

Pemilihan umum 1971: dominasi Golongan Karya dan *pseudo democracy* dalam Orde Baru (1966-1977)

Nabila Ajeng Fahira^{1*}, Ratu Husmiati², M. Hasmi Yanuardi³.

¹Universitas Negeri Jakarta, Jl. Rawamangun Muka Raya No. 11, Jakarta, 13220, nabilajng@gmail.com

²Universitas Negeri Jakarta, Jl. Rawamangun Muka Raya No.11, Jakarta, 13220, rhusmiati@unj.ac.id

³Universitas Negeri Jakarta, Jl. Rawamangun Muka Raya No.11, Jakarta, 13220, mhasmiyanuardi@unj.ac.id

*¹Corresponding email: nabilajng@gmail.com

Abstract

This research aims to find out the background to the implementation of the 1971 General Election and the dominance of Golongan Karya in the 1971 General Election as well as the problems of Pseudo Democracy that accompanied it. This research examines three problems: (1) What was the background to the implementation of the 1971 General Election?, (2) What was the dominance of the Karya Group in the 1971 General Election?, (3) What was the impact of the Golongan Karya victory in the 1971 General Election? To answer this problem, researchers used historical research methods. Historical research has five stages, namely: topic selection, heuristics, verification, interpretation, and historiography. The conclusion of this research is that Golkar's victory was achieved through a political strategy to mobilize public support for Golkar. The form of pseudo democracy in the 1971 Election can be seen from several factors that influenced the general election.

Keywords

1971 election; Golkar; New Order; pseudo-democracy.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mencari latar belakang pelaksanaan Pemilihan Umum 1971 dan dominasi Golongan Karya pada Pemilihan Umum 1971 serta permasalahan *Pseudo Democracy* yang menyertainya. Penelitian ini mengkaji tiga permasalahan: (1) Bagaimana latar belakang pelaksanaan Pemilihan Umum 1971?, (2) Bagaimana dominasi Golongan Karya dalam Pemilihan Umum 1971?, (3) Bagaimana dampak kemenangan Golongan Karya dalam Pemilihan Umum 1971?. Untuk menjawab permasalahan tersebut, peneliti menggunakan metode penelitian sejarah. Penelitian sejarah mempunyai lima tahap, yaitu: pemilihan topik, heuristik, verifikasi, interpretasi, dan historiografi. Kesimpulan dari penelitian ini adalah, kemenangan Golkar ini diperoleh melalui strategi politik untuk memobilisasi dukungan suara masyarakat kepada Golkar. Bentuk *Pseudo Democracy* dalam Pemilu 1971 dapat dilihat dari beberapa factor yang mempengaruhi pemilihan umum tersebut.

Kata kunci

pemilu 1971; Golkar; Orde Baru; pseudo-demokrasi .

*Received: May 20th, 2024

*Revised: July 10th, 2024

*Accepted: July 30th, 2024

*Published: July 31st, 2024

PENDAHULUAN

Sejak berkuasa, pemerintah Orde Baru berambisi untuk menerapkan Pancasila dan UUD 1945 secara konsisten, bersikap anti-komunis, serta fokus pada pembangunan, berusaha membangun sistem pemilihan umum yang dapat memastikan stabilitas pemerintahan. Salah satu tanggung jawab utama Presiden Soeharto adalah menyelenggarakan pemilihan umum, sesuai dengan keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dalam Ketetapan Nomor XI/MPRS/1966.

Setelah dilantik sebagai Presiden, Soeharto tidak segera mengadakan pemilihan umum untuk mengatur peralihan kekuasaan dari Orde Lama ke Orde Baru. Menurut TAP MPRS Nomor XI/MPRS/1966, pemilihan umum harus dilaksanakan paling lambat pada tahun 1968. Namun, karena alasan politik dan keamanan, pemilihan umum baru bisa diadakan pada tahun 1971. Peserta pemilihan umum ditetapkan oleh presiden melalui Surat Keputusan Presiden No. 23 tanggal 23 Mei 1970. Dalam keputusan tersebut, disetujui sembilan partai politik untuk ikut serta dalam pemilihan umum, yaitu NU, Parmusi, PSII, Perti, PNI, Partai Kristen Indonesia, Partai Katolik, Partai Murba, dan IPKI, serta Golkar. Hasil perolehan suara pemilihan umum 1971 menempatkan Golkar di posisi pertama dengan perolehan 236 kursi (62,82%) (Kusumaningrum, 2019).

Angka ini jauh melampaui target Golongan Karya yaitu hanya 30 hingga 35 persen suara (Reeve, 2013). Golongan Karya sebagai pendatang baru dalam dunia politik berhasil menang mutlak dalam pemilu ini dengan meraih 236 kursi dari 360 kursi yang diperebutkan. Raihan suara Golkar itu di luar prediksi para peserta Pemilu, terlebih mengingat usia Golkar yang jauh lebih muda dibandingkan dengan umur parpol peserta pemilu lainnya. Golongan Karya berhasil memperoleh mayoritas suara di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan komposisi perimbangan kekuatan yang demikian, Golongan Karya mampu dengan mudah menerapkan kehendaknya di lembaga legislatif, seperti dalam pembuatan undang-undang maupun menjalankan fungsi pengawasan terhadap eksekutif. Salah satu strategi politik mayoritas tunggal yang dikejar oleh Golongan Karya, dengan berbagai pendekatan politiknya, telah berhasil dicapai (Soemardjan, 2000).

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti tertarik untuk membahas lebih jauh mengenai Pemilu 1971 yang sebenarnya merupakan kesempatan baik untuk mewujudkan kehidupan negara demokratis setelah Pemilu sebelumnya yaitu Pemilu 1955, terlebih setelah pergolakan politik di tahun 1965 yang menyebabkan runtuhnya rezim Orde Lama. Peneliti memfokuskan penelitian ini kepada latar belakang pelaksanaan Pemilihan Umum 1971 dan dominasi Golongan Karya pada Pemilihan Umum 1971 serta permasalahan *Pseudo Democracy* yang menyertainya.

METODE PENELITIAN

Untuk menyusun hasil penelitian, peneliti memilih metode sejarah, sebagaimana dijelaskan oleh Kuntowijoyo (2003) metode ini melibatkan kajian masalah dari sudut pandang sejarah dengan mengikuti langkah-langkah seperti pemilihan topik, heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi.

Dalam metode ini, yang harus dilakukan untuk pertama kali adalah memilih topik. Peneliti memilih tema mengenai dominasi Golongan Karya (Golkar) dalam Pemilihan Umum tahun 1971 yang juga merupakan pemilihan umum pertama yang dilakukan oleh rezim Orde Baru. Alasan peneliti mengambil tema tersebut selain tertarik akan sejarah pada masa Orde Baru, tetapi juga dirasa menarik untuk mengungkap alasan dibalik langgengnya kekuasaan Orde Baru di bawah Presiden Soeharto. Kemudian yaitu heuristik atau pengumpulan sumber. Peneliti menggunakan kombinasi dari sumber primer dan sekunder, yang didapatkan dari penelusuran sumber arsip, perpustakaan, internet, dan koleksi pribadi penulis. Langkah ketiga adalah verifikasi. Penulis melakukan verifikasi atau kritik baik intern maupun ekstern agar diketahui keautentikan data yang diperoleh. Tahap keempat adalah interpretasi. Pada tahap ini penulis menganalisis dan menafsirkan makna dari sumber yang telah terverifikasi. Tahapan terakhir yaitu historiografi. Penulis menyimpulkan seluruh hasil penelitian ke dalam tulisan yang logis, sistematis dan sesuai dengan kaidah penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Masa Awal Pemerintahan Orde Baru

Munculnya rezim Orde Baru dimulai dari terbitnya Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar), yang menjadi dasar hukum kepemimpinan Soeharto. Surat tersebut memerintahkan Soeharto untuk mengambil hal atau tindakan yang diperlukan demi menjaga keamanan, ketenangan, stabilitas pemerintahan, serta kelanjutan revolusi, sambil melindungi keselamatan pribadi dan kewibawaan Presiden/Panglima Tertinggi Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS untuk memelihara kesatuan Republik Indonesia. Soeharto juga diperintahkan agar melaporkan berbagai hal terkait pelaksanaan tugas-tugas tersebut kepada presiden.

Segera setelah mengambil alih kekuasaan pada 12 Maret, Soeharto mengeluarkan perintah kepada semua angkatan bersenjata dan rakyat Indonesia. Sebagai presiden, ia memerintahkan pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI) dan semua organisasi terkait di seluruh Indonesia. Selanjutnya, Soeharto mengeluarkan Keputusan Presiden No. 5 pada tanggal 18 Maret 1966 mengenai penahanan sekitar lima belas menteri yang diperkirakan terlibat dalam pemberontakan G30S atau menunjukkan itikad buruk dalam penyelesaian masalah tersebut (Poesponegoro, 2010). Untuk memastikan kelancaran tugas pemerintahan, Soeharto juga mengangkat beberapa menteri baru.

Beberapa bulan setelah dikeluarkannya Surat Perintah Sebelas Maret, terjadi perubahan besar dalam iklim politik di Jakarta. Pemerintahan mulai didominasi oleh

Angkatan Darat yang menerapkan kebijakan yang berbeda dari kebijakan presiden, baik dalam politik maupun luar negeri. Aktivitas para pemuda dalam kesatuan-kesatuan aksi melawan Soekarno meningkat, yang akhirnya memproklamasikan lahirnya "Orde Baru" menggantikan "Orde Lama" yang telah kehilangan kepercayaan (Crouch, 1999). Pada bulan Juni 1966, Sidang Umum MPRS IV dilaksanakan. Sidang ini memberlakukan batasan yang tegas terhadap hak prerogatif presiden dan memberikan legitimasi resmi kepada kekuasaan Soeharto yang sebenarnya telah dimulai sejak 11 Maret. Berdasarkan hasil-hasil Sidang Umum MPRS IV 1966 antara lain adalah pengesahan Supersemar melalui Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia, serta Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum yang mengamanatkan dilaksanakannya pemilihan umum selambat-lambatnya 5 Juli 1968. Selain itu, dihasilkan Ketetapan MPRS Nomor XIII/MPRS/1966 tentang Kabinet Ampera yang memerintahkan pembentukan kabinet baru sebelum 17 Agustus 1966. Tugas pembentukan kabinet ini diserahkan kepada pemegang Ketetapan Nomor IX/MPRS/1966 (Supersemar).

Meski Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 menetapkan bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan paling lambat pada 5 Juli 1968, pada 10 Januari 1968, Presiden Soeharto mengadukan secara resmi bahwa pemilu tidak bisa dilaksanakan sesuai ketentuan tersebut karena masih ada pembahasan yang belum tuntas mengenai undang-undang pelaksanaan pemilihan umum. Menurut Tolchah Mansoer (Safaat, 2017), Sidang Umum MPR V dilaksanakan pada bulan Maret 1968 dan menghasilkan Ketetapan Nomor XLII/MPRS/1968 yang menetapkan pelaksanaan pemilihan umum harus dilakukan paling lambat pada tanggal 5 Juli 1971. Selain itu, penetapan Soeharto sebagai Presiden juga disahkan melalui Ketetapan Nomor XLIV/MPRS/1968 yang dikeluarkan pada 27 Maret 1968.

Pemilihan Umum 1971

Sejak dimulai, pemerintahan Orde Baru berkomitmen menerapkan Pancasila dan UUD 1945 dengan penuh konsistensi, mengadopsi sikap anti-komunis, serta fokus pada pembangunan yang kuat. Maka dari itu, pemilihan umum menjadi kebutuhan vital dalam negara demokrasi guna mewujudkan lingkungan demokrasi yang maksimal. Pemilihan umum telah menjadi praktik krusial dalam berbagai sistem politik di seluruh dunia. Pemilihan umum memiliki arti penting sebagai tolak ukur dan indikator bagi terselenggaranya sistem politik di suatu negara. Penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia bersumber pada kaidah-kaidah hukum yang telah diakui dan ditetapkan sebelumnya.

Pemilihan umum merupakan bagian penting dalam sebagian besar sistem politik negara-negara di dunia. Pelaksanaan pemilihan umum paling sedikitnya diharapkan bahwa rakyat turut ikut andil dalam menentukan siapa yang berhak untuk memerintah

mereka, meskipun dalam tingkat kebebasan dan keteraturan yang berbeda di setiap sistem-sistem politik yang ada.

Sejak memegang kendali kekuasaan, pemerintahan Orde Baru bertekad untuk melakukan restrukturisasi dalam politik nasional. Salah satu tugas utama pemerintah Orde Baru adalah melaksanakan Pemilihan Umum sesuai dengan amanat dalam Tap No. XI/MPRS/1966, yang menetapkan bahwa Pemilu harus dilaksanakan paling lambat pada Juli 1968. Namun, pelaksanaan Pemilu tidak dapat terwujud karena undang-undang yang diperlukan, yaitu Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, belum selesai disusun. Menurut Santoso & Budhiyanti (2019) ketidakselesaian undang-undang tersebut disebabkan oleh perdebatan yang sengit antara pemerintah dan partai-partai mengenai sistem pemilihan dan jumlah anggota DPR yang akan diangkat. Ali Moertopo (1974) berpendapat bahwa RUU (Rancangan Undang-Undang) tidak dapat diselesaikan mengingat banyaknya kesimpangsiuran, antara lain:

1. Definisi tentang apa yang disebut partai, organisasi massa, dan Golongan Karya.
2. Tentang ideologi, apakah hanya Pancasila saja yang diperkenankan memakai embel-embel.
3. Berapa jumlah partai dalam rangka penyederhanaan, dan partai mana akan dibubarkan.
4. Tentang struktur, yakni apakah partai mempunyai "*onderbouw*" ataukah fungsionalisasi

Dalam upaya penyusunan Undang-Undang Pemilu dalam Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1966, proses tersebut tidak berhasil diselesaikan hingga November 1967. Pejabat Presiden Soeharto kemudian menginformasikan MPRS, yang mengakibatkan perubahan melalui Ketetapan MPRS No. XLII/MPRS/1968, yang menunda pelaksanaan pemilu hingga paling lambat 5 Juli 1971. Sebuah kompromi antara pemerintah, militer, dan partai-partai politik kemudian menghasilkan UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan UU No. 16 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Lembaga Pemilihan Umum didirikan di bawah Departemen Dalam Negeri dan dipimpin oleh seorang Menteri yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden Soeharto. Presiden menetapkan daftar peserta pemilu melalui Surat Keputusan No. 23 yang dikeluarkan pada 23 Mei 1970, mencakup sembilan partai politik serta Golongan Karya.



Gambar 1. Tanda Gambar Peserta Pemilu 1971

Sumber: Djamily, 1986

Pemungutan suara pemilihan umum pertama Orde Baru berhasil dilaksanakan pada 3 Juli 1971. Terdapat 54.749.509 rakyat Indonesia yang telah menyalurkan aspirasinya dalam pemilihan umum ini. Dari jumlah tersebut, sebanyak 34.348.673 orang atau sebanyak 62,7% suara diberikan kepada Golongan Karya. Perolehan ini tentunya jauh melampaui jumlah pemilih partai-partai lainnya. PNI memperoleh suara sebanyak 6,9%, Parkindo memperoleh suara sebanyak 1,3%, Murba memperoleh suara sebanyak 0,1%, IPKI memperoleh suara sebanyak 0,7%, Partai Katolik memperoleh suara sebanyak 1,1%, Nahdlatul Ulama berada di posisi kedua perolehan suara sebanyak 18,7%, Permusi memperoleh suara sebanyak 5,4%, PSII memperoleh suara sebanyak 2,4 %, dan Perti memperoleh suara sebanyak 0,7%. Dengan demikian dari 360 jumlah kursi yang diperebutkan, Golongan Karya mendapatkan 236 jumlah kursi, PNI 20 kursi, Parkindo 7 kursi, Partai Katolik 3 kursi, NU 58 kursi, Permusi 24 kursi, PSII 10 kursi dan Perti 2 kursi (Effendy, 2012). Namun, tak sejalan dengan Murba dan IPKI yang tidak mendapat kursi karena kekurangan jumlah pemilih berdasarkan standar Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP).

Angka ini jauh melampaui target Golongan Karya yaitu hanya 30 hingga 35 persen suara (Reeve, 2013). Golongan Karya sebagai pendatang baru dalam dunia politik berhasil menang mutlak dalam pemilu ini dengan meraih 236 kursi dari 360 kursi yang diperebutkan. Raihan suara Golkar itu di luar prediksi para peserta Pemilu, terlebih mengingat usia Golkar yang jauh lebih muda dibandingkan dengan umur parpol peserta pemilu lainnya. Jumlah kursi yang diperoleh oleh Golongan Karya memungkinkan mereka untuk dengan mudah melaksanakan semua kehendak mereka di lembaga legislatif DPR, baik dalam proses pengembangan Undang-Undang maupun dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap eksekutif. Hal ini adalah salah satu strategi politik dari Golongan Karya untuk mempertahankan dominasi mayoritas tunggal.

Dominasi Golongan Karya dan *Pseudo Democracy* dalam Pemilihan Umum 1971

Melihat kebijakan-kebijakan rezim Orde Baru yang diatur dalam hukum pemilihan umum pada tingkat undang-undang, tampak bahwa kebijakan tersebut tidak selaras dengan prinsip-prinsip pemilu yang demokratis. Kemenangan Golkar diraih

melalui strategi-strategi politik untuk menarik dukungan suara masyarakat. Kunci keberhasilan Golkar dalam pemilihan umum terletak pada monopoli efektif atas struktur birokrasi sipil dan militer. Strategi politik Golkar, yang dikenal dengan istilah Jalur "ABG", merupakan singkatan dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), Birokrasi, dan Golkar (Sapri et al., 2022).

Mengingat keberadaan "ABG" dalam struktur pemerintahan Orde Baru, tidak mengherankan jika terdapat dominasi kekuasaan politik birokrasi dan militer yang terpusat, sedangkan Golkar berfungsi sebagai "kendaraan politik" Orde Baru untuk mempertahankan kekuasaannya melalui partisipasi dalam pemilihan umum. Militer atau ABRI dijadikan sebagai stabilisator, Birokrasi dijadikan sebagai penggerak, sedangkan Golkar dijadikan sebagai penjaga dalam jalannya Orde Baru. Ketiga elemen tersebut bertujuan untuk menjaga stabilitas perekonomian dan politik nasional Indonesia pada masa Orde Baru.

1. Strategi Pemenangan Melalui ABRI

Selama era Orde Baru, terdapat konsep yang dikenal sebagai "Dwifungsi ABRI". Istilah ini menjadi dasar campur tangan peran sosial-politik angkatan bersenjata, mulai berkembang dan populer di periode tersebut. Secara umum, dwifungsi berarti bahwa ABRI memiliki dua peran utama: (1) sebagai alat pertahanan dan keamanan negara (fungsi hankam), dan (2) sebagai kekuatan sosial-politik (fungsi non-hankam) (Bhakti et al., 1999). Konsep ini menjadi wadah bagi ABRI untuk terlibat dalam kehidupan politik langsung maupun tidak langsung. ABRI memainkan peran yang penting dalam menjaga stabilitas politik dan mengamankan kekuasaan pemerintah, serta terlibat dalam pembangunan ekonomi, sosial, dan penanganan isu-isu politik domestik. Meskipun konsep dwifungsi ini memberikan kekuatan besar kepada ABRI, dalam beberapa kasus juga menyebabkan tumpang tindih antara kewenangan sipil dan militer, serta penyalahgunaan kekuasaan untuk tujuan politik.

Sumiskum, seorang politisi Golkar, dalam wawancaranya dengan Majalah Tempo (1971) menjelaskan bahwa ABRI merupakan kekuasaan efektif sekarang, namun ABRI juga adalah Golongan Karya. Menurutnya adanya dwifungsi ABRI di Indonesia adalah untuk mempercepat proses terlaksananya modernisasi.

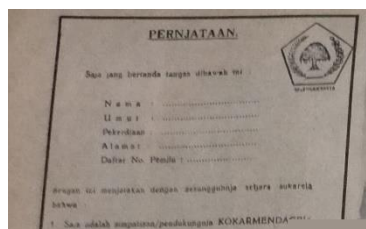
Di lembaga politik seperti DPR, pembentukan fraksi ABRI mengakibatkan polarisasi politik yang semakin diperketat, menuju dominasi militer dan Golongan Karya. Kekuatan militer berhasil menguasai struktur birokrasi, termasuk menggunakannya sebagai alat represif (Nisa et al., 2017). Pada tahun 1966, dari 27 anggota kabinet yang diangkat oleh Soeharto, 6 di antaranya berasal dari Angkatan Darat dan 6 lainnya dari angkatan bersenjata lainnya, menandakan dominasi Angkatan Darat dalam administrasi. Pada awal tahun 1966, 12 dari 24 gubernur provinsi adalah perwira Angkatan Darat. Di tingkat bupati dan walikota, perwira Angkatan Darat juga semakin banyak menduduki posisi administratif (Crouch, 1999).

Pada akhir tahun 1969, terdapat dua keputusan signifikan: pertama, penetapan jadwal untuk pemilihan umum 1971 dan sidang MPR di mana Soeharto akan terpilih sebagai Presiden; kedua, pengaturan dan pelaksanaan pemilihan umum yang memastikan bahwa mayoritas kursi DPR dan MPR dikuasai langsung oleh Presiden dan orang-orang militer yang dipercayainya (Liddle, 1992). Dari 460 anggota DPR yang direncanakan, 100 di antaranya diangkat oleh Presiden untuk mewakili Angkatan Bersenjata dan kelompok-kelompok lain yang didukung oleh Orde Baru. MPR yang terdiri dari 460 anggota juga mencakup 207 anggota yang ditunjuk langsung oleh Presiden serta 253 anggota lainnya yang mewakili daerah-daerah. Penggunaan kuasa pengangkatan ini memberi pemerintah posisi dominan dalam mengendalikan mayoritas DPR dan memastikan mayoritas MPR, mengurangi peran pemilihan umum sebagai instrumen demokrasi (Liddle, 1992).

Mayoritas anggota kabinet yang berasal dari kalangan sipil pada periode ini tidak memiliki kemampuan politik yang cukup untuk melaksanakan kekuasaan sebenarnya. Kabinet cenderung bersifat teknokratik, di mana anggota-anggota sipil harus beroperasi dalam kerangka kekuasaan yang dikuasai oleh Soeharto dan militer. Kabinet bukanlah lembaga pembuat keputusan, melainkan lebih sebagai pelaksana kebijakan presiden dan bertugas untuk memberikan laporan kepada beliau. Selain itu, kekuasaan yang dimiliki ABRI, khususnya Angkatan Darat, dalam pengangkatan pejabat pemerintahan memungkinkan mereka mendapatkan posisi yang menguntungkan dan dihormati selama masa Orde Baru (Crouch, 1999).

2. Strategi Pemenangan Melalui Birokrasi

Dalam pemilihan umum 1971, Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto mengimplementasikan strategi cermat melalui jalur birokrasi untuk memastikan kemenangan partai pendukungnya, yaitu Golkar. Pemerintah Orde Baru berusaha memastikan bahwa partai pendukungnya, Golkar, memiliki hubungan yang erat dengan jajaran birokrasi. Kebijakan dan program yang digulirkan oleh Golkar mendapatkan dukungan penuh dari aparatur negara di berbagai tingkatan. Kebijakan yang sangat ketat dijalankan terhadap birokrasi, memastikan bahwa mereka yang mendukung partai oposisi atau menunjukkan tanda-tanda ketidaksetiaan dapat diidentifikasi dan ditindak sesuai. Hal ini menciptakan atmosfer di mana mendukung Golkar bukan hanya pilihan politik, tetapi juga kebijakan yang dapat melindungi karier birokrat.



Gambar 2. Surat Pernyataan Monoloyalitas Pegawai Negeri Sipil
Sumber: Majalah Tempo, 1971

Salah satu kebijakan yang diberlakukan adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12 Tahun 1969, yang mewajibkan pegawai negeri untuk memiliki kesetiaan tunggal terhadap pemerintah dengan mewajibkan semua pegawai negeri sipil (PNS) untuk mengarahkan aspirasi politik mereka hanya kepada Golongan Karya. PNS tidak diperkenankan untuk memilih atau bergabung dengan partai politik lain selain Golongan Karya (Rickfles, 2008). Awalnya, kebijakan monoloyalitas ini dimaksudkan untuk menjaga netralitas birokrasi dalam urusan politik. Namun, seiring berjalannya waktu, monoloyalitas tersebut disalahartikan sebagai loyalitas eksklusif terhadap pemerintah sebagai penguasa negara. Pada era Orde Baru, birokrasi cenderung harus patuh pada dominasi Golkar, yang menjadi kekuatan utama dalam pemerintahan saat itu. Praktik kebijakan monoloyalitas pegawai negeri pada kenyataannya beralih menjadi loyalitas tunggal terhadap Golkar (Nisa et al., 2017).

Mobilisasi politik dalam pemerintahan melibatkan organisasi Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI), yang mencakup pegawai dari berbagai departemen dan pemerintah daerah. Selain itu, terdapat pula proses kooptasi dan mobilisasi terhadap berbagai organisasi kemasyarakatan seperti Dharma Wanita, Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa, Program Pendidikan Kesejahteraan Keluarga, Komite Nasional Pemuda Indonesia, Karang Taruna, serta ulama, guru, dan organisasi siswa intra sekolah untuk bergabung dengan Partai Golongan Karya (Golkar) (Rozi, 2006). KORPRI berperan dalam mendorong Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk memilih Golkar, termasuk melalui pelatihan anggota Dharma Wanita dalam praktik pemungutan suara untuk Golkar. Setiap PNS diberikan kartu keanggotaan Golkar, dan keterlibatan KORPRI yang menunjukkan loyalitas eksklusif terhadap Golkar mengindikasikan ke-tidak netral-an organisasi tersebut. KORPRI dilibatkan secara langsung oleh pemerintah sebagai pendukung dan kader Golkar dalam upaya memperoleh dan mempertahankan kekuasaan politik di parlemen dan eksekutif. Dukungan tersebut tampak dari surat pernyataan monoloyalitas yang ditandatangani (lihat lampiran 7, gambar 1). Untuk mendapatkan dukungan dan simpatik masyarakat, Sekber Golkar membentuk berbagai organisasi massa yang berfokus pada fungsi sosial, seperti organisasi untuk wanita, petani, buruh, pegawai negeri, dan mahasiswa, di bawah payung Golkar. Mengingat besarnya dukungan dari pegawai negeri dalam pemilihan umum, Golkar berupaya untuk memperluas keterlibatan pegawai negeri.

Tempat Pemungutan Suara ditempatkan dekat kantor-kantor pemerintah. Nampak bahwa Pemerintah memang bukan sekedar melakukan “deparpolisasi” birokrasi, melainkan “golkarisasi”. Pemerintah secara tersirat menambah jumlah suara melalui birokrasi, terlihat dalam formulir monoloyalitas yang ada. Sebagai rencana jangka Panjang, ini merupakan salah satu cara untuk memperketat koordinasi dan kontrol terhadap birokrasi Indonesia (Majalah Tempo, 1971a)

Dalam konteks ini, KORPRI, yang terdiri dari pegawai negeri sipil (PNS), berperan sebagai kekuatan politik untuk mempertahankan status quo pemerintah. Kebijakan monopoli loyalitas pegawai negeri terhadap Golkar telah menghapus hak politik dan kesadaran politik kritis di kalangan mereka. Sebagai hasilnya, muncul kecenderungan loyalitas yang tidak rasional di antara pegawai negeri, di mana

sebagian merasa tidak perlu mempertimbangkan pilihan politik lain selain Golkar sebagai satu-satunya opsi. Politisasi KORPRI telah menyebabkan pembusukan politik, kooptasi, mobilisasi, serta praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme yang signifikan di berbagai bidang kehidupan (Mahdiana, 2018).

Strategi Pemenangan Melalui Golkar

Strategi utama dalam pemilihan umum 1971 adalah menciptakan organisasi pemilihan independen dari partai politik. Orde Baru menggunakan Sekber Golkar (Sekretariat Bersama Golongan Karya), sebuah gabungan organisasi non-partai yang sebagian besar dikendalikan oleh Angkatan Bersenjata, untuk tujuan ini. Sekber Golkar awalnya dibentuk untuk melawan organisasi PKI yang berkembang pada pertengahan 1960-an.

Pengorganisasian dan konsolidasi dilakukan melalui Jalur "ABG", dengan kepanjangan dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), Birokrasi dan Golkar. Jalur G (Golkar) merupakan jalur yang memiliki massa paling besar. Golkar menjadi besar karena didukung oleh jalur lainnya yaitu ABRI dan Birokrasi. Baik ABRI maupun Birokrasi memusatkan perhatiannya pada kemenangan Golkar.

Dalam kampanye 1971, Golkar dikelola oleh Departemen Dalam Negeri, Departemen Pertahanan dan Keamanan, serta sekelompok intelektual Orde Baru yang memiliki hubungan dengan Brigadir Jenderal Ali Moertopo. Kebijakan "monoloyalitas" pejabat kepada Golkar diperkuat oleh komandan-komandan militer lokal yang memiliki struktur administratif sejajar dengan Departemen Golkar kemudian menjadi alat pemilihan umum pemerintah yang sangat terorganisir dan dikendalikan secara sentral. Ali Moertopo, yang mendapat tugas langsung dari Soeharto untuk melakukan *conditioning* (penggalangan) guna melindungi Pancasila dari ancaman kekuatan ekstrim, beroperasi di bawah Opsus (Operasi Khusus). Agar Sekber Golkar dapat berfungsi secara efektif dalam pemilihan umum, Ali Moertopo juga memimpin Badan Pengendali Pemilihan Umum (Bapilu). Bapilu bertanggung jawab atas semua kegiatan dan usaha untuk memenangkan Golkar dalam Pemilihan Umum 1971. Ali Moertopo merekrut tenaga baru dan meluncurkan koran baru, Suara Karya, sebelum pemilu sebagai media resmi Sekber Golkar. Presiden Soeharto menjelaskan koran Suara Karya sebagai harian dari organisasi karya. Harian Suara Karya merupakan alat untuk mempertinggi mutu kekaryaannya dalam segala bidang dan dapat membawa angin segar pembaharuan dalam masyarakat, membuat Masyarakat lebih demokratis dan lebih terbuka tanpa dihambat oleh paham golongan yang sempit (Majalah Tempo, 1971c)

Kemenangan Golkar pada Juli 1971 lebih merupakan hasil penggunaan sumber daya Departemen Hankam, Departemen Dalam Negeri dan Opsus Ali Moertopo yang dikombinasikan dengan Tindakan-tindakan pemerintah, daripada kemampuan sumber daya Golkar sendiri. Pemerintah mencurahkan usaha yang sangat besar kepada Golkar meskipun disertai dengan aspek memaksa dalam kampanye, terutama di tingkat desa. Sedangkan di kalangan penduduk kota yang terdidik dan bahkan di kalangan

mahasiswa yang kritis, mereka umumnya menyetujui janji “pembaharuan” dari pemerintah. Di tingkat pedesaan, terdapat ketidakpercayaan terhadap “politik” yang diakibatkan oleh kejadian-kejadian Gestapu. Hal ini meluas menjadi ketidakpercayaan terhadap partai-partai, perasaan bahwa pilihan untuk golongan karya itu aman dan perasaan akan adanya nilai positif dalam mendukung pemerintah yang dibentuk (Reeve, 2013)

Semua ini tentu telah mempengaruhi kemenangan Golongan Karya, tetapi dapat dipastikan bahwa pendorong utamanya adalah semua orang berharap banyak kepada Golkar karena Golkar tidak pernah mengalami stigma historis sebagaimana partai-partai politik lainnya (Moertopo, 1974).

KESIMPULAN

Pemilihan Umum 1971 dianggap sebagai awal mula penyimpangan demokrasi yang menjadi ciri khas Orde Baru, terutama dalam upayanya untuk mempertahankan status *quo* kekuasaan Presiden Soeharto. Pemilu 1971 pada akhirnya mencerminkan hal sebaliknya, dimana pesta demokrasi itu direkayasa dengan dan dimanipulasi untuk memenangkan Golongan Karya (Golkar) yang pada akhirnya menjadi mesin politik yang melanggengkan kekuasaan Orde Baru. Kemenangan Golkar ini diperoleh melalui strategi-strategi politik untuk memobilisasi dukungan suara masyarakat kepada Golkar. Kunci kemenangan pemilihan umum Golkar ini adalah monopolisasi efektif hirarki birokrasi sipil dan militer. Strategi politik yang digunakan Golkar terkenal dengan sebutan Jalur “ABG”, yaitu kepanjangan dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), Birokrasi dan Golkar. Mengingat keberadaan “ABG” dalam struktur pemerintahan Orde Baru, tidak mengherankan jika terdapat dominasi kekuasaan politik birokrasi dan militer yang terpusat, sedangkan Golkar berfungsi sebagai “kendaraan politik” Orde Baru untuk mempertahankan kekuasaannya melalui partisipasi dalam pemilihan umum. Militer atau ABRI dijadikan sebagai stabilisator, Birokrasi dijadikan sebagai penggerak, sedangkan Golkar dijadikan sebagai penjaga dalam jalannya Orde Baru. Ketiga elemen tersebut bertujuan untuk menjaga stabilitas perekonomian dan politik nasional Indonesia pada masa Orde Baru. Pada Pemilihan Umum 1971 di Indonesia, bentuk *pseudo democracy* atau “demokrasi semu” dapat terlihat dari beberapa faktor yang mempengaruhi proses pemilihan umum tersebut. Meskipun secara formal Indonesia pada waktu itu mengadopsi sistem demokrasi, ada beberapa elemen yang menunjukkan kurangnya kebebasan dan integritas dalam proses tersebut. Beberapa peraturan maupun kebijakan juga dirancang sedemikian rupa untuk menguntungkan Golkar. Meskipun ada proses formal pemilihan umum yang dilakukan, faktor-faktor di atas menunjukkan bahwa esensi dari demokrasi sejati, yaitu kebebasan, keadilan, dan partisipasi yang merata, mungkin tidak sepenuhnya terwujud dalam Pemilihan Umum 1971.

DAFTAR RUJUKAN

- Bhakti, I. N., Tyas, H., Cahyono, H., Sitohang, J., M, H. B., Nurhasim, M., Sihbudi, R., & Yanuarti, S. (1999). *Tentara yang Gelisah*. Mizan.
- Crouch, H. . (1999). *Militer dan Politik di Indonesia*. Pustaka Sinar Harapan.
- Dfamily, M. (1986). *Mengenal Kabinet RI Selama 40 Tahun Indonesia Merdeka*. Kreasi Jaya Utama.
- Effendy, B. (2012). *Beringin Membangun: Sejarah Politik Partai Golkar*. Raja Grafindo Persada.
- Kuntowijoyo. (2003). *Metodologi Sejarah*. Tiara Wacana.
- Kusumaningrum, A. (2019). *Awal Orde Baru*. PT Maraga Borneo.
- Liddle, R. W. (1992). *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*. LP3ES.
- Mahdiana, N. (2018). Politisasi Korpri pada Pemilu Orde Baru Tahun 1970-1998 di Jawa Timur. *AVATARA. e-Journal Pendidikan Sejarah*, 6(3), 48–62.
- Majalah Tempo. (1971a). Golkar: Alternatif & Kemungkinan. *Badan Usaha Jaya Press Jajasan Jaya Raya*.
- Majalah Tempo. (1971b). Memperkenalkan Golkar. *Badan Usaha Jaya Press Jajasan Jaya Raya*.
- Majalah Tempo. (1971c). Setelah 16 Tahun: Apa Jang Sedang Terjadi? *Badan Usaha Jaya Press Jajasan Jaya Raya*.
- Moertopo, A. (1974). *Strategi Politik Nasional*. Centre for Strategic and International Studies.
- Nisa, N. I., Na'im, M., & Umamah, N. (2017). Strategy of Golongan Karya to be Winner in Election Year 1971-1997. *Jurnal Historica*, 1(1), 141–151.
- Reeve, D. (2013). *Golkar: Sejarah Yang Hilang, Akar Pemikiran, dan Dinamika*. Komunitas Bambu.
- Rickfles, M. . (2008). *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*. PT Serambi Ilmu Semesta.
- Rozi, S. (2006). *Zaman Bergerak, Birokrasi Dirombak: Potret Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Pustaka Belajar.
- Safaat, M. . (2017). *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*. Rajawali Press.
- Santoso, T., & Budhiyanti, I. (2019). Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan. In *Tirmizi, Ed.* Sinar Grafika.