai faktor yang mendukung keberhasilan pembangunan Indonesia. Pemerintah menerapkan lembaga litsus untuk menghambat calon yang kurang akomodatif, dan banyak perwira ABRI dan pejabat pemerintah baik di pusat maupun di daerah melakukan intimidasi dan teror mental kepada kader-kader PPP dan PDI. Kekuasaan semakin hegemonik dan pemilu hanya legimitasi bagi kekuasaan yang otoriter dan represif. Sehingga, memihaknya birokrasi pemerintah kepada kekuatan politik Orde Baru membuat birokrasi tidak steril dan muncul kesan rendahnya kadar demokrasi di Indonesia, segalanya terpusat kepada Ketua Dewan Pembina Golkar, yakni Soeharto.

### 5.3 Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru melalui Organisasi Massa

Golongan Karya (Golkar) lahir dalam bentuk Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar), tanggal 20 Oktober 1964 atas keinginan ABRI untuk membendung PKI dalam Front Nasional. Awalnya, Sekber Golkar terdiri dari 61 organisasi fungsional yang tidak berafiliasi ke partai-partai politik. Pada Musyawarah Nasional (Munas) Ke-I, Sekber Golkar berhasil menyusun program dan mengesahkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART). Pada tahun 1969, melalui SK DPP Sekber No. 107/1969, Golkar dikelompokkan menjadi tujuh Kelompok Induk Organisasi (KINO) yang terdiri dari kelompok Profesi, Ormas-ormas, dan Gerakan Pembangunan. Menjelang Pemilu 1971, dengan didukung tujuh KINO, Golkar muncul dengan tanda gambar Pohon Beringin (Puspoyo, 2012: 107). Organisasi-organisasi yang terhimpun ke dalam Sekber Golkar dikelompokkan berdasar kekaryaan ke dalam 7 KINO, yaitu: Koperasi Serba Guna Gotong Royong (KOSGORO), Sentral Organisasi Karyawan Swadiri Indonesia (SOKSI), Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong (MKGR), Organisasi Profesi, Ormas Pertahanan dan Keamanan (HANKAM), Gerakan Karya Rakyat Indonesia (GAKARI), dan Gerakan Pembangunan.

Ali Moertopo adalah tokoh yang berperan penting dalam sukses Golkar pada pemilihan umum 1971. Dialah tokoh yang mendapat tugas langsung dari Soeharto untuk suatu tugas yang disebut *conditioning* (penggalangan), dalam konteks pengamanan Pancasila dari bahaya kekuatan ekstrim manapun. Sejarah mencatat bahwa operasi Ali Moertopo, yang dikenal dengan Opsus (Operasi Khusus), memainkan peranan yang sangat menonjol dan begitu disegani dan ditakuti sekaligus dibenci karena dianggap sebagai suatu kekuatan yang ingin memaksakan kehendak. Sekber Golkar akan bertindak efektif dalam pemilihan umum nanti, dibentuklah Badan Pengendali Pemilihan Umum (Bapilu) di bawah pimpinan Ali Moertopo sendiri. Bapilu sebagai perangkat operasional dari Golkar, selanjutnya bertanggung jawab terhadap seluruh kegiatan dan usaha-usaha untuk memenangkan Golkar dalam

pemilihan umum 1971. Ali lalu merekrut tenaga-tenaga baru dan menerbitkan surat kabar *Suara Karya*. Dasar strategi Bapilu amatlah sekuler, dan sebagian besar di dalamnya terdiri dari bekas aktivis kesatuan-kesatuan aksi yang mendukung pemikiran-pemikiran pembaharuan. Bapilu yakin akan kebutuhan “modernisasi” politik Indonesia, Bapilu tidak berusaha membangun diri sebagai suatu partai politik dengan ideologinya yang tersendiri melainkan mencoba menciptakan suatu mesin perlindungan yang dapat mengambil hati pendukung-pendukung dari partai-partai lain. Golkar berusaha menciptakan kondisi-kondisi sehingga pengikut partai politik yang berbagai macam itu merasa berkepentingan untuk mengalihkan suara mereka pada Golkar (*Tempo*, 1984).

Kondisi psikologis juga menentukan kemenangan Golkar dalam Pemilu 1971, yaitu rakyat mengidentikkan dengan pembangunan (Budiman, Kompas, 1971). Waktu itu pemerintah mulai menekankan pentingnya stabilitas nasional agar tidak terjadi kekacauan seperti pada Demokrasi Parlemitter dan Demokrasi Terpimpin. Dasar stabilitas keamanan, akan dipakai sebagai dasar pembangunan ekonomi, sehingga, jika era Bung Karno pembangunan politik menjadi panglima, pada era Soeharto orientasinya bergeser, pembangunan ekonomi menjadi ratu. Atas dasar tersebut Golkar dapat memenangkan perolehan suaranya di kota-kota besar dan daerah yang telah tersentuh pembangunan.

Pemerintah menggunakan berbagai cara untuk memenangkan Golkar pada Pemilu 1971 salah satu diantaranya adalah mendekati ulama-ulama melalui GUPPI. GUPPI (Gabungan Usaha Perbaikan Pendidikan Islam) yang merupakan suatu organisasi kemasyarakatan yang bergerak dalam bidang pendidikan Islam memiliki andil pula dalam kemenangan Golkar dalam Pemilu 1971. GUPPI memainkan peranan yang penting dan strategis dalam upaya menarik massa Islam sebanyak-banyaknya. Golkar akan sulit memenangkan suara Islam tanpa GUPPI.

Kampanye ke pondok-pondok pesantren dan melakukan pendekatan-pendekatan kepada ulama-ulama yang berpengaruh merupakan rangkaian kegiatan ulama-ulama GUPPI. Dalam melaksanakan misi, GUPPI mendapat dukungan penuh

dari aparat-aparat pemerintah daerah setempat. Dukungan-dukungan terhadap GUPPI dimungkinkan karena di dalam pemilihan umum Gubernur/Kepala Daerah dibebani target suara tertentu. Pembebanan sistem target tersebut yang memaksa aparat-aparat daerah untuk memberikan dukungan yang serius terhadap segala aktivitas GUPPI, bahkan dengan merugikan kontestan-kontestan lain.

Modernisasi pesantren dijadikan sebagai tema sentral untuk melakukan pendekatan kepada massa Islam. Perjuangan dan kampanye GUPPI menjelang Pemilu 1971 dikaitkan relevansinya dengan gagasan tentang suatu harapan pada masa depan, GUPPI menjanjikan akan dilakukannya perbaikan pendidikan Islam, madrasah-madrasah dan pondok-pondok pesantren (Cahyono, 1992: 100). Melalui GUPPI, pesantren-pesantren di bina dalam hal cara-cara mengadakan perbaikan pendidikan Islam. Pihak GUPPI juga langsung mengintroduksi cara mengatasi kesulitan dan, yaitu dengan bergabung dengan GUPPI. Pondok-pondok pesantren diyakinkan bahwa dengan masuk GUPPI, mereka segera mendapat jalur untuk memperoleh dana.

Ulama-ulama GUPPI juga aktif mendekati pondok-pondok pesantren di luar GUPPI dalam kegiatan kampanye-kampanye, mereka langsung mengadakan pendekatan kepada kyai-kyai yang dianggap punya pengaruh besar ataupun memimpin suatu pondok yang besar dan memiliki massa Islam yang banyak. Ulama-ulama GUPPI membawa slogan-slogan ideologis, biasanya langsung mempertanyakan kemampuan partai NU di dalam mengatasi tuntutan perbaikan pendidikan Islam. Mereka juga mempertanyakan kepada kyai-kyai tentang gedung yang bobrok, rusak, alat dan sarana pendidikan yang minim dan semacamnya. Pemberian intensif-intensif rupanya begitu efektif dalam upaya menarik dukungan pesantren sebanyak-banyaknya.

PPP sejak awal kampanye, menggunakan pendekatan agama sebagai pendekatan kepada masyarakat. Sasaran kampanye PPP adalah memusatkan diri pada pemilih tradisional, terutama umat Islam yang berada dibelakang PPP, seperti NU, Parmusi, PSII, dan Perti. Taktik itu cukup ampuh terutama di basis pemilih pedesaan

yang terpinggirkan. PPP dapat mengungguli Golkar di DKI Jakarta dan Daerah Istimewa Aceh. Kekalahan Golkar di dua daerah tersebut merupakan pukulan telak bagi Golkar yang didukung pemerintah. Kemenangan PPP menunjukkan bahwa Islam merupakan kekuatan politik yang harus diperhitungkan oleh pemerintahan Soeharto. Kondisi seperti itu membuat kampanye pemilu 1977 sebagai pertarungan antara Golkar dan PPP, keduanya bersaing untuk merangkul pemilih yang beragama Islam. Pertarungan itu cukup keras, diisi dengan saling tuduh dan memperbaiki citra diri masing-masing. Menghadapi strategi PPP yang menggunakan agama sebagai daya tarik politik, Golkar agak kedodoran, berbagai cara digunakan Golkar untuk menandingi PPP. Golkar mulai menampilkan banyak ulama dan kiai dalam kampanyenya, ketua Umum Golkar, Amir Moertono mengumpulkan ulama dan beliau sendiri tampil dengan ayat-ayat Al-Quran di panggung-panggung kampanye. Ceramah-ceramah keagamaan diisi dengan kampanye politik baik yang dilakukan Golkar maupun PPP (Puspoyo,2012: 149-150).

Pemerintah melontarkan dua isu untuk mendiskreditkan PPP, yakni: (1) PPP akan mengganti dasar negara Pancasila dengan dasar ideologi Islam; dan (2) isu komando Jihad. Isu Komando Jihad pernah dilontarkan oleh Pangkopkamtib, Laksamana Sudomo, yang menyebutkan awal Februari, ia telah membongkar persekongkolan anti pemerintah yang menamakan diri sebagai komando Jihad. Jihad sendiri memang secara tidak langsung pernah diserukan oleh Subchan ZE, sebagai bentuk ketidakpuasan terhadap cara-cara Orde Baru memperlakukan Partai Politik (Sahdan, 2004: 225). Dari kenyataan tersebut, terlihat bahwa upaya untuk mematikan aspirasi Islam dengan mengalahkan PPP dalam Pemilu 1977 berjalan efektif.

Golkar mempersiapkan strategi baru untuk maju dalam Pemilu 1987, diantaranya memberikan peluang bagi kaum wanita dan calon-calon di bawah usia 40 tahun, yang dimaksudkan untuk menarik dukungan dari pemilih wanita dan kaum muda yang merupakan 20% dari jumlah populasi pemilih. Beberapa perkembangan yang terjadi sebelum pemilu telah menguntungkan Golkar, seperti di dalam tubuh PPP yang mengalami perpecahan dan NU sebagai komponen terpenting PPP

mengundurkan diri dari PPP. Menjelang akhir tahun 1986, muncul pernyataan resmi yang dikemukakan pemimpin-pemimpin NU bahwa anggota-anggotanya tidak lagi diwajibkan memilih PPP. Beberapa dari pemimpin NU bahkan ada yang bergabung dengan Golkar. Pukulan paling serius terhadap PPP adalah munculnya Undang-undang Organisasi Massa pada 1985. UU yang tidak memungkinkan Islam menjadi ideologi politik alternatif telah mengaburkan identitas Islam PPP (Jakarta Post, 1986). Pada kenyataannya, banyak orang merasa bahwa sejak PPP menerima asas tunggal Pancasila, PPP tidak lagi menjadi partai Islam.

Rezim Orde Baru pada periode awal 1990-an berbeda dengan masa awal pembentukan birokrasi pemerintah tahun 1971 dan 1980-an. Pada tahun 1990-an, rezim Orde Baru justru menempuh pendekatan baru dalam rangka mengonsolidasikan kekuasaan pemerintahannya, antara lain dengan menggunakan loyalitas birokrasi Islam dan merangkul kalangan Islam perkotaan melalui Organisasi Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) yang sepenuhnya dirancang sebagai kepanjangan tangan negara. Melalui birokrasi dan ICMI, rezim Orde Baru memperbarui kembali legitimasi yang diperlukan setelah elite militer (ABRI) memperlihatkan gejala “menjaga jarak” dengan kekuasaan Soeharto. Organisasi cendekiawan muslim menjadi jembatan bagi Soeharto untuk merangkul dan membujuk hati umat Islam setelah mengalami peminggiran sejak awal Orde Baru (Noer, 2014: 182). Birokrasi yang sebelumnya diduduki oleh militer, diganti dengan birokrasi sipil yang mendukung kepemimpinan Soeharto dan ICMI.

ICMI waktu itu sangat berpengaruh dalam kancah politik nasional awal dekade 1990-an. Kedekatan B.J. Habibie (Ketua Umum ICMI) dengan Soeharto memungkinkan aspirasi kebangsaan yang digagas ICMI mudah dikomunikasikan dengan pusat kekuasaan dan menjadi *trend setter* kebijakan pemerintah. Pada kabinet pasca-pemilu 1992 banyak elite ICMI diangkat menjadi menteri, pejabat pemerintah baik di pusat maupun daerah, anggota MPR, DPR dari utusan Golongan, termasuk media massa seperti Parni Hadi (Puspoyo, 2012: 220-221). Keterlibatan sebagian besar cendekiawan Muslim dari berbagai aliran dan profesi, termasuk pejabat

pemerintah dan birokrasi, serta anggota legislatif dalam kepengurusan ICMI di pusat dan daerah menandakan telah terjadinya *political reapproachment* antara pemerintah di bawah Soeharto dengan kelompok Islam non-parpol.

#### **5.4 Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru melalui Kebijakan Pemerintah**

Kemenangan Golkar tidak lepas dari peran pemerintah. Pemerintah ikut andil dalam memenangkan Golkar dalam Pemilu, salah satunya dengan membuat kebijakan-kebijakan yang tujuannya untuk memenangkan Golkar. Segala hal di halalkan demi menduduki kursi pemerintahan.

Konsesus Nasional Orde Baru merupakan pemufakatan bidang politik yang dibangun untuk mengejawantahkan pelaksanaan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Terbangunnya Konsesus Nasional ini dilatarbelakangi situasi dan pengalaman traumatis 1945-1965, sejak Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Terpimpin, sebagai akibat dari kesalahan pengamalan Pancasila dan UUD 1945 termasuk keinginan untuk membangun kehidupan politik yang sesuai ideologi Pancasila (Silalahi, 1990: 1-2). Konsesus diharapkan akan dapat mengantarkan kehidupan politik nasional kepada penyelenggaraan kehidupan demokrasi yang konsisten dengan Pancasila dan UUD 1945.

Inti Konsesus Nasional untuk mempertahankan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Caranya mengacu kepada ketentuan pasal 37 UUD 1945, dimana untuk mengubah Konstitusi sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota MPR harus hadir dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota MPR yang hadir. Dari pasal 37 UUD 1945 jelas bahwa pemerintah ingin berbuat apapun untuk memenangkan kekuasaan dalam pemilu pertama Orde Baru.

Konsesus Nasional kemudian dituangkan dalam UU No. 16/1969 tentang susunan dan kedudukan anggota MPR, DPR, dan DPRD. Dari 920 kursi MPR,

pemerintah telah mendapat kemenangan di MPR 75 kursi (ABRI), 25 kursi (Golkar non ABRI), 100 kursi Utusan Golongan, 146 kursi Utusan Daerah, sehingga total keseluruhan adalah 346 kursi, sedangkan kursi DPR yang diperebutkan partai-partai adalah 460 dikurangi 100 menjadi 360 kursi. Dengan demikian, dari 920 kursi MPR yang harus diperebutkan tinggal 214 kursi saja. Jumlah tersebut dibagi secara merata sebagai perimbangan perolehan kursi DPR dari partai-partai politik dan Golkar, sementara ABRI mendapat  $\frac{1}{2}$  dari kursi yang diangkat (38 kursi) MPR, sehingga kursi sisa perimbangan tinggal 176 kursi dibagi untuk partai-partai politik peserta pemilihan umum (Puspoyo,2012: 112). Pemerintah membutuhkan  $\frac{2}{3}$  kursi MPR dalam mempertahankan Pancasila dan UUD 1945 sekitar 612 kursi, sehingga yang perlu dimenangkan melalui pemilu tahun 1971 hanya sekitar 272 kursi, yakni 612 kursi dikurangi 346 kursi di MPR. Pemerintah melalui Golkar butuh memenangkan 182 kursi DPR jika kursi merupakan jumlah anggota DPR dan perimbangan hasil pemilu 1971. Konsensus Nasional termasuk format politik yang dirancang Orde Baru merupakan langkah penting bagi pemerintahan Soeharto dan Golkar serta merupakan bagian strategi mencapai kemenangan dalam pemilu tahun 1971.

Pemilu 1971 dilaksanakan tepat pada tanggal 5 Juli 1971. Pemilu 1971 berbeda dengan Pemilu 1955 bahwa pejabat negara dalam Pemilu 1971 diharuskan bersikap netral, sedangkan pada Pemilu 1955 pejabat negara termasuk Perdana Menteri dan anggota menteri yang berasal dari partai-partai politik boleh ikut pemilu sebagai calon partai yang bersangkutan secara formal, akan tetapi, pada praktiknya Pemilu 1971, para pejabat pemerintah justru tidak netral dan berpihak kepada salah satu peserta Pemilu, yakni Golkar. Jadi, dalam praktiknya pemerintah ikut terlibat mereayasa ketentuan yang menguntungkan Golkar sebagai peserta pemilu seperti menetapkan seluruh Pegawai Negeri Sipil (PNS) harus menyalurkan aspirasinya kepada Golkar.

Tahap dalam pembagian kursi pada Pemilu 1971 adalah sebagai berikut. Pertama, suara partai dibagi dengan bilangan pembagi di daerah pemilihan, misal 400ribu per satu kursi DPR. Kedua, apabila ada partai yang melakukan *stembus*

*accoord*, jumlah sisa suara partai-partai yang menggabungkan sisa suara dibagi dengan bilangan pembagi sama, yakni 400 ribu. Pada tahap berikutnya, apabila masih ada kursi yang tersisa, masing-masing satu kursi diserahkan kepada partai yang meraih sisa suara terbesar tanpa harus dibagi dengan bilangan pembagi 400 ribu, termasuk gabungan sisa suara partai yang melakukan *stembus accoord*, dari perolehan kursi pembandingan tahap kedua. Apabila tidak ada partai yang melakukan *stembus accoord*, setelah pembagian pertama sisa kursi diberikan pada partai yang memiliki sisa suara terbesar. Namun, cara pembagian kursi dalam Pemilu 1971 menyebabkan tidak selarasnya hasil perolehan suara secara nasional dengan perolehan keseluruhan kursi oleh suatu partai. Pemilu pertama Orde Baru ini dari awal akan dimenangkan Golkar, sehingga terlihat manipulatif.

Soeharto mengalihkan kekuasaan daerah ke pusat untuk membersihkan birokrasi dari mantan pendukung Soekarno dengan menghapuskan Undang-undang No.1 tahun 1957 tentang otonomi daerah. Hal ini kemudian diikuti dengan proses pemusatan formulasi kebijakan publik, diantaranya adalah Soeharto memperkenalkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) sebagai acuan dari semua kebijakan pemerintahan, baik yang berada di peringkat pusat maupun daerah. Seiring dengan pelaksanaan GBHN dan Repelita, Soeharto juga membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai bentuk turunan dari Repelita (Noer, 2014: 155). APBN menjadi pola dasar yang harus dijalankan setiap tahunnya dan harus diperbarui setiap satu tahun. GBHN, Repelita, dan APBN sebenarnya berfungsi untuk memusatkan sistem kerja birokrasi.

Partai besar pasca-Pemilu 1955 yakni PNI dan NU dikalahkan oleh Golkar dalam Pemilu 1971, begitu juga dengan partai-partai lain seperti Parkindo, Partai Katolik, Parmusi (dulunya Masyumi), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Persatuan Tarbiyah Islamiah (Perti), Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), dan Partai Murba terpuruk. Penyebab kehancuran partai-partai politik tersebut antara lain diputusnya hubungan struktural pegawai negeri dengan partai politik melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 12 Tahun 1970.

Peraturan Peraturan tersebut mewajibkan seluruh pegawai negeri loyal pada pemerintah Orde Baru dengan memenangkan Golkar.

Pemerintah mulai mengadakan penataan struktur kehidupan politik bangsa dengan memfusikan beberapa partai politik yang seide dan seasas ke dalam satu wadah sehingga terlahirlah tiga partai politik, yakni PPP, PDI, dan Golkar (Sriwati,1999: 58). Sejak akhir tahun 1972, isu tentang fusi partai terus menjadi wacana publik. Arah restrukturisasi politik dan penyederhanaan partai semakin jelas dan menjadi isu yang mendapat liputan luas di berbagai surat kabar. Arah gagasan itu dalam Pemilu 1977 hanya diikuti tiga Organisasi Peserta Pemilu (OPP), yakni: PPP, PDI, dan Golkar. Malalui perundingan yang panjang, akhirnya pada Januari 1973 dibentuk sistem kepartaian baru di Indonesia. PPP yang merupakan fusi dari NU, Parmusi, PSII, dan Perti, sedangkan PDI merupakan fusi dari PNI, Partai Kristen Indonesia, Partai Katolik, IPKI, dan Murba. Pada hakekatnya usaha pemerintah Orde Baru dalam memfusikan partai-partai politik yang ada hanya untuk melegalisasi Golkar sebagai kepanjangan tangan (invisible hand) pemerintah, sedangkan PPP dan PDI hanya sebagai tameng citra demokrasi di Indonesia.

Pemerintahan Soeharto melakukan langkah fusi karena dianggap terlalu banyaknya partai politik yang berasaskan kepada ideologi (bukannya program) yang menimbulkan perselisihan kepentingan yang sangat tajam, menjadikan dinamika politik menjadi sangat fluktuatif. Partai politik disederhanakan dari sepuluh partai menjadi dua partai politik, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan Golongan Karya (Golkar) yang akan berkompetisi dalam Pemilu yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Pemikiran Soeharto menginginkan partai tunggal dan berusaha menghapus partai politik yang dianggap menimbulkan penyakit politik di masyarakat. Peraturan ini awalnya memberikan kesempatan PPP dan PDI, serta Golkar untuk melaksanakan program yang langsung dirasakan oleh rakyat, tetapi kenyatannya Soeharto hanya membesarkan Golkar menjadi partai yang dominan dalam birokrasi pemerintahan dan membuat PPP dan PDI menjadi tidak berdaya. Soeharto menentukan calon-calonnya yang akan duduk di

parlemen untuk menjaga parlemen yang bisa dikendalikan oleh pemerintah, tentunya melalui seleksi yang sangat ketat dengan alasan untuk memastikan stabilitas politik untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi. Tidakan yang diambil Soeharto menjadikan beliau bersikap otoriter dalam mempertahankan kekuasaannya, sehingga menimbulkan rasa takut rakyat yang berlebihan. Soeharto ingin menguasai semua hal dengan cara yang tidak demokratis sehingga mengakibatkan politik Indonesia hanya terpusat kepada figur Soeharto (Noer,2014: 152-153). Peraturan-peraturan yang dilakukan oleh birokrasi dan partai politik, kecuali Golkar, harus mendapat persetujuan dari Soeharto.

Persiapan formal Pemilu 1977, dimulai sejak tahun 1975 ketika UU Parpol-Golkar dibahas pemerintah dan DPR. UU tersebut memberikan keabsahan bagi penyederhanaan partai politik, sekaligus mencegah munculnya partai baru. Partai politik juga dilarang memiliki hubungan struktural dengan organisasi massa. Pembatasan tersebut membuat mereka tidak dapat bersaing dengan Golkar, yang memiliki jaringan luas secara struktural hingga tingkat desa, maupun secara horisontal ke organisasi kemasyarakatan. Kondisi tersebut sengaja diciptakan karena pemilu dirancang untuk mempertahankan status quo, atas kekuasaan Soeharto. Caranya melalui UU dimana Golkar diproyeksikan memperoleh suara *single majority* di DPR seperti yang dicapai pada Pemilu 1971.

UU No.3/ 1975 yang mengatakan bahwa tanda gambar peserta Pemilu harus disahkan oleh Lembaga Pemilihan Umum yang diketuai oleh Mendagri. Amir Mahmud yang menjabat sebagai Mendagri melakukan penghadangan terhadap usulan PPP untuk mengganti lambangnya dengan *ka'bah*, ini dilakukan agar tidak dapat memberikan peluang terhadap PPP yang berbasis Islam untuk mendapatkan massa Islam lebih banyak. Penolakan pergantian lambang minimal merupakan salah satu cara pemerintah untuk mempertahankan Golkar sebagai “mayoritas tunggal” dalam pemilu (Aminudin dalam Sahdan, 2004: 225).

Pemerintah mengatur UU tentang pemilu secara hegemonik dalam berbagai hal seperti mengatur kampanye yang bersifat massal. Dengan dana yang seadanya,

partai politik tidak akan mampu mengerahkan massa, sementara Golkar yang memiliki dana dan sarana yang memadai dapat mengerahkan massa dan menghibur rakyat dengan berbagai tontonan penampilan artis-artis Ibu Kota. Pada saat pemilu berlangsung, TPS-TPS ditempatkan di kantor-kantor pemerintah, pemilu dilaksanakan pada hari libur atau hari yang diliburkan, sehingga pegawai negeri harus memilih di TPS kantor (Puspoyo,2012:146). Setelah memilih di TPS kantor, para pegawai negeri disuruh pulang untuk memilih lagi di tempat tinggalnya masing-masing, sedangkan militer dan birokrasi sipil secara aktif melakukan kampanye terselubung ke desa-desa.

Basis bagi terciptanya partai hegemonik di Indonesia adalah: (1) dibentuknya aparat keamanan yang bertugas menjamin terciptanya keamanan dan ketertiban dalam negeri seperti Kopkamtib, Opsus, BIA/BAIS, Bakin, KASOSPOL ABRI, Kodam, Kodim, dan aparat keamanan lain, serta Ditjen Sospol Depdagri; (2) proses depolitisasi massa agar negara dapat memusatkan perhatian pada pembangunan nasional, khususnya pembangunan ekonomi; (3) usaha pengebirian terhadap partai-partai politik dan restrukturisasi partai politik yang dipaksakan, membuat partai non-Golkar (PPP dan PDI) hanya berfungsi sebagai pelengkap penderita; dan (4) pembuatan peraturan (UU) tentang sistem pemilihan umum, UU Parpol-Golkar, UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sangat menguntungkan Golkar, sehingga Golkar dapat memenangkan Pemilu secara berturut-turut selama Orde Baru dengan cara manipulatif. Partai hegemonik mendasarkan kemenangannya pada dukungan penuh pemerintah yang menciptakan aturan-aturan pemilu yang tidak kompetitif maka ketergantungan partai hegemonik pada rakyat pemilihnya menjadi tidak terlalu besar dibandingkan ketergantungannya pada pemerintah (Azwar,2008: 28-32). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa posisi partai hegemonik merupakan partai yang selalu berada dalam kekuasaan, baik dikehendaki oleh rakyat ataupun tidak. Hubungan partai hegemonik dengan pemerintah bersifat saling menguntungkan, di satu sisi partai bisa memperoleh dan mempertahankan posisi hegemoniknya karena bantuan total pemerintah, namun di sisi lain pemerintah

mendapatkan legitimasi atas kekuasaannya dari kemenangan partai hegemonik. Akibatnya, posisi partai hegemonik menjadi tidak otonom dari kontrol kekuasaan dan cenderung hanya dijadikan sebagai mesin politik penguasa.

Kemenangan pada Pemilu 1971 dan Pemilu 1977 memberikan legitimasi kuat pada pemerintahan Orde Baru untuk mengambil langkah politik secara optimal. Kebijakan yang pertama kali dilakukan adalah meningkatkan efisiensi di tubuh Golkar sebagai parati pemerintah dengan menggabungkan Kino-kino dalam satu komando ke dalam DPP Golkar, demikian pula tentang pengorganisasian dan konsolidasi dilakukan terhadap tiga jalur, yaitu Jalur A (ABRI), Jalur B (Birokrasi), dan Jalur G (Golkar). Golkar menjadi besar karena didukung oleh pilar-pilar A, B, dan G. Dari ketiga jalur tersebut, yang terbesar massanya adalah Jalur G (Saksono,1995: 120). Golkar menjadi besar bukan hanya di-*back up* oleh ABRI dan birokrasi, melainkan oleh kader-kader Golkar sendiri.

Konsolidasi Golkar yang lebih substansial dilakukan waktu Musyawarah Nasional (Munas) ke-2 di Denpasar, Bali tahun 1978. Golkar menghapuskan peranan Pembina Utama dan hanya Ketua Dewan Pembina hanya dijabat Presiden Soeharto yang membuat makin kuatnya identifikasi Golkar dengan struktur kekuasaan menurut pola UUD 1945 yang terpusat pada Presiden sebagai mandataris MPR. Kekuasaan dan kewenangan Dewan Pembina yang bersifat kolegal, umumnya terdiri dari petinggi pemerintahan, hal itu menunjukkan kecenderungan semakin besarnya polarisasi kewenangan yang terpusat pada suprastruktur politik dengan pribadi Soeharto sebagai pusat kekuasaan. Selain itu, diperkuat dengan kedudukan Ketua Dewan pembina yang semula ekstrastruktural menjadi intrastruktural, dimana Ketua Dewan Pembina memiliki hak veto untuk menganulir hasil Munas Golkar termasuk Musyawarah Nasional Luar Biasa (Munaslub), jika dinilai menyimpang dari kebijakan Golkar.

Muncul perdebatan panjang terhadap landasan ideologi bagi partai politik dalam wacana publik, sehingga di dalam tubuh PPP dan PDI terjadi perdebatan seru antara kelompok pro-kontra terhadap asas tunggal Pancasila. Sementara Golkar tidak

terdengar suaranya karena sudah menerima asas tunggal Pancasila dari pemerintah. Munculnya berbagai konflik di tubuh PPP dan PDI membuat masyarakat berfikir ulang mengenai dua partai tersebut, bahwa PPP dan PDI belum siap memegang kursi pemerintahan seandainya mereka menang dalam Pemilu.

Partai politik saat kekuasaan Soeharto, khususnya PPP dan PDI sangatlah lemah karena sering muncul konflik internal dalam perebutan pucuk pimpinan dan perbedaan kepentingan berbagai kelompok dalam partai. Hal ini dimanfaatkan oleh penguasa Orde Baru untuk intervensi dalam menyelesaikan konflik tersebut dengan cara mewajibkan semua partai politik harus mendapatkan persetujuan dari pemerintah terlebih dahulu dalam setiap aktivitas partai yang akan diadakan (Noer, 2014: 175). Kondisi tersebut menyebabkan partai politik gagal memainkan peranannya sebagai satu kekuatan penyeimbang dalam politik Indonesia karena selalu dikontrol oleh pemerintah.

Konflik internal yang terjadi di tubuh PPP dan PDI membuat pemilih enggan memilih partai tersebut, meski mereka juga enggan memberikan suara kepada Golkar. Ini terjadi pada kelas menengah di perkotaan yang independen dan terdidik. Kemudian, kampanye yang panas terutama di Jawa Timur dan Jakarta membuat calon pemilih enggan berpartisipasi dalam Pemilu. Akibatnya, suara Golongan Putih (Golput) meningkat. Selain itu, berbagai bentuk tekanan politik yang dilakukan aparat keamanan sangat menghantui aktivis politik, terutama dari kelompok Islam. Pimpinan PPP banyak yang mengeluh karena kader mereka di beberapa daerah ada yang ditahan, ditakut-takuti, diintimidasi, dan tidak diizinkan menghadiri kampanye (Puspoyo, 2012: 175).

Pengadilan kilat adalah lembaga yang menangani pelanggaran mengenai perkara-perkara pemilu. Dalam praktiknya, pemerintah sebagai penyelenggara pemilu tidak pernah konsisten dan bertindak tegas. Beberapa perkara yang sempat dibawa ke pengadilan tidak pernah diambil putusan tegas. Jika ada tindakan tegas yang dilakukan, pasti yang dirugikan adalah PPP dan PDI, sedangkan Golkar tidak pernah ditindak tegas kendati mereka melakukan pelanggaran berat seperti membakar

bendera partai-partai lain. Sungguh ironis, kekuasaan menciptakan musuh imajiner dan ideologi Islam dijadikan musuh imajiner penguasa.

Munculnya Surat Keputusan Gubernur Keppres No. 8 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Kampanye Pamilu bagi ketiga partai politik di seluruh tanah air. Namun, keputusan itu terkesan diskriminatif karena Golkar diperbolehkan kampanye dengan kendaraan bermotor, sementara PDI dan PPP tidak diperbolehkan kampanye dengan kendaraan bermotor. Perlakuan yang diskriminatif itu memunculkan aksi mahasiswa yang dilakukan aktivis mahasiswa prodemokrasi, dimotori mahasiswa UGM dan IAIN Sunan Kalijaga melakukan unjuk rasa dengan mengusung keranda jenzah keliling Yogyakarta.

## **BAB 6. HASIL KEMENANGAN GOLONGAN KARYA DALAM PEMILIHAN UMUM PADA TAHUN 1971-1997**

Golkar merupakan partai politik yang diidentikkan dengan pembangunan dan pendukung utama Orde Baru. Pencanangan pembangunan di segala bidang, khususnya ekonomi menjadi ‘ideologi baru’ yang selalu diucapkan oleh pejabat sipil dan militer. Pembangunan Nasional menjadi titik awal semangat Orde Baru membalikkan tatanan yang telah dilakukan pada masa Orde Lama. Militer, birokrasi sipil, organisasi massa, dan kebijakan pemerintah menjadi komponen dalam kemenangan Golkar pada Pemilihan Umum di Era Orde Baru, itu sebabnya pemerintah Orde Baru di bawah Soeharto bisa bertahan lebih dari tiga dekade, karena didukung oleh hampir seluruh komponen politik di seluruh tanah air. Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru dalam setiap dekade dari tahun 1971-1997 selalu dimenangkan oleh Golkar.

### **6.1 Hasil Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1971**

Konsensus Nasional Orde Baru merupakan pemufakatan bidang politik yang dibangun untuk mengejawantahkan pelaksanaan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Terbangunnya Konsensus Nasional ini dilatarbelakangi situasi dan pengalaman traumatis 1945-1965, sejak Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Terpimpin, sebagai akibat dari kesalahan pengamalan Pancasila dan UUD 1945 termasuk keinginan untuk membangun kehidupan politik yang sesuai ideologi Pancasila (Silalahi, 1990: 1-2). Konsensus diharapkan akan dapat mengantarkan kehidupan politik nasional kepada penyelenggaraan kehidupan demokrasi yang konsisten dengan Pancasila dan UUD 1945.

Inti Konsensus Nasional tiada lain untuk mempertahankan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Caranya mengacu kepada ketentuan pasal 37

UUD 1945, dimana untuk mengubah Konstitusi sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota MPR harus hadir dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota MPR yang hadir. Dari pasal 37 UUD 1945 jelas bahwa pemerintah ingin berbuat apapun untuk memenangkan kekuasaan dalam pemilu pertama Orde Baru.

Konsesus Nasional kemudian dituangkan dalam UU No. 16/1969 tentang susunan dan kedudukan anggota MPR, DPR, dan DPRD. Dengan demikian, sebelum pemilu berlangsung, pemerintah telah mendapat kemenangan di MPR 75 kursi (ABRI), 25 kursi (Golkar non ABRI), 100 kursi Utusan Golongan, 146 kursi Utusan Daerah, sehingga total keseluruhan adalah 346 kursi, sedangkan kursi DPR yang diperebutkan partai-partai adalah 460 dikurangi 100 menjadi 360 kursi. Dengan demikian, dari 920 kursi MPR yang harus diperebutkan tinggal 214 kursi saja. Jumlah tersebut dibagi secara merata sebagai perimbangan perolehan kursi DPR dari partai-partai politik dan Golkar, sementara ABRI mendapat  $\frac{1}{2}$  dari kursi yang diangkat (38 kursi) MPR, sehingga kursi sisa perimbangan tinggal 176 kursi dibagi untuk partai-partai politik peserta pemilihan umum (Puspoyo,2012: 112).

Ali Moertopo adalah tokoh yang berperan amat sangat penting dalam sukses Golkar pada pemilihan umum 1971. Dialah tokoh yang mendapat tugas langsung dari Soeharto untuk suatu tugas yang disebut *conditioning* (penggalangan), dalam konteks pengamanan Pancasila dari bahaya kekuatan ekstrim manapun. Sejarah mencatat bahwa operasi Ali Moertopo, yang dikenal dengan Opsus (Operasi Khusus), memainkan peranan yang sangat menonjol dan begitu disegani dan ditakuti sekaligus dibenci karena dianggap sebagai suatu kekuatan yang ingin memaksakan kehendak. Sekber Golkar akan bertindak efektif dalam pemilihan umum nanti, dibentuklah Badan Pengendali Pemilihan Umum (Bapilu) di bawah pimpinan Ali Moertopo sendiri. Bapilu sebagai perangkat operasional dari Golkar, selanjutnya bertanggung jawab terhadap seluruh kegiatan dan usaha-usaha untuk memenangkan Golkar dalam pemilihan umum 1971. Ali lalu merekrut tenaga-tenaga baru dan menerbitkan surat kabar *Suara Karya*. Dasar strategi Bapilu amatlah sekuler, dan sebagian besar di

dalamnya terdiri dari bekas aktivis kesatuan-kesatuan aksi yang mendukung pemikiran-pemikiran pembaharuan. Bapilu yakin akan kebutuhan “modernisasi” politik Indonesia, Bapilu tidak berusaha membangun diri sebagai suatu partai politik dengan ideologinya yang tersendiri melainkan mencoba menciptakan suatu mesin perlindungan yang dapat mengambil hati pendukung-pendukung dari partai-partai lain. Golkar berusaha menciptakan kondisi-kondisi sehingga pengikut partai politik yang berbagai macam itu merasa berkepentingan untuk mengalihkan suara mereka pada Golkar (*Tempo*, 1984).

Pemerintah membutuhkan 2/3 kursi MPR dalam mempertahankan Pancasila dan UUD 1945 sekitar 612 kursi, sehingga yang perlu dimenangkan melalui pemilu tahun 1971 hanya sekitar 272 kursi, yakni 612 kursi dikurangi 346 kursi di MPR. Pemerintah melalui Golkar butuh memenangkan 182 kursi DPR jika kursi merupakan jumlah anggota DPR dan perimbangan hasil pemilu 1971. Konsesus Nasional termasuk format politik yang dirancang Orde Baru merupakan langkah penting bagi pemerintahan Soeharto dan Golkar serta merupakan bagian strategi mencapai kemenangan dalam pemilu tahun 1971.

Tahap dalam pembagian kursi pada Pemilu 1971 adalah sebagai berikut. Pertama, suara partai dibagi dengan bilangan pembagi di daerah pemilihan, misal 400ribu per satu kursi DPR. Kedua, apabila ada partai yang melakukan *stembus accoord*, jumlah sisa suara partai-partai yang menggabungkan sisa suara dibagi dengan bilangan pembagi sama, yakni 400 ribu. Pada tahap berikutnya, apabila masih ada kursi yang tersisa, masing-masing satu kursi diserahkan kepada partai yang meraih sisa suara terbesar tanpa harus dibagi dengan bilangan pembagi 400 ribu, termasuk gabungan sisa suara partai yang melakukan *stembus accoord*, dari perolehan kursi pembandingan tahap kedua. Apabila tidak ada partai yang melakukan *stembus accoord*, setelah pembagian pertama sisa kursi diberikan pada partai yang memiliki sisa suara terbesar. Namun, cara pembagian kursi dalam Pemilu 1971 menyebabkan tidak selarasnya hasil perolehan suara secara nasional dengan perolehan keseluruhan kursi

oleh suatu partai. Pemilu pertama Orde Baru ini dari awal akan dimenangkan Golkar, sehingga terlihat manipulatif.

Pemilu 1971 dilaksanakan tepat pada tanggal 5 Juli 1971. Pemilu 1971 berbeda dengan Pemilu 1955 bahwa pejabat negara dalam Pemilu 1971 diharuskan bersikap netral, sedangkan pada Pemilu 1955 pejabat negara termasuk Perdana Menteri dan anggota menteri yang berasal dari partai-partai politik boleh ikut pemilu sebagai calon partai yang bersangkutan secara formal, akan tetapi, pada praktiknya Pemilu 1971, para pejabat pemerintah justru tidak netral dan berpihak kepada salah satu peserta Pemilu, yakni Golkar. Jadi, dalam praktiknya pemerintah ikut terlibat merekayasa ketentuan yang menguntungkan Golkar sebagai peserta pemilu seperti menetapkan seluruh Pegawai Negeri Sipil (PNS) harus menyalurkan aspirasinya kepada Golkar.

Peraturan Monoloyalitas merupakan kebijakan pemerintahan Orde Baru yang mewajibkan semua pegawai negeri sipil (PNS) untuk menyalurkan aspirasi politiknya kepada Golongan Karya. Awalnya monoloyalitas ini berlaku terhadap birokrasi untuk menciptakan sebuah netralitas dalam memandang sebuah urusan politik. Namun kemudian pada perkembangannya disalah-gunakan menjadi sikap loyal terhadap pemerintah selaku penguasa negara. Hal ini terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru, sehingga birokrasi cenderung harus tunduk terhadap dominasi kekuasaan Golkar yang berkuasa atas pemerintahan pada masa itu. Hal tersebut dilakukan pemerintahan Orde Baru semata-mata untuk mempertahankan kekuasaan Soeharto selaku penguasa eksekutif (dan Golkar selaku penguasa parlemen nasional) untuk mereduksi secara ketat perkembangan komunisme di Indonesia. Peraturan Monoloyalitas diterapkan oleh pemerintahan Orde Baru dimana semua pegawai negeri sipil diharuskan untuk memilih Golongan Karya dalam setiap pemilihan umum. Pada masa Orde Baru, PNS dipolitisasi dengan cara monoloyalitas terhadap Golkar, yang menjadikan PNS dari sebagai abdi masyarakat menjadi abdi penguasa. Secara formal pegawai negeri memang tidak dipaksa menjadi anggota dan memilih Golkar dalam pemilihan umum, namun pada kenyataannya mereka dimobilisasi

untuk memenangkan Golkar. Kebijakan monoloyalitas pegawai negeri kepada pemerintah dalam prakteknya diselewengkan menjadi loyalitas tunggal kepada Golkar. Selain itu, pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan yang menguntungkan Sekber Golkar, misalnya menggiring Pegawai Negeri Sipil yang tergabung dalam Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) untuk memilih Sekber Golkar termasuk menekan aparatur desa dalam mengawal masyarakatnya demi kepentingan Sekber Golkar (Kompas, 1995).

Kunci sukses lain kemenangan Golkar pada Pemilu 1971 adalah monopoli efektif atas hirarki birokrasi sipil dan militer yang pada gilirannya berakibat ganda. Di satu sisi, membuat jelas para pemilih pada posisi pemerintah, pada sisi lain, doktrin monoloyalitas yang mewajibkan para pejabat dan pegawai negeri setia pada pemerintah mencabut akar politikus sipil dari partai politik (Gaffar, 1998: 69). Itu awal kemenangan Golkar menuju kekuasaan hasil pemilu Orde Baru 1971 hingga 1997 meski dengan cara curang dan penuh rekayasa.

Soeharto menggunakan birokrasi pemerintah dalam memenangkan Golkar pada Pemilu 1971 dengan menggerakkan anggotanya yang terhimpun dalam Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (Korpri) dan anggota yang ada pada BUMN untuk mendukung Golkar dalam pemilu (Noer, 2014: 154). Korpri sangat efektif dalam menggerakkan birokrat dan keluarganya untuk memberikan suara kepada pemerintah dalam Pemilu dan menjauhkan dari pengaruh partai politik karena berada dalam kontrol pemerintah pusat.

Kondisi psikologis juga menentukan kemenangan Golkar dalam Pemilu 1971, yaitu rakyat mengidentikkan dengan pembangunan (Budiman, Kompas, 1971). Waktu itu pemerintah mulai menekankan pentingnya stabilitas nasional agar tidak terjadi kekacauan seperti pada Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Terpimpin. Dasar stabilitas keamanan, akan dipakai sebagai dasar pembangunan ekonomi, sehingga, jika era Bung Karno pembangunan politik menjadi panglima, pada era Soeharto orientasinya bergeser, pembangunan ekonomi menjadi ratu. Atas dasar

tersebut Golkar dapat memenangkan perolehan suaranya di kota-kota besar dan daerah yang telah tersentuh pembangunan.

Soeharto mengalihkan kekuasaan daerah ke pusat untuk membersihkan birokrasi dari mantan pendukung Soekarno dengan menghapuskan Undang-undang No.1 tahun 1957 tentang otonomi daerah. Hal ini kemudian diikuti dengan proses pemusatan formulasi kebijakan publik, diantaranya adalah Soeharto memperkenalkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) sebagai acuan dari semua kebijakan pemerintahan, baik yang berada di peringkat pusat maupun daerah. Seiring dengan pelaksanaan GBHN dan Repelita, Soeharto juga membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai bentuk turunan dari Repelita (Noer, 2014: 155). APBN menjadi pola dasar yang harus dijalankan setiap tahunnya dan harus diperbarui setiap satu tahun. GBHN, Repelita, dan APBN sebenarnya berfungsi untuk memusatkan sistem kerja birokrasi.

Jabatan-jabatan yang diduduki oleh dwi-fungsionaris (militer) meliputi posisi-posisi yang sangat penting dan berpengaruh dalam kehidupan masyarakat (Suryadinata,1992: 37). Untuk memperkuat lagi kedudukannya, Soeharto menempatkan perwira AD yang setia padanya untuk menduduki jabatan birokrasi dalam pemerintahan pusat ataupun daerah. Jabatan-jabatan penting dalam pemerintahan setelah terbentuknya Kabinet Pembangunan I dipegang oleh orang kepercayaan Soeharto. Soeharto menempatkan orang-orang pilihannya di daerah untuk menjadi Gubernur, Bupati, Walikota ataupun jabatan strategis sipil lainnya. Dampaknya, birokrasi pemerintah memihak kepada kekuatan politik penguasa yang membuat birokrasi tidak netral dalam pelayanan, tujuan tidak tercapai, dan birokratis, sehingga birokrasi tidak mau dikontrol dan dikritik oleh masyarakat maupun institusi lain di luar birokrasi.

Mayarakat Indonesia cenderung menerima fenomena kekuasaan sebagai sesuatu yang wajib dihormati, bukan saja karena hal tersebut diyakini sebagai kekuatan yang melindungi kepentingan orang banyak, tetapi karena mereka yakin bahwa perlawanan terhadap penguasa tidak akan pernah membawa keuntungan bagi

masyarakat luas. (Rasyid,1997: 86). Sikap dasar seperti itu justru sangat menguntungkan posisi para birokrat dalam berhadapan dengan masyarakat. Mobilisasi pendapat, sikap dan dukungan masyarakat atas tiap kebijakan yang digariskan oleh pemerintah dapat dilakukan tanpa kesulitan.

Pemerintah menggunakan berbagai cara untuk memenangkan Golkar pada Pemilu 1971 salah satu diantaranya adalah mendekati ulama-ulama melalui GUPPI. GUPPI (Gabungan Usaha Perbaikan Pendidikan Islam) yang merupakan suatu organisasi kemasyarakatan yang bergerak dalam bidang pendidikan Islam memiliki andil pula dalam kemenangan Golkar dalam Pemilu 1971. GUPPI memainkan peranan yang penting dan strategis dalam upaya menarik massa Islam sebanyak-banyaknya. Golkar akan sulit memenangkan suara Islam tanpa GUPPI.

Kampanye ke pondok-pondok pesantren dan melakukan pendekatan-pendekatan kepada ulama-ulama yang berpengaruh merupakan rangkaian kegiatan ulama-ulama GUPPI. Dalam melaksanakan misi, GUPPI mendapat dukungan penuh dari aparat-aparat pemerintah daerah setempat. Dukungan-dukungan terhadap GUPPI dimungkinkan karena di dalam pemilihan umum Gubernur/Kepala Daerah dibebani target suara tertentu. Pembebanan sistem target tersebut yang memaksa aparat-aparat daerah untuk memberikan dukungan yang serius terhadap segala aktivitas GUPPI, bahkan dengan merugikan kontestan-kontestan lain.

Modernisasi pesantren dijadikan sebagai tema sentral untuk melakukan pendekatan kepada massa Islam. Perjuangan dan kampanye GUPPI menjelang Pemilu 1971 dikaitkan relevansinya dengan gagasan tentang suatu harapan pada masa depan, GUPPI menjanjikan akan dilakukannya perbaikan pendidikan Islam, madrasah-madrasah dan pondok-pondok pesantren (Cahyono, 1992: 100). Melalui GUPPI, pesantren-pesantren di bina dalam hal cara-cara mengadakan perbaikan pendidikan Islam. Pihak GUPPI juga langsung mengintroduksikan cara mengatasi kesulitan dan, yaitu dengan bergabung dengan GUPPI. Pondok-pondok pesantren diyakinkan bahwa dengan masuk GUPPI, mereka segera mendapat jalur untuk memperoleh dana.

Ulama-ulama GUPPI juga aktif mendekati pondok-pondok pesantren di luar GUPPI dalam kegiatan kampanye-kampanye, mereka langsung mengadakan pendekatan kepada kyai-kyai yang dianggap punya pengaruh besar ataupun memimpin suatu pondok yang besar dan memiliki massa Islam yang banyak. Ulama-ulama GUPPI membawa slogan-slogan ideologis, biasanya langsung mempertanyakan kemampuan partai NU di dalam mengatasi tuntutan perbaikan pendidikan Islam. Mereka juga mempertanyakan kepada kyai-kyai tentang gedung yang bobrok, rusak, alat dan sarana pendidikan yang minim dan semacamnya. Pemberian intensif-intensif rupanya begitu efektif dalam upaya menarik dukungan pesantren sebanyak-banyaknya.

Masyarakat Indonesia yang baru saja terbebas dari tragedi berdarah tahun 1965, sangat mengerti bagaimana orang yang dianggap terlibat G-30S diperlakukan oleh pemerintah terutama ABRI. Golkar yang identik dengan pemerintahan Orde Baru, lewat aparat, membuat rakyat merasa takut untuk tidak memilih Golkar. Mobilisasi yang terjadi besar-besaran baik dikalangan birokrasi sipil dan masyarakat umum di seluruh pelosok tanah air untuk memilih Golkar, barangsiapa yang tidak memilih Golkar dianggap melawan pemerintah atau dianggap sebagai PKI. Nasib orang-orang yang dituduh PKI dapat disiksa oleh tentara. Kampanye model ini efektif untuk menakut-nakuti rakyat, sehingga dengan mudah rakyat mengikuti kemauan pemerintah untuk memilih Golkar.

Partai besar pasca-Pemilu 1955 yakni PNI dan NU dikalahkan oleh Golkar dalam Pemilu 1971, begitu juga dengan partai-partai lain seperti Parkindo, Partai Katolik, Parmusi (dulunya Masyumi), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Persatuan Tarbiyah Islamiah (Perti), Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), dan Partai Murba terpuruk. Penyebab kehancuran partai-partai politik tersebut antara lain diputusnya hubungan struktural pegawai negeri dengan partai politik melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 12 Tahun 1970. Peraturan tersebut mewajibkan seluruh pegawai negeri loyal pada pemerintah Orde Baru dengan memenangkan Golkar.

Melihat hasil Pemilu 1971 banyak orang tidak percaya. Golkar sebagai pendatang baru dengan mudah mengalahkan partai-partai besar yang telah mapan dan lebih memiliki pengalaman dalam mengikuti pemilu seperti NU, PNI, PSII, dan Parmusi. Hasil pemilu 1971 yang diikuti 9 partai politik dan Golkar, untuk kursi DPR menunjukkan hasil sebagai berikut: Golkar memperoleh 227 kursi (62,80%), PNI 20 kursi (5,55%), Parkindo 7 kursi (1,94%), dan Partai Katolik memperoleh 3 kursi (0,83%), sementara IPKI dan Partai Murba tidak memperoleh satu kursi pun di DPR (Puspoyo, 2012: 119).

## **6.2 Hasil Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1977**

Pemerintah mulai mengadakan penataan struktur kehidupan politik bangsa dengan memfusikan beberapa partai politik yang seide dan seasas ke dalam satu wadah sehingga terlahirlah tiga partai politik, yakni PPP, PDI, dan Golkar (Sriwati, 1999: 58). Sejak akhir tahun 1972, isu tentang fusi partai terus menjadi wacana publik. Arah restrukturisasi politik dan penyederhanaan partai semakin jelas dan menjadi isu yang mendapat liputan luas di berbagai surat kabar. Arah gagasan itu dalam Pemilu 1977 hanya diikuti tiga Organisasi Peserta Pemilu (OPP), yakni: PPP, PDI, dan Golkar. Melalui perundingan yang panjang, akhirnya pada Januari 1973 dibentuk sistem kepartaian baru di Indonesia. PPP yang merupakan fusi dari NU, Parmusi, PSII, dan Perti, sedangkan PDI merupakan fusi dari PNI, Partai Kristen Indonesia, Partai Katolik, IPKI, dan Murba. Pada hakekatnya usaha pemerintah Orde Baru dalam memfusikan partai-partai politik yang ada hanya untuk melegalisasi Golkar sebagai kepanjangan tangan (*invisible hand*) pemerintah, sedangkan PPP dan PDI hanya sebagai tameng citra demokrasi di Indonesia.

Pemerintahan Soeharto melakukan langkah fusi karena dianggap terlalu banyaknya partai politik yang berasaskan kepada ideologi (bukannya program) yang menimbulkan perselisihan kepentingan yang sangat tajam, menjadikan dinamika politik menjadi sangat fluktuatif. Partai politik disederhanakan dari sepuluh partai

menjadi dua partai politik, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan Golongan Karya (Golkar) yang akan berkompetisi dalam Pemilu yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Pemikiran Soeharto menginginkan partai tunggal dan berusaha menghapus partai politik yang dianggap menimbulkan penyakit politik di masyarakat. Peraturan ini awalnya memberikan kesempatan PPP dan PDI, serta Golkar untuk melaksanakan program yang langsung dirasakan oleh rakyat, tetapi kenyatannya Soeharto hanya membesarkan Golkar menjadi partai yang dominan dalam birokrasi pemerintahan dan membuat PPP dan PDI menjadi tidak berdaya. Soeharto menentukan calon-calonnya yang akan duduk di parlemen untuk menjaga parlemen yang bisa dikendalikan oleh pemerintah, tentunya melalui seleksi yang sangat ketat dengan alasan untuk memastikan stabilitas politik untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi. Tidakan yang diambil Soeharto menjadikan beliau bersikap otoriter dalam mempertahankan kekuasaannya, sehingga menimbulkan rasa takut rakyat yang berlebihan. Soeharto ingin menguasai semua hal dengan cara yang tidak demokratik sehingga mengakibatkan politik Indonesia hanya terpusat kepada figur Soeharto. Peraturan-peraturan yang dilakukan oleh birokrasi dan partai politik, kecuali Golkar, harus mendapat persetujuan dari Soeharto (Noer,2014: 152-153).

Persiapan formal Pemilu 1977, dimulai sejak tahun 1975 ketika UU Parpol-Golkar dibahas pemerintah dan DPR. UU tersebut memberikan keabsahan bagi penyederhanaan partai politik, sekaligus mencegah munculnya partai baru. Partai politik juga dilarang memiliki hubungan struktural dengan organisasi massa. Pembatasan tersebut membuat mereka tidak dapat bersaing dengan Golkar, yang memiliki jaringan luas secara struktural hingga tingkat desa, maupun secara horisontal ke organisasi kemasyarakatan. Kondisi tersebut sengaja diciptakan karena pemilu dirancang untuk mempertahankan status quo, atas kekuasaan Soeharto. Caranya melalui UU dimana Golkar diproyeksikan memperoleh suara *single majority* di DPR seperti yang dicapai pada Pemilu 1971.

UU No.3/ 1975 yang mengatakan bahwa tanda gambar peserta Pemilu harus disahkan oleh Lembaga Pemilihan Umum yang diketuai oleh Mendagri. Amir Mahmud yang menjabat sebagai Mendagri melakukan penghadangan terhadap usulan PPP untuk mengganti lambangnya dengan *ka'bah*, ini dilakukan agar tidak dapat memberikan peluang terhadap PPP yang berbasis Islam untuk mendapatkan massa Islam lebih banyak. Penolakan pergantian lambang minimal merupakan salah satu cara pemerintah untuk mempertahankan Golkar sebagai “mayoritas tunggal” dalam pemilu (Aminudin dalam Sahdan, 2004: 225).

Pemerintah mengatur UU tentang pemilu secara hegemonik dalam berbagai hal seperti mengatur kampanye yang bersifat massal. Dengan dana yang seadanya, partai politik tidak akan mampu mengerahkan massa, sementara Golkar yang memiliki dana dan sarana yang memadai dapat mengerahkan massa dan menghibur rakyat dengan berbagai tontonan penampilan artis-artis Ibu Kota. Pada saat pemilu berlangsung, TPS-TPS ditempatkan di kantor-kantor pemerintah, pemilu dilaksanakan pada hari libur atau hari yang diliburkan, sehingga pegawai negeri harus memilih di TPS kantor. Kemudian, para pegawai negeri disuruh pulang untuk memilih lagi di tempat tinggalnya masing-masing, sedangkan militer dan birokrasi sipil secara aktif melakukan kampanye terselubung ke desa-desa (Puspoyo,2012:146).

Pemerintah menerapkan lembaga litsus untuk menghambat calon yang kurang akomodatif, dan banyak perwira ABRI dan pejabat pemerintah baik di pusat maupun di daerah melakukan intimidasi dan teror mental kepada kader-kader PPP dan PDI. Kekuasaan semakin hegemonik dan pemilu hanya legimitasi bagi kekuasaan yang otoriter dan represif. Sehingga, muncul kesan rendahnya kadar demokrasi di Indonesia, segalanya terpusat kepada Ketua Dewan Pembina Golkar, yakni Soeharto.

Basis bagi terciptanya partai hegemonik di Indonesia adalah: (1) dibentuknya aparat keamanan yang bertugas menjamin terciptanya keamanan dan ketertiban dalam negeri seperti Kopkamtib, Opsus, BIA/BAIS, Bakin, KASOSPOL ABRI, Kodam, Kodim, dan aparat keamanan lain, serta Ditjen Sospol Depdagri; (2) proses depolitisasi massa agar negara dapat memusatkan perhatian pada pembangunan

nasional, khususnya pembangunan ekonomi; (3) usaha pengebirian terhadap partai-partai politik dan restrukturisasi partai politik yang dipaksakan, membuat partai non-Golkar (PPP dan PDI) hanya berfungsi sebagai pelengkap penderita; dan (4) pembuatan peraturan (UU) tentang sistem pemilihan umum, UU Parpol-Golkar, UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sangat menguntungkan Golkar, sehingga Golkar dapat memenangkan Pemilu secara berturut-turut selama Orde Baru dengan cara manipulatif. Partai hegemonik mendasarkan kemenangannya pada dukungan penuh pemerintah yang menciptakan aturan-aturan pemilu yang tidak kompetitif maka ketergantungan partai hegemonik pada rakyat pemilihnya menjadi tidak terlalu besar dibandingkan ketergantungannya pada pemerintah (Azwar,2008: 28-32). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa posisi partai hegemonik merupakan partai yang selalu berada dalam kekuasaan, baik dikehendaki oleh rakyat ataupun tidak. Hubungan partai hegemonik dengan pemerintah bersifat saling menguntungkan, di satu sisi partai bisa memperoleh dan mempertahankan posisi hegemoniknya karena bantuan total pemerintah, namun di sisi lain pemerintah mendapatkan legitimasi atas kekuasaannya dari kemenangan partai hegemonik. Akibatnya, posisi partai hegemonik menjadi tidak otonom dari kontrol kekuasaan dan cenderung hanya dijadikan sebagai mesin politik penguasa.

PPP sejak awal kampanye, menggunakan pendekatan agama sebagai pendekatan kepada masyarakat. Sasaran kampanye PPP adalah memusatkan diri pada pemilih tradisional, terutama umat Islam yang berada dibelakang PPP, seperti NU, Parmusi, PSII, dan Perti. Taktik itu cukup ampuh terutama di basis pemilih pedesaan yang terpinggirkan. PPP dapat mengungguli Golkar di DKI Jakarta dan Daerah Istimewa Aceh. Kekalahan Golkar di dua daerah tersebut merupakan pukulan telak bagi Golkar yang didukung pemerintah. Kemenangan PPP menunjukkan bahwa Islam merupakan kekuatan politik yang harus diperhitungkan oleh pemerintahan Soeharto. Kondisi seperti itu membuat kampanye pemilu 1977 sebagai pertarungan antara Golkar dan PPP, keduanya bersaing untuk merangkul pemilih yang beragama Islam.

Pertarungan itu cukup keras, diisi dengan saling tuduh dan memperbaiki citra diri masing-masing.

Pemerintah melontarkan dua isu untuk mendiskreditkan PPP, yakni: (1) PPP akan mengganti dasar negara Pancasila dengan dasar ideologi Islam; dan (2) isu komando Jihad. Isu Komando Jihad pernah dilontarkan oleh Pangkopkamtib, Laksamana Sudomo, yang menyebutkan awal Februari, ia telah membongkar persekongkolan anti pemerintah yang menamakan diri sebagai komando Jihad. Jihad sendiri memang secara tidak langsung pernah diserukan oleh Subchan ZE, sebagai bentuk ketidakpuasan terhadap cara-cara Orde Baru memperlakukan Partai Politik (Sahdan, 2004: 225). Dari kenyataan tersebut, terlihat bahwa upaya untuk mematisasi aspirasi Islam dengan mengalahkan PPP dalam Pemilu 1977 berjalan efektif.

Menghadapi strategi PPP yang menggunakan agama sebagai daya tarik politik, Golkar agak kedodoran, berbagai cara digunakan Golkar untuk menandingi PPP. Golkar mulai menampilkan banyak ulama dan kiai dalam kampanyenya, ketua Umum Golkar, Amir Moertono mengumpulkan ulama dan beliau sendiri tampil dengan ayat-ayat Al-Quran di panggung-panggung kampanye. Ceramah-ceramah keagamaan diisi dengan kampanye politik baik yang dilakukan Golkar maupun PPP (Puspoyo, 2012: 149-150).

Kemenangan PPP di DKI Jakarta dan Daerah Istimewa Aceh dilihat secara nasional tidak berpengaruh signifikan terhadap struktur pemerintahan maupun lembaga perwakilan rakyat, baik Gubernur, Kepala Daerah, dan Ketua DPRD tidak diberikan kepada PPP melainkan tetap dipegang Golkar. Hasil Pemilu 1977 menegaskan keunggulan Golkar dalam politik Indonesia. Golkar memperoleh 62,11% suara yang berarti turun 0,69% dari suara yang diperoleh pada Pemilu 1971, PPP berhasil meraih suara lebih banyak pada Pemilu 1977 (29,29%) dibandingkan dengan Pemilu 1971 (27,11%), dan PDI mengalami kemerosotan dari 10,09% pada Pemilu 1971 menjadi 8,60% pada Pemilu 1977 (Suryadinata, 1992: 88).

### **6.3 Hasil Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1982**

Kemenangan pada Pemilu 1971 dan Pemilu 1977 memberikan legitimasi kuat pada pemerintahan Orde Baru untuk mengambil langkah politik secara optimal. Kebijakan yang pertama kali dilakukan adalah meningkatkan efisiensi di tubuh Golkar sebagai parati pemerintah dengan menggabungkan Kino-kino dalam satu komando ke dalam DPP Golkar, demikian pula tentang pengorganisasian dan konsolidasi dilakukan terhadap tiga jalur, yaitu Jalur A (ABRI), Jalur B (Birokrasi), dan Jalur G (Golkar) (Saksono,1995: 120). Golkar menjadi besar karena didukung oleh pilar-pilar A, B, dan G. Dari ketiga jalur tersebut, yang terbesar massanya adalah Jalur G. Golkar menjadi besar bukan hanya di-*back up* oleh ABRI dan birokrasi, melainkan oleh kader-kader Golkar sendiri.

Konsolidasi Golkar yang lebih substansial dilakukan waktu Musyawarah Nasional (Munas) ke-2 di Denpasar, Bali tahun 1978. Golkar menghapuskan peranan Pembina Utama dan hanya Ketua Dewan Pembina hanya dijabat Presiden Soeharto yang membuat makin kuatnya identifikasi Golkar dengan struktur kekuasaan menurut pola UUD 1945 yang terpusat pada Presiden sebagai mandataris MPR. Kekuasaan dan kewenangan Dewan Pembina yang bersifat kolegal, umumnya terdiri dari petinggi pemerintahan, hal itu menunjukkan kecenderungan semakin besarnya polarisasi kewenangan yang terpusat pada suprastruktur politik dengan pribadi Soeharto sebagai pusat kekuasaan. Selain itu, diperkuat dengan kedudukan Ketua Dewan pembina yang semula ekstrastruktural menjadi intrastruktural, dimana Ketua Dewan Pembina memiliki hak veto untuk menganulir hasil Munas Golkar termasuk Musyawarah Nasional Luar Biasa (Munaslub), jika dinilai menyimpang dari kebijakan Golkar.

Muncul perdebatan panjang terhadap landasan ideologi bagi partai politik dalam wacana publik, sehingga di dalam tubuh PPP dan PDI terjadi perdebatan seru antara kelompok pro-kontra terhadap asas tunggal Pancasila. Sementara Golkar tidak terdengar suaranya karena sudah menerima asas tunggal Pancasila dari pemerintah.

Munculnya berbagai konflik di tubuh PPP dan PDI membuat masyarakat berfikir ulang mengenai dua partai tersebut, bahwa PPP dan PDI belum siap memegang kursi pemerintahan seandainya mereka menang dalam Pemilu.

Partai politik saat kekuasaan Soeharto, khususnya PPP dan PDI sangatlah lemah karena sering muncul konflik internal dalam perebutan pucuk pimpinan dan perbedaan kepentingan berbagai kelompok dalam partai. Hal ini dimanfaatkan oleh penguasa Orde Baru untuk intervensi dalam menyelesaikan konflik tersebut dengan cara mewajibkan semua partai politik harus mendapatkan persetujuan dari pemerintah terlebih dahulu dalam setiap aktivitas partai yang akan diadakan. Kondisi ini memang menyebabkan partai politik gagal memainkan peranannya sebagai satu kekuatan penyeimbang dalam politik Indonesia karena selalu dikontrol oleh pemerintah (Noer, 2014: 175). Konflik internal yang terjadi di tubuh PPP dan PDI membuat pemilih enggan memilih partai tersebut, meski mereka juga enggan memberikan suara kepada Golkar. Ini terjadi pada kelas menengah di perkotaan yang independen dan terdidik. Kemudian, kampanye yang panas terutama di Jawa Timur dan Jakarta membuat calon pemilih enggan berpartisipasi dalam Pemilu. Akibatnya, suara Golongan Putih (Golput) meningkat. Selain itu, berbagai bentuk tekanan politik yang dilakukan aparat keamanan sangat menghantui aktivis politik, terutama dari kelompok Islam. Pimpinan PPP banyak yang mengeluh karena kader mereka di beberapa daerah ada yang ditahan, ditakut-takuti, diintimidasi, dan tidak diizinkan menghadiri kampanye (Puspoyo, 2012: 175).

Konflik internal yang terjadi di tubuh PPP dan PDI membuat pemilih enggan memilih partai tersebut, meski mereka juga enggan memberikan suara kepada Golkar. Ini terjadi pada kelas menengah di perkotaan yang independen dan terdidik. Kemudian, kampanye yang panas terutama di Jawa Timur dan Jakarta membuat calon pemilih enggan berpartisipasi dalam Pemilu. Akibatnya, suara Golongan Putih (Golput) meningkat. Selain itu, berbagai bentuk tekanan politik yang dilakukan aparat keamanan sangat menghantui aktivis politik, terutama dari kelompok Islam. Pimpinan PPP banyak yang mengeluh karena kader mereka di beberapa daerah ada

yang ditahan, ditakut-takuti, diintimidasi, dan tidak diizinkan menghadiri kampanye (Puspoyo,2012: 175).

Pengadilan kilat adalah lembaga yang menangani pelanggaran mengenai perkara-perkara pemilu. Tetapi dalam praktiknya, pemerintah sebagai penyelenggara pemilu tidak pernah konsisten dan bertindak tegas. Beberapa perkara yang sempat dibawa ke pengadilan tidak pernah diambil putusan tegas. Jika ada tindakan tegas yang dilakukan, pasti yang dirugikan adalah PPP dan PDI, sedangkan Golkar tidak pernah ditindak tegas kendati mereka melakukan pelanggaran berat seperti membakar bendera partai-partai lain. Sungguh ironis, kekuasaan menciptakan musuh imajiner dan ideologi Islam dijadikan musuh imajiner penguasa.

Kampanye Golkar yang dilaksanakan di DKI Jakarta tepatnya di Lapangan Banteng memunculkan suasana kacau dengan munculnya perusuh yang menggunakan atribut PPP, yang tidak jelas darimana mereka berasal, diduga mereka adalah preman bayaran dan residivis yang sengaja dilepas aparat keamanan. Jaket dan seluruh atribut Golkar dirusak dan bahkan ada yang dibakar. Panggung yang sudah disiapkan panitia, dirusak dan dirobohkan.

Peristiwa Lapangan Banteng 1982 adalah peristiwa yang direkayasa oleh pemerintah untuk menjatuhkan nama baik partai. Ada beberapa asumsi, Golkar ingin merusak citra PPP sebagai wadah umat Islam melalui politik kekerasan dan intimidasi, Golkar ingin mengalahkan PPP di DKI Jakarta yang sudah memenangkan suara di daerah tersebut, dan Golkar ingin menguasai Jakarta sebagai barometer politik di Indonesia. Tujuan Golkar tersebut tercapai pada Pemilu 1982, Golkar yang didukung birokrasi sipil dan militer dengan preman-preman bayaran dapat mengalahkan PPP (Puspoyo,2012: 177). Kemenangan Golkar pada Pemilu 1982 adalah kemenangan yang paling kotor dan memakan banyak korban. Politik kekerasan yang sudah lama diterapkan Soeharto diterapkan dan dipertahankan kualitasnya, bahkan ditambah dengan politik uang.

Pemilu 1982 dilangsungkan serentak di seluruh tanah air pada tanggal 4 Mei 1982. Perolehan suara dan kursi Golkar secara nasional meningkat, tetapi gagal

merebut kemenangan di Aceh. Pada Pemilu 1982, Golkar berhasil merebut 10 kursi, dan PPP dan PDI kehilangan 10 kursi untuk DPR. Golkar meraih 242 kursi (64,34%), PPP memperoleh 94 kursi (27,78%), dan PDI memperoleh 24 kursi (7,88%). Golkar tampil dengan hasil lebih baik dibanding dengan hasil pemilu 1971 (Suryadinata, 1992: 111).

#### **6.4 Hasil Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1987**

Golkar yang didukung oleh birokrasi sipil dan militer, serta posisi Soeharto sebagai Ketua Dewan Pembina Golkar membuat organisasi ini bisa mengembangkan sayapnya sampai ke pelosok tanah air. Di tingkat daerah, seluruh Gubernur, Bupati, Wali Kota, Camat, dan Kepala Desa membantu Golkar sebagai penyambung lidah rezim Orde Baru.

Pasca-Munas III Golkar, 20-25 Oktober 1983, Ketua Umum DPP Golkar, Sudharmono mencanangkan tiga sukses yang menjadi sasaran tindak organisasi sosial politik untuk menghadapi tugas lima tahun ke depan, yang meliputi (1) sukses konsolidasi organisasi, (2) sukses berperan aktif dalam pembangunan demi keberhasilan Repelita IV, dan (3) sukses Pemilu 1987 dengan motivasi untuk melestarikan pembangunan nasional (Puspoyo, 2012: 191-192). Sukses pertama, konsolidasi organisasi menyangkut pembentukan kader-kader tangguh serta pengadaan dana organisasi lebih mantap. Sukses kedua, mengandung arti bahwa Golkar mendukung Pancakrida Kabinet Pembangunan IV dibawah kepemimpinan Soeharto untuk sukses Repelita. Sukses ketiga, menyukseskan Pemilu 1987 mengandung, Golkar berusaha agar Pemilu 1987 sebagai Pemilu ke-empat Orde Baru berjalan tertib, lancar, dan dimenangkan Golkar sebagai syarat berlanjutnya pembangunan nasional.

Golkar mempersiapkan strategi baru untuk maju dalam Pemilu 1987, diantaranya memberikan peluang bagi kaum wanita dan calon-calon di bawah usia 40 tahun, yang dimaksudkan untuk menarik dukungan dari pemilih wanita dan kaum

muda yang merupakan 20% dari jumlah populasi pemilih. Beberapa perkembangan yang terjadi sebelum pemilu telah menguntungkan Golkar, seperti di dalam tubuh PPP yang mengalami perpecahan dan NU sebagai komponen terpenting PPP mengundurkan diri dari PPP. Menjelang akhir tahun 1986, muncul pernyataan resmi yang dikemukakan pemimpin-pemimpin NU bahwa anggota-anggotanya tidak lagi diwajibkan memilih PPP. Beberapa dari pemimpin NU bahkan ada yang bergabung dengan Golkar. Pukulan paling serius terhadap PPP adalah munculnya Undang-undang Organisasi Massa pada 1985 (Jakarta Post, 1986). UU yang tidak memungkinkan Islam menjadi ideologi politik alternatif telah mengaburkan identitas Islam PPP. Pada kenyataannya, banyak orang merasa bahwa sejak PPP menerima asa tunggal Pancasila, PPP tidak lagi menjadi partai Islam.

Meski perannya dominan, ABRI mulai mengundurkan pengaruhnya di dunia politik, khususnya dalam Pemilu 1987. ABRI mengambil sikap *tut wuri handayani*, berarti mengikuti dari belakang dan menempati kedudukannya sebagai wasit terhadap Golkar, PPP, dan PDI termasuk kepada rakyat. Kondisinya waktu itu, ABRI ingin mengambil hati rakyat dan apa yang baik bagi rakyat, pasti baik bagi militer. Kesan bahwa militer telah melakukan langkah positif dengan menempatkan diri sebagai stabilisator dan dinamisator yang terlihat nyata menjelang Pemilu 1987. Dalam menghadapi pemilu, ABRI menarik diri dari kepemimpinan salah satu partai dan menempatkan diri di tengah tiga kekuatan partai (Golkar, PPP, dan PDI). Posisi militer selama kampanye pemilu 1987 terkesan netral, sehingga menarik perhatian pengamat luar negeri. Kesan netral berdampak positif bagi citra demokrasi Indonesia, karena sikap profesionalisme ABRI bisa dilihat dari sejauh mana netralitas dalam menjaga jarak yang sama terhadap kontestan maupun termasuk dalam campur tangan terhadap lembaga sipil.

Pemungutan suara dalam Pemilu 1987 secara serentak diselenggarakan di seluruh tanah air, tanggal 23 April 1987. Dari 93.737.633 pemilih waktu itu, suara yang sah mencapai 85.869.816 (91,32%). Cara pembagian kursi juga tidak berubah mengacu pada Pemilu 1982. Hasil Pemilu 1987 ditandai dengan merosotnya PPP

yang kehilangan 33 kursi, sedangkan Golkar memperoleh tambahan 53 kursi DPR, dan PDI memperoleh tambahan menjadi 40 kursi pada Pemilu 1987.

PPP mengalami kekalahan yang sangat memilukan pada Pemilu 1987, karena beberapa faktor seperti: (1) keluarnya NU dari PPP yang mengakibatkan sebagian besar juru kampanye PPP sejak 1977, absen dalam kampanye 1987; (2) absennya tokoh-tokoh muda PPP yang pernah menjadi bintang kampanye, seperti Rhoma Irama, Zamroni, Ridwan Saidi, Salim Qadar, dan artis PPP. . mereka berpengaruh besar terhadap pemilih generasi muda, bukan hanya kritis terhadap kebijakan pemerintah, juru kampanye PPP tersebut juga terkesan islami dalam menyampaikan materi dan isu-isu kampanye; (3) perubahan tanda gambar *ka'bah* menjadi bintang sangat berpengaruh terhadap merosotnya suara PPP. Perubahan ini membawa dampak bagi pemilih tradisional yang fanatik dengan simbol Islam; (4) PPP masih disemangati corak *parochial* dengan sifat agamis sentris, berpikiran ortodoks di satu sisi dan pada sisi lain mengeksploitir isu agama dalam program kampanye.

Pertarungan politik pada Pemilu 1982 adalah pertarungan politik antara Golkar dengan PPP, sedangkan pada Pemilu 1987 pertarungan politik bergeser antara PDI vs Golkar (abangan vs priyai). Dalam kampanye, ketiga partai akrab dengan idiom agama Islam dan berlomba menampilkan juru kampanye yang fasih atau mendalami ayat suci Al-Quran, dengan motivasi mencar pembenaran bagi golongannya sendiri.

## **6.5 Hasil Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1992**

Rezim Orde Baru pada periode awal 1990-an berbeda dengan masa awal pembentukan birokrasi pemerintah tahun 1971 dan 1980-an. Pada tahun 1990-an, rezim Orde Baru justru menempuh pendekatan baru dalam rangka mengonsolidasikan kekuasaan pemerintahannya, antara lain dengan menggunakan loyalitas birokrasi Islam dan merangkul kalangan Islam perkotaan melalui Organisasi Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) yang sepenuhnya dirancang sebagai

kepanjangan tangan negara. Melalui birokrasi dan ICMI, rezim Orde Baru memperbarui kembali legitimasi yang diperlukan setelah elite militer (ABRI) memperlihatkan gejala “menjaga jarak” dengan kekuasaan Soeharto (Noer, 2014: 182). Organisasi cendekiawan muslim menjadi jembatan bagi Soeharto untuk merangkul dan membujuk hati umat Islam setelah mengalami peminggiran sejak awal Orde Baru. Birokrasi yang sebelumnya diduduki oleh militer, diganti dengan birokrasi sipil yang mendukung kepemimpinan Soeharto dan ICMI.

ICMI waktu itu sangat berpengaruh dalam kancah politik nasional awal dekade 1990-an. Kedekatan B.J. Habibie (Ketua Umum ICMI) dengan Soeharto memungkinkan aspirasi kebangsaan yang digagas ICMI mudah dikomunikasikan dengan pusat kekuasaan dan menjadi *trend setter* kebijakan pemerintah. Pada kabinet pasca-pemilu 1992 banyak elite ICMI diangkat menjadi menteri, pejabat pemerintah baik di pusat maupun daerah, anggota MPR, DPR dari utusan Golongan, termasuk media massa seperti Parni Hadi. Keterlibatan sebagian besar cendekiawan Muslim dari berbagai aliran dan profesi, termasuk pejabat pemerintah dan birokrasi, serta anggota legislatif dalam kepengurusan ICMI di pusat dan daerah menandakan telah terjadinya *political reapproachment* antara pemerintah di bawah Soeharto dengan kelompok Islam non-parpol (Puspoyo, 2012: 220-221).

Munculnya Surat Keputusan Gubernur Keppres No. 8 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Kampanye Pamilu bagi ketiga partai politik di seluruh tanah air. Namun, keputusan itu terkesan diskriminatif karena Golkar diperbolehkan kampanye dengan kendaraan bermotor, sementara PDI dan PPP tidak diperbolehkan kampanye dengan kendaraan bermotor. Perlakuan yang diskriminatif itu memunculkan aksi mahasiswa yang dilakukan aktivis mahasiswa prodemokrasi, dimotori mahasiswa UGM dan IAIN Sunan Kalijaga melakukan unjuk rasa dengan mengusung keranda jenzah keliling Yogyakarta.

Peserta pemilu belum mampu mengambil posisi sebagai pelaksana fungsi organisasi massa secara ideal. Keberadaannya tidak lepas dari adanya *invisible hand* sebagai bentuk tarikan kepentingan elite politik, berbagai bentuk rekayasa diyakini

menjadi landasan penetapan keputusan partai politik, sehingga dua partai politik (PPP dan PDI) selalu dalam posisi tidak berdaya dan Golkar dinilai sebagai perpanjangan tangan pemerintah yang tidak mungkin kalah. Model kekuasaan yang *Up Down*, menjadikan Golkar sebagai kekuatan *Single Majority*. Golkar adalah organisasi yang menggunakan pendekatan *Material Politic* dalam menggalang kekuatan dan mengumpulkan massa. Golkar sebagai kekuatan yang tak terkalahkan, pada dasarnya mendapat dukungan penuh dari beragam kekuatan sebagai *anderbow* dibawahnya. Salah satu diantaranya adalah PNS (Pegawai Negeri Sipil) KORPRI sebagai satu-satunya perhimpunan PNS, memiliki ikatan historis dengan Golkar. Sementara secara organisatoris dan politik, KORPRI memiliki komitmen untuk menyalurkan aspirasinya kepada Golkar. Sistem keanggotaan Golkar yang bernilai wajib dan memaksa PNS, secara otomatis juga bernilai sama terhadap penyaluran aspirasi PNS terhadap Golkar. Menurut Karim (1991) anggota KORPRI (PNS didalamnya) harus dapat menunjukkan monoloyalitasnya kepada pemerintah negara yang dalam hal ini dilakukan dengan memberi dukungan suara kepada Golkar sebagai Orsospol yang sedang memerintah (Habibullah,1999: 3-4). Peserta pemilu belum mampu mengambil posisi sebagai pelaksana fungsi organisasi massa secara ideal. Keberadaannya tidak lepas dari adanya *invisible hand* sebagai bentuk tarikan kepentingan elite politik, berbagai bentuk rekayasa diyakini menjadi landasan penetapan keputusan partai politik, sehingga dua partai politik (PPP dan PDI) selalu dalam posisi tidak berdaya dan Golkar dinilai sebagai perpanjangan tangan pemerintah yang tidak mungkin kalah. Model kekuasaan yang *Up Down*, menjadikan Golkar sebagai kekuatan *Single Majority*.

Pelaksanaan Pemilu 1992 pada dasarnya tidak berubah dengan pemilu sebelumnya. Cara pembagian kursi untuk Pemilu 1992 masih sama dengan Pemilu 1987. Hasil pemilu yang dilaksanakan 9 Juni 1992 agak mengagetkan, karena suara Golkar merosot tajam dibandingkan Pemilu 1987. Golkar memperoleh 73,16% suara pada Pemilu 1987, dalam Pemilu 1992 turun menjadi 68,10% suara atau merosot 5,06%. Perolehan kursi di DPR, Golkar memperoleh 282 kursi, itu artinya kehilangan

17 kursi. PPP memperoleh tambahan 1 kursi sehingga menjadi 62 kursi pada pemilu 1992, sedangkan PDI berhasil meningkatkan perolehan kursinya 16 kursi dibandingkan Pemilu 1987 (Puspoyo, 2012: 223). Kendati demikian, tetap Golkar yang memenangkan pemilu 1992.

### **6.6 Hasil Kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1997**

Pemilu ke-enam pada masa Orde Baru berlangsung pada tahun 1997. Pada pemilu 1997, kecurangan dan strategi yang digunakan untuk memenangkan Golkar dalam Pemilu masih saja dipakai. Isu cacat hukum sengaja diembuskan pemerintah untuk menggusur Soerjadi dan Nico Daryanto Cs. Ada pendapat yang menyatakan bahwa Presiden Soeharto mempunyai penilaian negatif terhadap Soerjadi terkait perolehan kursi dan kiprah PDI dalam Pemilu 1992. Pernyataan ini dikemukakan Ketua Yayasan 17 Agustus 1945, Supeno Sumardjo. Supeno secara terang-terangan mengungkapkan, “Presiden Soeharto menilai PDI di bawah duet kepemimpinan Soerjadi dan Nico Daryanto dinilai gagal. Mereka gagal karena tidak berhasil meredam konflik dan menyelesaikan kemelut di tubuh PDI yang berlarut-larut serta selalu *deadlock* setiap Kongres. Apalagi konflik di tubuh PDI dikhawatirkan dapat mengganggu stabilitas politik nasional dan akan berdampak terhadap pembangunan nasional”. Soeharto tidak berkenan dengan kepemimpinan Soerjadi-Nico, sehingga harus digusur dan difitnah dengan sebutan “cacat hukum”.

Pemerintah tidak senang jika PDI menjadi besar dan berpotensi membendung kelompok *status quo* dalam pemerintah Orde Baru. Banyak elite politik yang khawatir kedudukannya terganggu jika PDI menjadi besar. Akibatnya, Kongres PDI selalu diganggu “jajaran samping” sebuah istilah yang mencuat waktu itu untuk menyebut aparat keamanan dan pembina politik dalam negeri kepanjangan tangan Soeharto. Siapapun yang “mengganggu” PDI tidak ada resiko yang dapat membahayakan pemerintah atau menggoyahkan kekuasaan Soeharto. Konflik di tingkat elite, jika dibawa ke PDI tidak akan berdampak terhadap dinamika politik

nasional. Oleh karena itu, PDI setiap kali melakukan hajatan partai selalu diganggu oleh pembina politik dalam negeri (Puspoyo,2012: 238-239). Sementara Golkar tenang-tenang saja, tidak pernah ada gangguan karena Ketua Dewan Pembina Golkar tidak lain adalah Presiden Soeharto, sekaligus Panglima Tertinggi ABRI. Golkar juga sudah menjelma sebagai Partai Hegemonik, sekaligus menjadi *single majority* sepanjang Orde Baru.

Posisi birokrasi sebagai sebagai ujung tombak mesin politik pemenangan Golkar bukan saja belum berubah, tapi justru makin diperkokoh dalam pemilu 1997. Ketakutan besar oleh sebagian elite negara terhadap menguatnya fenomena Golput, prosedur dan regulasi yang begitu ketat atas kampanye, dan tindakan represi atas mereka yang kritis, adalah sebagian gejala mutakhir prapemilu yang mengarah untuk berbuat curang (Haris,1998: 137). Pergeseran birokrasi dari abdi negara dan masyarakat menjadi perumus kebenaran politik yang merupakan sisi paling kelam dari peran ganda birokrasi di bawah Orde Baru. Introduksi kebijakan monoloyalitas birokrasi di satu pihak dan depolitisasi atas masyarakat di pihak lain, ternyata tidak hanya memberi peluang bagi birokrasi untuk mengontrol, menguasai dan kemudian mengambil alih peranan partai politik. Birokrasi menjadi penafsir tunggal aspirasi masyarakat.

Pemungutan suara pada Pemilu 1997, diselenggarakan pada tanggal 29 Mei 1997. Hasilnya menunjukkan Golkar unggul dan merebut kembali suaranya yang hilang pada Pemilu 1992. Perolehan suara Golkar mencapai 74,51%. Ini adalah jumlah yang paling tinggi sepanjang Pemilu Orde Baru, naik 6,41% dibanding Pemilu 1992. Sedangkan jumlah kursinya menjadi 325 kursi, bertambah 43 kursi dibanding pemilu sebelumnya. Namun kemenangan Golkar itu diduga penuh rekayasa dan kecurangan. Sementara PPP meningkat 5,43% dan PDI paling terpuruk akibat konflik internal yang tak kunjung usai (Puspoyo, 2012: 256). Perolehan kursi PPP dalam Pemilu 1997 adalah 89 kursi, meningkat 27 kursi dibandingkan Pemilu 1992. Perolehan kursi PPP ini terutama berasal dari luar Jawa. Sementara PDI terpecah antara PDI Soerdjadi dengan PDI Pro-Mega menjelang pemilu, hingga

suaranya merosot menjadi 11,84% atau 11 kursi DPR. Dalam pemilu 1997, PDI kehilangan 45 kursi dibanding Pemilu 1992 yang memperoleh 56 kursi. Tidak mengherankan jika dalam pelaksanaan Pemilu 1997 diwarnai banyak protes. Protes terhadap kecurangan yang terjadi di banyak daerah.



## BAB 7. SIMPULAN DAN SARAN

### 7.1 Simpulan

Strategi Pemenangan Golongan Karya dalam pemilihan Umum pada Masa Orde Baru menggunakan berbagai cara, yaitu pemerintah menempatkan Perwira AD yang setia kepada Soeharto untuk menduduki jabatan birokrasi dalam pemerintahan pusat maupun daerah. Soeharto menggunakan birokrasi pemerintah dalam memenangkan Golkar dalam Pemilu dengan menggerakkan anggotanya yang terhimpun dalam Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI) dan anggota BUMN untuk mendukung Golkar dalam pemilu. Pemerintah menggunakan berbagai cara untuk memenangkan Golkar dalam pemilu, salah satu diantaranya adalah mendekati ulama-ulama melalui GUPPI (Gabungan Usaha Perbaikan Pendidikan Islam) yang merupakan organisasi kemasyarakatan yang bergerak dalam bidang Pendidikan Islam. GUPPI memainkan peranan yang penting dalam menarik massa Islam. Kebijakan pemerintah juga ikut andil dalam sukseksi Golkar memenangkan Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru.

Hasil Kemenangan Golkar pada Pemilu Tahun 1971 yang diikuti 9 partai politik dan Golkar, untuk kursi DPR menunjukkan hasil sebagai berikut: Golkar memperoleh 227 kursi (62,80%), PNI 20 kursi (5,55%), Parkindo 7 kursi (1,94%), dan Partai Katolik memperoleh 3 kursi (0,83%). Perolehan suara yang didapatkan oleh Golkar pada Pemilu Tahun 1977 adalah 62,11% suara, yang berarti turun 0,69% dari perolehan suara pada Pemilu Tahun 1971. Perolehan suara yang didapat Golkar pada Pemilu 1982 secara nasional meingkat. Golkar berhasil merebut 10 kursi, sedangkan PPP dan PDI kehilangan 10 kursi untuk DPR. Pada Pemilu 1987 Golkar memperoleh 73,16% suara, dalam pemilu 1992 turun menjadi 68,01% suara atau merosot 5,06%. Perolehan suara Golkar pada Pemilu 1997 mencapai 74,51%. Ini adalah jumlah yang paling tinggi sepanjang Pemilu Orde Baru, naik 6,41% dibanding Pemilu 1992.

## 7.2 Saran

Berdasarkan simpulan di atas, maka penulis menyajikan beberapa saran, yaitu:

1. bagi Pemerintah, hendaknya kehidupan politik lebih mengutamakan kepentingan rakyat dengan memberikan perhatian dan pemberdayaan masyarakat Indonesia baik dalam kehidupan sosial, politik, ekonomi maupun budaya, sehingga amanat dan cita-cita yang terdapat dalam UUD 1945 dapat terwujud;
2. bagi FKIP Universitas Jember, penelitian diharapkan akan memberi sedikit tambahan materi sejarah politik serta dapat mendorong dilaksanakannya penelitian lebih lanjut terkait Strategi Golongan Karya dalam Pemilihan Umum Tahun 1971-1997.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Akbar, A. Zaini. 1990. *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru*. Solo: CV. Ramadhani.
- Ali, R. Moh. 2005. *Pengantar Ilmu Sejarah Indonesia*. Yogyakarta: LkiS.
- Budiardjo, Miriam. 1993. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka.
- Cahyono, Heru. 1992. *Peranan Ulama dalam Golkar 1971-1980*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Cipto, Bambang. 1997. *Duel Segitiga PPP, GOLKAR, PDI dalam Pemilu 1997*. Yogyakarta: Titipan Ilahi Press.
- Dewan Ideologi LPK DPP Golkar. 2011. *Buku Materi Pendidikan dan Latihan Kader Penggerak Teritorial Desa*. Jakarta: Lembaga Pengelola Kaderisasi DPP Golkar.
- Gaffar, Afan. 2005. *Politik Indonesia: transisi menuju demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gottschalk, Louis. 1988. *Mengerti Sejarah*. Terjemahan Nugroho Notosusanto. Jakarta: Yayasan Penerbit UI.
- Haris, Syamsudin. 1998. *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI.
- Haris, Syamsudin. 1998. *Menggugat Politik Orde Baru*. Jakarta: Grafiti.
- Hisyam, Muhamad. 2003. *Krisis Masa Kini dan Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Irsyam, Mahrus, dkk. 1985. *Sejarah Kepartaian di Indonesia*. Jakarta: Depdikbud.
- Kadi, Saurip. 2000. *TNI-AD Dahulu, Sekarang dan Masa Depan*. Jakarta: Pusat Studi Masalah-Masalah Militer.
- Kartodirjo, Sartono. 1990. *Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kuntowijoyo. 2003. *Metodologi Sejarah*. Jogjakarta: Tirta Wacana.

- Mahfud. 1999. *Hukum dan pilar-pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media.
- Maruto. 2002. *Reformasi Politik dan Kekuasaan Masyarakat*. Jakarta: LP3ES.
- Marrus. 2002. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Mufti, Muslim. 2013. *Kekuatan Politik di Indonesia*. Bandung: Pustaka Setia.
- Noer, H. Hendra. 2014. *ketidaknetralan Birokrasi Indonesia*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Pamungkas, Sigit. 2009. *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Lab. Ilmu Pemerintahan UGM.
- Puspoyo, W. 2012. *Pemilu Indonesia 1955-2009*. Solo: Era Adicitra Intermedia.
- Rachman, Aulia. 2006. *Citra Khalayak tentang Golkar*. Jakarta: Pusat Studi Agama dan Peradaban (PSAP).
- Rasyid, M. Ryaas. 1997. *Birokrasi Pemerintahan & Politik Orde Baru*. Jakarta: Yasrif Watampone.
- Ricklefs. 2007. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*. Jakarta: Serambi.
- Roeder. 1970. *The Smiling General : President Soeharto of Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.
- Sahdan, Gregorius. 2004. *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*. Bantul: Pondok Edukasi.
- Saksono, Bani. 1995. *Tiada Hari Tanpa Karya*. Jakarta: DEPARTEMEN PENBITMASSMED DPP GOLKAR.
- Santoso, Budi. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Siagian, Sondang. 2008. *Manajemen Strategi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Silalahi, Harry Tjan. 1990. *Konsensus Politik Nasional Orde Baru: Ortodoksi dan Aktualisasinya*. Jakarta: CSIS.
- Soebachman, Agustina. 2015. *Spirit 7 Presiden*. Yogyakarta: Surya Media Utama.
- Soebijono. 1992. *Dwi Fungsi ABRI*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Suryadinata, Leo. 1992. *Golkar dan Militer: Studi tentang Budaya Politik*. Jakarta: LP3ES.

Suyono, Haryono. 2003. *Memenangkan Partai Golkar untuk Mengatasi Krisis dan Membangun Bangsa*. Jakarta: Yayasan Dana Sejahtera Mandiri.

**Peraturan Perundang-undangan:**

Departemen Penerangan RI. *Undang-Undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya*. Surabaya: PT. BINA ILMU.

**Majalah:**

Nainggolan, Partogi. Golkar dalam Perkembangan Politik Masa Kini. *Majalah Bulanan Universitas Jember*. Edisi No. 4 (Januari 1985).

Alfian. Ali moertopo telah pergi. *Majalah Tempo*. Tanggal 28 Mei 1984.

Ghazali, Zulfikar. Golkar dalam Politik Indonesia. *Majalah Bulanan Universitas Jember*. Edisi No. 5 (Februari 1989).

Thoha, Miftah. 1999. *Membangun Kembali Birokrasi Pemerintah*. Dalam *Harian Umum, Republika*. Tanggal 8 November 1999.

Yasin, Nuruddin. *Perubahan Perolehan Suara Golkar pada Pemilihan Umum 1992-1995*.

**Skripsi:**

Febrianto, Rahmad. 2010. "Studi Komparatif Pemilihan Umum (Pemilu) pada Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi di Indonesia". Tidak diterbitkan. Skripsi. Jember: Universitas Jember.

Huda, F. Tian. 2012. "Dinamika Partai Persatuan Pembangunan pada Era Orde Baru". Tidak diterbitkan. Skripsi. Jember: Universitas Jember.

Setiyono. 2014. "Peranan Ali Moertopo dalam mewujudkan stabilitas politik pada masa pemerintahan Soeharto (1966-1984)". Tidak diterbitkan. Skripsi. Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia.

Sriwati. 1999. "Penyederhanaan Kepartaian di Indonesia pada Masa Orde Baru". Tidak diterbitkan. Skripsi. Jember: Universitas Jember.

Wahyono, Eko. 1994. "Peran Ali Moertopo bagi Golkar dalam Kemenangan Pemilu 1971". Tidak diterbitkan. Skripsi. Jember: Universitas Jember.

**Laporan Penelitian:**

Habibullah, Achmad. 1999. "Persepsi Pegawai Negeri Sipil (PNS) terhadap Golkar Pasca Reformasi". Tidak diterbitkan. Laporan Penelitian. Jember: Universitas Jember.

Azhari, K. Abdul. 1992. "Determinan Birokrat Lokal dan Pimpinan Informal terhadap Perolehan Suara Golkar dalam Pemilu 1992". Tidak diterbitkan. Laporan Penelitian. Jember: Universitas Jember.

Sjah, Sjoekron. 1996. ""Sense of Belonging" Pegawai Negeri Sipil (PNS) terhadap Golongan Karya" Tidak diterbitkan. Laporan Penelitian. Jember: Universitas Jember.