

B A B III

SINGLE MAJORITY GOLKAR DALAM SISTEM POLITIK INDONESIA

A. EKSISTENSI GOLKAR DI INDONESIA

Profesor Miriam Budiardjo dalam bukunya "Dasar-Dasar Ilmu Politik", mengatakan bahwa dengan meluasnya kesadaran bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain. Partai politik umumnya dianggap sebagai manifestasi dari suatu sistem politik yang sudah modern atau yang sedang dalam proses memodernisasikan diri. Maka dari itu, dewasa ini di negara-negara baru pun partai sudah menjadi lembaga politik yang biasa dijumpai (Budiardjo, 1991: 158).

Sehingga di negara-negara yang menganut paham demokrasi, gagasan mengenai partisipasi rakyat mempunyai dasar ideologis bahwa rakyat berhak turut menentukan siapa-siapa yang akan menjadi pemimpin yang nantinya menentukan kebijaksanaan umum (public policy).

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut sistem pemerintahan demokrasi Pancasila, sangat memperhatikan partisipasi rakyat dalam kehidupan berbangsa dan ber negara sebagai modal dasar pembangunan nasional. maka

dari itu, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1985, tentang kebijaksanaan pemerintah mengenai Partai Politik dan Golongan Karya menyatakan:

1. Tujuan Partai Politik dan Golongan Karya adalah:
 - a. Mewujudkan cita-cita bangsa sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.
 - b. Menciptakan masyarakat adil dan makmur yang merata spirituil dan materil berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - c. Mengembangkan kehidupan Demokrasi Pancasila (Ps.3)
2. Partai Politik dan Golongan Karya memperjuangkan tercapainya tujuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 melalui program-programnya dengan jiwa atau semangat kekeluargaan, musyawarah, dan gotong royong (Ps. 4).

Suatu sistem kepartaian pada hakekatnya hanyalah sub sistem dari sistem politik. Sistem politik itu sendiri mengandung struktur dan proses. Struktur tidak hanya terdiri atas lembaga-lembaga kenegaraan formal legal seperti perwakilan-perwakilan rakyat, birokrasi dan peradilan, tetapi juga bentuk-bentuk organisasi lainnya seperti golongan kepentingan atau penekan, media massa, bahkan kesemua bentuk-bentuk struktural lainnya sejauh berpengaruh pada sistem politik (Siahaan, 1984: 26-27).

Proses politik yang merupakan interaksi dari ba-

gian-bagian (sub sistem) yang membentuk struktur politik sudah terang akan dipengaruhi oleh lembaga surplus kekuasaan. Sebab proses politik pada dasarnya hubungan kekuasaan, kekuasaan yang lebih besar akan mengarahkan kekuasaan lain yang lebih kecil. Struktur politik mantap, apabila interaksi antar kekuasaan yang dimiliki bagian-bagiannya selalu dalam keseimbangan. Artinya bagian-bagiannya itu memberi kekuasaan atau melakukan fungsinya sesuai dengan dasar keberadaannya. Kalau tidak, maka kestabilan itu tak lain adalah kestabilan semu. Lantaran tiap bagian melakukan fungsi semu, fungsi yang tak semestinya. Biasanya oleh konstitusi negara, bagian-bagian ini telah ditata seimbang mungkin (Siahaan, 1984: 27).

Maka dari itu, sejak pemerintahan Orde Baru pemerintah bertekad menciptakan format baru dan prospek politik Indonesia. Dengan memakai latar belakang sejarah perkembangan politik Indonesia. Sehingga jelaslah bahwa pemerintah Orde Baru tidak ingin terjebak dan berusaha menjauhkan diri dari masalah-masalah politik serta kelemahan-kelemahan yang terjadi saat pemerintahan Orde lama.

Sejak pengukuhan Soeharto menjadi presiden penuh oleh MPRS dalam bulan Maret 1968 dapat dipakai sebagai sebuah ukuran bahwa kaki Orde Baru sudah tertanam kuat. Sungguhpun begitu, Soeharto yang menjadi pemimpin Orde Baru ini kini dihadapkan pada sebuah persoalan penting

tentang format politik macam apa yang seharusnya dan sebaiknya ditumbuhkan dan dikembangkan sehingga dapat menjadi sebuah mekanisme yang dapat diandalkan untuk keperluan membangun Indonesia kembali. Di satu pihak, format politik baru itu harus mampu memberi semacam kepuasan kepada pendukung-pendukung Orde Baru yang beraneka ragam sedangkan dipihak lain ia harus mampu menghindarkan diri dari kesulitan-kesulitan politik yang pernah berjangkit dalam masyarakat dimasa-masa yang sudah. Itu semua menunjukkan kepada keperluan untuk menciptakan sebuah format politik baru yang mampu menghasilkan ketenangan dan kestabilan di masyarakat (Alfian, 1981: 47).

Salah satu jalan yang ditempuh Soeharto dengan Orde Barunya untuk menghilangkan kelemahan-kelemahan itu adalah menciptakan proses pertumbuhan sebuah kekuasaan eksekutif yang kuat, bersamaan dengan proses pengukuhan posisi militer beserta Golongan Karya sebagai landasan kekuatan utamanya. Seiring dengan itu proses penyederhanaan sistem kepartaian berlangsung pula dengan lancar dan sistematis. Semua itu telah berhasil menciptakan semacam kestabilan politik. Dengan demikian sebuah format sistem politik baru telah terbentuk.

Cerita sukses besar mengenai pembentukan format politik baru ini menurut Alfian dalam bukunya "Pemikiran dan Pembaharuan Politik Indonesia", terletak pada berha-

Hal senada juga disampaikan oleh DR. Sri Bintang Pamungkas dalam makalahnya "Demokrasi dan Peranan Pemuda dalam Demokratisasi", mengatakan bahwa GOLKAR adalah OPP yang terbesar yang telah memenangkan setiap pemilu dalam zaman Orde Baru. GOLKAR sebagai OPP telah dipergunakan sebagai kendaraan oleh ABRI dan birokrasi untuk memegang kendali kekuasaan dalam pemerintahan dan mendominasi kekuasaan eksekutif di atas legislatif. Selama bertahun-tahun sejak Orde Baru, para birokrat dan ABRI lah, yang pada hakekatnya menikmati kekuasaan, menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan. ABRI tidak mungkin menjalankan itu semua sendiri, baik secara politis maupun profesional. Demikian pula para birokrat tidak mungkin bekerja tanpa perlindungan kekuatan ABRI. Oleh sebab itu ABRI, birokrat, dan GOLKAR sebagai suatu wadah politik adalah kekuatan-kekuatan politik yang tak mandiri (Nasri 1993: 100).

Sehingga jelaslah bagi kita, bahwa eksistensi GOL
KAR sebagai single majority dalam sistem politik di In-

Indonesia merupakan kemauan politik pemerintah Orde Baru dalam rangka menciptakan kekuasaan eksekutif yang kuat dengan mempertahankan status quo, sehingga tercipta stabilitas politik yang mantap dan terkendali, yang pada akhirnya dapat merealisasikan pembangunan nasional secara lancar dan berkesinambungan. Dan harus kita akui bersama bahwa jerih payah yang dihasilkan oleh format politik baru ini dalam bidang pembangunan ekonomi merupakan kenyataan-kenyataan yang sulit untuk dibantah.

Jadi sejak berdirinya sampai sekarang, GOLKAR memang diciptakan untuk menang dalam pemilihan umum-pemilihan umum yang dilaksanakan. Sehingga tidak aneh bila dalam pelaksanaan proses pesta demokrasi itu, GOLKAR banyak diuntungkan dan mendapatkan pemihakan dari kebijakan-kebijakan pemerintah. Dan GOLKAR tetap eksis menjadi single majority yang tak tersaingi. Ini bisa terjadi karena eksekutif atau birokrasi yang noto bene pegawai negeri dan tergabung dalam KORPRI adalah salah satu kekuatan utama bagi GOLKAR. Dan ini berlangsung sampai saat ini.

Usaha-usaha yang dilakukan pemerintah sebagai pelaksana setiap kali pemilihan umum untuk memenangkan salah satu peserta atau kontestan, bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan cita-cita UUD 1945. Sri Bintang Pamungkas dalam makalahnya "Demokrasi dan Peranan Pemuda dalam Demokratisasi", mengatakan bahwa setelah hampir 50-

tahun merdeka, ternyata demokrasi sebagaimana dicita-citakan oleh UUD 1945 belum terwujud sepenuhnya di Indonesia. Bahkan, berbagai penyimpangan terhadap pelaksanaan UUD 1945 semakin kentara. Hal ini tidak terlepas dari praktek politik yang dijalankan oleh Orde Baru selama 25 tahun. Kalau pada awal Orde Baru dulu dikecam praktek demokrasi terpimpin yang menyimpang dari demokrasi yang berdasarkan UUD 1945, maka apa yang dirasakan sekarang tidak lain adalah praktek semacam demokrasi terpimpin pula yang tidak membawa Indonesia kepada cita-cita UUD 1945. Artinya, pihak penguasa negara mempunyai kekuasaan mendefinisikan sendiri pengertian demokrasi Indonesia, seakan-akan itulah praktek demokrasi berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 (Nasri, 1993: 90)

Apa yang disampaikan Bintang diatas memang sangat beralasan. Sebab usaha yang dilakukan Orde Baru untuk memenangkan GOLKAR di tiap-tiap pemilu terkadang terlalu over lapping, sehingga tidak segan-segan melakukan tindakan-tindakan yang terkadang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945.

Berbagai kenyataan menunjukkan adanya diskriminasi yang jelas di antara warga negara, dalam bentuk perlakuan yang tidak adil. Misalnya dalam soal pemilu: jabatan-jabatan yang secara politis strategis, termasuk RT/RW, Lurah/Camat, hanya diberikan kepada kelompok GOLKAR saja, de

ngan alasan floating mass, adalah pelanggaran terhadap pasal 27 (ayat 1). Belum lagi kepanitian pemilihan umum dari tingkat pusat sampai tingkat daerah yang dikuasai hampir seluruhnya oleh GOLKAR.

Rekayasa politik massa mengambang yang diterapkan pemerintah, menurut M. Rusli Karim, semakin memutuskan hubungan partai politik dengan massa di pedesaan, mengingat tanda gambar partai politik hanya sampai ditingkat Kecamatan. Akar-akar yang mempertautkan partai politik dengan massa yang secara sosiologis, 80 persen lebih berada di kawasan pedesaan telah terputus. Partai tidak dapat melaksanakan dan menjalankan fungsi sosialisasi dan komunikasi pada tingkat bawah. Partai hanya menjalankan fungsi fungsi yang langsung berhubungan dengan aktivitas di parlemen. Aktivitas partai tidak lebih dari fungsi parlemen (Karim, 1992: 4-5).

Jelas-jelas bahwa adanya kebijakan massa mengam -
bang di pedesaan lagi-lagi menguntungkan GOLKAR. Sekali
lagi kebijaksanaan ini pada dasarnya hanya memperbolehkan
orpol bergerak pada tingkat kecamatan saja. Bagi GOLKAR
keadaan ini tidak terlalu memusingkan, karena aparat-apar-
at pemerintah di pedesaan mempunyai ikatan yang sangat e-
rat dengan GOLKAR. Melalui aparat-aparat inilah, upaya
menghimpun suara di pedesaan dapat berjalan untuk mengun-
tungkan GOLKAR (Alfian, Sjamsuddin, 1988: 74-75).

Sedangkan Nazaruddin Sjamsuddin, dalam makalahnya Politik di Indonesia, mengatakan bahwa dengan mengeluarkan UU No. 3/1975 tentang floating mass, pemerintah berupaya untuk membebaskan masyarakat pedesaan dari politik sehingga lebih dapat menunjukkan perhatian pada kegiatannya yang produktif. Dengan adanya UU ini maka partai politik tidak boleh mengadakan kegiatan di daerah pedesaan. Ini berarti melepaskan kaitan partai politik dari massanya. Sementara itu GOLKAR, yang secara resmi tidak menganggap diri sebagai partai politik, tidak terpengaruh oleh UU itu. Ia terus dapat berkomunikasi dengan massanya di pedesaan, baik melalui jalur birokrasi pedesaan, atau organisasi-organisasinya sendiri (Rodee dkk, 1993: 601).

Dengan berlakunya UU ini, Rusli Karim memberikan bukti hasil pemilihan umum tahun 1982, di mana perolehan suara GOLKAR di pelosok-pelosok desa yang jauh dari keramaian mendapat suara mayoritas. Hanya dikota-kota saja kedua partai politik itu mendapat suara yang agak memadai. Penekanan keamanan yang berlebihan di desa-desa, ditambah kurang beraninya pengurus partai bergerak di daerah tersebut sangat memperlicin jalan bagi kemenangan GOLKAR (Karim, 1993: 212-213).

Agak aneh, memang, ditengah-tengah kehidupan masyarakat yang semakin maju, justru partai-partai politik tidak dapat menjalankan fungsi-fungsinya secara baik. Apa -

Kekawatiran diatas memang sangat beralasan. Setidaknya hal ini disinyalir oleh Rusli Karim dalam bukunya "Perjalanan Partai Politik di Indonesia", Ia mengatakan , sepanjang ABRI dan pemerintah dapat berjalan seiring dengan GOLKAR secara serasi, selama itu pula kekuatan GOLKAR tidak tergoyahkan. Hubungan ABRI - GOLKAR kini semakin nyata dan tidak ditutup-tutupi lagi. Hal ini bisa disimak dari ucapan pimpinan teras GOLKAR - ABRI yang baru-baru ini mengakui dengan tegas, bahwa hadirnya ABRI di DPR adalah untuk memperkuat GOLKAR, untuk menjaga agar terjadi mayoritas disalah satu organisasi politik. Dengan kata lain ABRI pun sudah berada di salah satu pihak (kekuatan politik). (Karim, 1993: 215).

B. DOMINASI GOLKAR DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN

Kekuatan politik sebagaimana dimaklumi, pada umumnya memiliki tujuan untuk merebut kekuasaan politik, dengan cara-cara konstitusional. Dalam konteks ini, agaknya tidak ada satu kekuatan politik pun yang tidak ingin mendapatkan, memperbesar, atau setidaknya mempertahankannya kekuasaan politik atau kursinya dilembaga politik perwakilan rakyat. Sehingga kekuatan-kekuatan politik yang mendapatkan kekuasaan politik, akan dengan sendirinya

orang yang menjalankan demokrasi dan aturan mayoritas harus membutuhkan pemeliharaan atas hak-hak tersebut. Salah satu alasannya adalah bahwa hak-hak tersebut didukung oleh prinsip persamaan yang menopang prinsip mayoritas itu sendiri. Lainnya adalah bahwa suatu mayoritas yang menghilangkan hak-hak demokrasi dari sebagian masyarakat, berarti merusak hak mayoritas masa yang akan datang untuk menjadi mayoritas pada masyarakat tersebut (Miller, Seidentop, 1986: 262).

Dari konsep prinsip keadilan mayoritas yang disampaikan oleh Miller dan Seidentop diatas, secara implisit dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa harus ada prinsip-prinsip persamaan keadilan antara mayoritas dan minoritas yang harus dijunjung tinggi. Artinya minoritas tidak boleh menuntut porsi lebih dari mayoritas, begitu pula sebaliknya mayoritas tidak boleh menindas hak-hak minoritas dengan mendominasi keseluruhan hak-hak yang ada.

Lalu bagaimanakah dengan GOLKAR, apakah dengan single majoritynya GOLKAR sebagai konsekwensi logis kemengannya di setiap pemilihan umum membuat GOLKAR mendominasi kekuasaan dan pengaruh di pemerintahan maupun di legislatif? .

1. PEMERINTAHAN

Di tinjau dari kronologis berdirinya dan orang yang melahirkan GOLKAR, Rusli Karim mengatakan bahwa

Masih menurut Rusli, Spektrum politik yang tampak lebih mengarah kepada monolitisasi suatu golongan dalam rangka mempertahankan status quo rezim tertentu inilah yang menjadi sumber kritik dari orang-orang atau kelompok maupun lembaga yang berada diluar struktur, baik infra maupun supra, sebagai manifestasi dari keterpukauan mereka ataupun sekaligus merupakan menyalakan rasa ikut bertanggung jawab mereka dalam mewujudkan kondisi yang favorabel bagi kehidupan politik yang sesuai dengan pola yang diinginkan oleh demokrasi Pancasila (Karim, 1993: 177).

Apa yang disampaikan Rusli Karim diatas tidak terlepas dari sangat strategisnya peran pemerintah atau eksekutif dalam mewujudkan masyarakat demokrasi . Sehingga Rusadi Kantaprawira dalam bukunya "Sistem Politik Indonesia" mengatakan, bahwa dari uraian struktur politik, terlihat bahwa eksekutif memegang peranan yang sangat penting dalam mengarahkan dan membawa

masyarakat secara keseluruhan kearah suatu tujuan tertentu. Tujuan termaksud akan diwujudkan melalui serangkaian kebijaksanaan. Rencana pelaksanaan pencapaian tujuan dengan demikian merupakan tanggung jawab dari pemerintah (Kantaprawira, 1988: 180).

Berpijak dari pemikiran diatas, bisa kita bayangkan bagaimana masyarakat demokratis akan terbentuk bila proses perekrutan eksekutif didominasi dan berkoalisi dengan satu kekuatan politik saja, GOLKAR. Hal ini bisa dilihat dari susunan kepengurusan GOLKAR sendiri memperlihatkan bahwa dari tingkat dewan pembinaannya sampai pimpinannya di tingkat kecamatan sebagian besar adalah pejabat-pejabat pemerintah yang notobene pegawai negeri sipil. Sehingga dalam berbagai kesempatan terutama dalam kampanye atau acara resmi selama pemilu sering sulit dibedakan apakah seseorang yang melakukan kegiatan tersebut bertindak selaku anggota GOLKAR ataukah pejabat negara.

Belum lagi kalau kita melihat jabatan struktural di pemerintahan, hampir seluruhnya dikuasai oleh GOLKAR, ABRI yang GOLKAR atau purnawirawan ABRI yang GOLKAR. Hal ini bisa kita lihat jabatan dari tingkat RT/RW, Kepala Desa dan Lurah, Camat, sampai Gubernur, di dominasi GOLKAR. Begitu pula halnya dengan jabatan menteri atau pembantu presiden semuanya adalah GOLKAR.

Dari kenyataan diatas, Rusadi Kantaprawiwa mengatakan bahwa pola pengembangan aparatur negara yang mentolerir adanya ikatan dengan kekuatan-kekuatan politik tertentu, akan mengakibatkan fungsi aparatur negara yang semestinya melayani kepentingan umum tanpa perkecualian, menjadi cenderung melayani kepentingan golongan menurut ikatan primordial. Pengangkatan pejabat yang merupakan kewenangan eksekutif, dilakukan atas dasar senang dan tidak senang. Maka tumbuhlah semacam sistem "anak emas" (spoil system). Loyalitas ~~kan~~ bar anggota aparatur negara, yaitu setia kepada golongannya dan setia kepada negara sekaligus, adakalanya membuat mereka leluasa dan dengan semena-mena mentorpedo kebijakan pemerintah yang berkuasa (Kantaprawira 1988, 188).

Sinyalemen yang disampaikan Rusadi diatas, sangat relevan dengan realita yang ada. Setidaknya hal ini bisa kita saksikan di setiap diadakan pemilihan umum sebagai media pesta demokrasi di negara kita. Tampak transparan sekali peranan birokrasi atau eksekutif dalam rangka memenangkan golongannya, dalam hal ini GOLKAR. Begitu pula halnya dengan kebijakan-kebijakan birokrasi sangat kentara menguntungkan GOLKAR atau setidaknya meligitimasikan eksistensi GOLKAR sebagai single majority yang tidak trtandingi oleh sia-

Memang harus kita akui, bahwa dalam keadaan t₁ tidak ada kestabilan pemerintah atau politik, eksekutif lebih bersifat kompromistik dalam mengambil keputusan atau tidak bisa bertindak tegas, karena lebih memperhatikan kelangsungan jabatannya ketimbang bertindak kekar, dengan akibat, segala programnya akan menjadi buyar di tengah jalan. Ketenangan dan kesungguhan kerja sukar di wujudkan dalam keadaan yang instabil (Kantaprawira, 1988: 180).

diamanatkan oleh GBHN, yaitu membangun manusia Indonesia seutuhnya atau pembangunan di semua sektor. Dan pembangunan di semua sektor ini hanya mungkin berjalan lancar bila ada stabilitas sebagai syarat mutlak-nya (*conditio sine qua non*).

Dari realita diatas, Rusli Karim mengatakan pemerintah yang telah berhasil melakukan kooptasi politik, tidak lagi memandang partai politik sebagai ancaman yang membahayakan jika tidak di ikutsertakan dalam rekrutmen elite politik dan proses pengambilan keputusan, bahkan mungkin sebaliknya. Begitu pula dalam pemerintahan sejak dari eselon pertama, semuanya dibagi habis oleh pegawai negeri yang noto bene GOLKAR (Karim, 1992: 8).

Jadi merujuk dari analisa-analisa di atas, cukup argumentasi menyimpulkan bahwa sangat kuat sekali dan berpengaruh sekali eksistensi GOLKAR dalam pemerintahan, baik dalam pengambilan keputusan dan kebijakan-kebijakan di elite kekuasaan.

2. LEGISLATIF

Sebagai realisasi pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekwen, pemerintah Orde Baru telah menyelenggarakan pesta demokrasi pemilihan umum sebanyak 5 (lima) kali, yaitu pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987,

dan 1992 yang lalu. Tujuan pemilu tersebut adalah untuk memilih wakil rakyat yang akan duduk di DPR maupun DPRD. Melalui pemilu ini rakyat menentukan wakilnya yang akan duduk dalam DPR dan MPR. Kemudian melalui wakilnya dalam MPR, rakyat memilih presiden, yang kemudian membentuk pemerintahan (Rodee dkk, 1993: 604)

Pemilihan umum menurut Rusadi Kanta Prawira dapat diklasifikasikan sebagai salah satu jenis partisipasi rakyat dalam politik. Dari sejarah politik Indonesia terlihat adanya krisis partisipasi yang pada pokoknya disebabkan oleh :

1. Logika formal yang menyatakan bahwa suprastruktur politik dibentuk tanpa melibatkan keikutsertaan rakyat, sehingga setiap kebijaksanaan yang diambil oleh suprapstruktur politik sedikit banyak dirasakan sebagai kurang ikatan batinnya dengan sebagian rakyat (selama sebelum berlangsungnya pemilu).
2. Setiap keputusan politik suprastruktur politik harus mengikat dan dipaksakan (enforceable), ternyata karena adanya pengkotakan dan aliran yang sempit (primordial, kesukuan, dan lain-lain) tidak mendapat respon dari rakyat.
3. ketakacuhan (apathy) yang tumbuh dan sering pula disusul dengan manifestasi ekstrem berupa sepa-

ratisme dan demonstrasi.

4. Volume tuntutan tidak mendapatkan wadah yang cukup dalam suprastruktur politik, karena dalam proses demokratik masih diperlukan adanya penghalusan dan penggabungan aspirasi melalui proses artikulasi dan agregasi, maka tuntutan tersebut lebih besar dari pada kapasitas sistem. Akhirnya, banyak persoalan pembangunan yang tujuan akhirnya mengembangkan masyarakat menjadi terpu-tus atau terganggu (Kantaprawira, 1988: 176).

Hubungannya dengan legislatif adalah, bahwa ia adalah suatu cabang pemerintah dalam arti luas (department of government) yang berhubungan dengan pembuatan undang-undang (making of laws), karena sampai batasan tertentu, dalam kenyataannya, sering memerlukan kekuatan statuter (statutory force). Dalam hal ini statutory force pemerintah di DPR adalah GOLKAR yang mempunyai mayoritas tunggal.

Gejala bahwa tidak ada salah satu kekuatan politikpun yang tidak ingin mendapatkan, memperbesar , atau setidaknya-tidaknya mempertahankan kekuasaan politik atau kursinya dalam lembaga politik perwakilan seperti dijelaskan diatas, bisa difahami bahwa kekuasaan politik yang dilambangkan dalam bentuk kursi itu tidak saja diperlukan tetapi juga dibutuhkan oleh

Eksistensi GOLKAR sebagai organisasi peserta pemilu, disetiap dilaksanakan pesta demokrasi ini selalu menjadi yang mayoritas. Hal ini setidaknya bisa kita lihat tabel perimbangan kekuasaan politik di DPR tahun 1971 sampai dengan 1987, dibawah ini :

Kekuatan Politik	1971		1977		1982		1987	
	Krs	%	Krs	%	Krs	%	Krs	%
PPP	94	20,44	99	21,52	94	20,44	61	12,20
PDI	30	6,52	29	6,31	24	5,21	40	8,01
GOLKAR	236	51,30	232	50,43	246	53,47	299	59,80
GOLKAR non ABRI	25	5,44	25	5,44	21	4,58	-	-
GOLKAR ABRI	75	16,30	75	16,30	75	16,30	100	20
JUMLAH	460	100	460	100	460	100	500	100

Sumber: 1. Djohermansyah Djohan, Partai-Partai Politik Indonesia, Skrimsi pada IIP Jkt, 1984.

2. Kompas, 7 Juni 1987 (Alfian, 1988: 63).

Dari penjelasan tabel diatas, dapat kita simpulkan bahwa suara GOLKAR di DPR dari pemilu pertama sampai tahun 1987 sangat mendominasi. Sehingga sangat memungkinkan bagi GOLKAR untuk menentukan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat ini, walau sekalipun ada koalisi diantara partai politik dalam DPR.

Sehingga Rusli Karim menyatakan, bahwa diluar dugaan ternyata GOLKAR telah mampu menampilkan suatu prestasi yang sangat mencengangkan. Terlepas dari bagaimana proses terjadinya kemenangan tersebut, dari sini kita bisa menarik kesimpulan dan pelajaran berharga jika dilihat dari pertumbuhan partai politik, bahwa pamor partai politik semakin menurun. Tidak saja dilembaga legislatif mereka tergolong minoritas - walau berkoalisi semua partai sekalipun- melainkan juga eksekutif. Selanjutnya menurut Rusli Karim, di legislatif gambarannya, baik ditingkat nasional maupun di daerah-daerah, jumlahnya hampir tak berarti sama sekali, secara kuantitatif, jika dibandingkan dengan GOLKAR (Karim, 1993: 171).

Itu berarti jumlah suara yang diberikan rakyat pemilih untuk partai-partai politik (parpol) sangat kecil dibandingkan suara yang mereka berikan kepada GOLKAR. Padahal parpol telah lama dikenal rakyat, dan

GOLKAR merupakan kekuatan politik baru dan sama sekali belum berpengalaman dalam pemilu. Gejala ini agaknya bisa ditafsirkan sebagai terjadinya krisis kepercayaan rakyat terhadap parpol, sehingga rakyat berpaling kepada GOLKAR. Sikap rakyat ini memberi kontribusi cukup besar bagi lemahnya parpol, dan kuatnya GOLKAR di DPR (Alfian, Sjamsuddin, 1988: 57).

Bertitik tolak dari analisa diatas, dapat dikatakan bahwa kedudukan partai politik yang cenderung mengutamakan ideologi politik tidak mempunyai akses yang sepadan untuk muncul sebagai kekuatan pengimbang di DPR. Karena pada saat yang sama pemerintah juga merestui GOLKAR sebagai kekuatan politik yang didukungnya. Apalagi GOLKAR didukung oleh suara ABRI yang ada di DPR. Dengan kata lain, partai lebih dianggap sebagai pelengkap dan mempunyai peranan fungsi yang terbatas pula.

Penciptaan kondisi perolehan kursi di DPR yang didominasi GOLKAR, dan ditambah suara ABRI yang tidak dipilih itu, tidak lepas dari keinginan pemerintah. Hal ini dikatakan oleh Alfian sebagai usaha pemerintah untuk menjamin kelangsungan Pancasila dan UUD 1945, yaitu memudahkan mencapai konsensus sehingga terhindar dari terulangnya kembali sejarah demokrasi Liberal. Kekawatiran terhadap kemungkinan munculnya kempa

li tingkah laku politik yang bebas secara tak terbatas itu tampak pula membayangi usaha-usaha untuk menjinakkan partai-partai politik. antara lain menghalangi mereka yang dianggap keras dan radikal duduk dalam pimpinan partai (Alfian, 1981: 75).

Dari analisa Alfian diatas, jelas sekali bagaimana pemerintah bertindak begitu jauh untuk menciptakan kesepakatan pendapat (konsensus) di DPR. Selain menciptakan GOLKAR mendominasi suara, juga mengintervensi eksistensi dan kedaulatan partai-partai politik yang ada. Sehingga menurut Rusli Karim, sehingga seakan-akan menimbulkan kesan bahwa partai tidak lagi memiliki kedaulatan, seakan-akan serba diatur yang akhirnya mengurangi kebebasan bagi partai politik (Rusli, 1993: 174).

Lebih jauh lagi, langkah pemerintah untuk memaksakan keinginannya dalam lembaga DPR ini, tampak adanya ketakutan dari sebagian besar anggota DPR untuk bersuara nyaring dan bebas menyampaikan aspirasi-aspirasi rakyat yang diwakilinya, karena ancaman hantu recalling. Sehingga Alfian dan Sjamsuddin mengatakan , bahwa kondisi ini menunjukkan elite menguasai dalam tubuh orpol (lebih-lebih GOLKAR) masih lebih kuat dibandingkan kelompok parlementarian (Alfian, Sjamsuddin , 1988: 80).

Dari analisa-analisa dominasi GOLKAR di dalam lembaga DPR, secara tidak langsung merupakan tantangan bagi Orde Baru dalam pemilu-pemilu mendatang adalah bagaimana menjaga kestabilan pola perimbangan kekuatan - kekuatan politik di DPR, sehingga disatu pihak GOLKAR tidak menjadi kekuatan tunggal, dan dilain pihak parpol tidak pula sirna kekuatannya.

Sehingga Alfian dan Sjamsuddin mendefinisikan orientasi sistem politik demokrasi Pancasila terhadap perimbangan kekuasaan politik di lembaga politik DPR pada galibnya mengukuhkan prinsip "mayoritas-minoritas". Akan tetapi, sering didengungkan bahwa dalam alam demokrasi Pancasila tidak dikenal dominasi mayoritas-minoritas maupun tirani minoritas atas mayoritas. Lebih lanjut dikatakan, bahwa dengan begitu, prinsip mayoritas-minoritas yang dikukuhkan adalah yang bersandar kepada "musyawarah-mufakat" antara kelompok mayoritas dengan kelompok minoritas, bukan pemaksaan kehendak apalagi penindasan oleh si kuat terhadap si lemah. Ini berarti setiap kebijakan dan keputusan politik yang diolah dan dilahirkan oleh DPR haruslah didasarkan musyawarah mufakat, tanpa (terlalu) menghitung besar kecilnya kekuatan politik, tetapi lebih menekankan pada mutu dan manfaat buah pikiran yang disumbangkan dalam musyawarah bagi kepentingan rakyat banyak (Alfian, Sjamsuddin, 1988:

65-66).

Harapan terciptanya perimbangan kekuasaan diatas akan bisa tercapai apabila ada political will dari pemerintah dengan dukungan penuh ketiga kontestan pemilu, serta masyarakat. Sebab perimbangan kekuasaan tidak akan terwujud bila GOLKAR tetap didorong menguasai suara secara mutlak, baik di DPR maupun di MPR.

Lebih jauh lagi, pemerintah dan GOLKAR harus bisa menghilangkan adanya azas depolitisasi proses pembangunan yang selama ini berlangsung, dan mendapatkan legitimasi. Sebab tanpa itu semua mustahil perimbangan kekuasaan dan prinsip demokratisasi di semua bidang bisa tercipta.