

---

# DEMOKRASI ORDE BARU

## Sebuah Catatan Bagi Masa Depan Demokrasi Di Indonesia

---

Lutfi Wahyudi<sup>1</sup>

### *Abstract*

*This article attempts to map the nature and the “dynamics” of New Order’s democracy, aiming at providing underlying notes in carrying out democratisation in the post-New Order era.*

*It is argued that the development programs imposed by the New Order government that yielded political and economic disparities had contributed to the rise of new awareness among those who had been marginalised by the development processes. Accordingly, some new “critical” groups emerged from the society, although their political strengths had not been significant yet at that time. The development processes accompanied by structural transformation in social and economic fields also played roles in maturing people’s political culture. This had been marked by the bravery of the people in judging state/government’s policies and performance. If this runs consistently, it would change people’s perception about power and state to be more rational and objective. In addition, the shift of power balance and the change of political elites’s constellation at state level created a conducive condition for the change of state’s approach in dealing with the society and opposition groups. In this situation, one could expect that the state would accomodate groups’ pressures. An international factor cannot be set aside as well. In fact, the change in international politics has strengthened the democratization agenda worldwide, including in Indonesia. All of these would play imperative roles in shaping the future of Indonesian democracy.*

**Keywords:** *democracy, New Order, Java, king, president, political leadership.*

### **A. Latar Belakang**

Demokrasi, yang berasal dari kata-kata Latin *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintahan), diartikan sebagai pemerintahan *dari, oleh* dan *untuk* rakyat. Dewasa ini terjadi kecenderungan global dimana demokrasi tidak sekedar menjadi wacana

---

<sup>1</sup> Staf Pengajar di Program Studi Ilmu Pemerintahan Fisip Universitas Mulawarman.

intelektual (*intellectual discourse*) melainkan juga ‘impian’ (obsesi) politik berbagai negara, khususnya negara-negara berkembang.

Berakhirnya perang dingin antara Amerika Serikat dengan Uni Soviet, berdampak positif bagi semaraknya gagasan dan proses demokratisasi di berbagai negara. Perhatian dunia beralih dari persoalan militerisasi, perang konvensional, persaingan senjata dan pertarungan ideologis kepada persoalan demokrasi dan hak asasi manusia (HAM).

Demokrasi kemudian menjadi agenda utama dunia pasca perang dingin. Dunia menjadi begitu peka terhadap masalah-masalah demokratisasi di suatu negara. Maka dapat dipahami mengapa penyimpangan hak-hak asasi manusia yang terjadi di suatu negara—peristiwa Dili dan Tiananmen misalnya—mendapat sorotan tajam dari dunia internasional. Berakhirnya perang dingin membawa angin segar bagi proses demokratisasi dan penghargaan yang tinggi terhadap harkat kemanusiaan.

Lambat laun demokrasi diakui sebagai sebuah sistem nilai kemanusiaan yang paling menjanjikan masa depan umat manusia yang lebih baik dari saat ini. Dasarnya adalah karena demokrasi sesuai dengan nilai-nilai luhur kemanusiaan (Suhelmi 2001:296). Demokrasi dinilai sesuai dengan tuntutan-tuntutan kebutuhan “non material” manusia. Nilai-nilai demokrasi akan dapat memanusiakan manusia, sebab nilai-nilainya bertitik tolak dari nilai-nilai luhur. Anggapan ini muncul karena beberapa faktor, diantaranya penderitaan manusia akibat fasisme, totaliterianisme, komunisme, dan paham-paham anti-demokrasi lainnya.

Perang Dunia I (1914-1919) dan Perang Dunia II (1938-1945) misalnya, merupakan fase sejarah manusia yang paling tragis dan ironis. Perkembangan fasisme Jerman, Italia dan pada masa itu menyebabkan demokrasi berada pada titik bawah sejarah peradaban manusia. Penderitaan panjang akibat fasisme membuat umat manusia mendambakan sistem yang demokratis.

Runtuhnya rezim-rezim komunis totaliter seperti Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur juga merupakan faktor penting yang menyebabkan demokrasi kini menjadi obsesi politik dunia. Keruntuhan rezim-rezim itu, bagi banyak kalangan menimbulkan kesan bahwa demokrasi ternyata merupakan senjata ampuh melawan totaliterianisme dan otoriterianisme serta sistem pemerintahan anti-demokrasi lainnya.

Rezim-rezim anti-demokrasi yang sebelumnya menutup pintu bagi arus demokratisasi kini lebih terbuka terhadap arus itu. Sebab menutup diri dari arus demokratisasi akan menyebabkan negara tersebut terisolasi/teralienasi dari struktur politik internasional. Negara itu akan dikucilkan, minimal disorot tajam sebagai negara yang anti-demokrasi.

Pembahasan terhadap demokrasi telah menarik perhatian banyak pihak. Bagi masyarakat, pembicaraan masalah-masalah demokrasi merupakan indikasi dari kepedulian terhadap kepentingan mereka, sedangkan bagi pihak penguasa politik

(pemerintah), keberpihakan pada nilai-nilai demokrasi merupakan cara untuk memperoleh dukungan dari rakyat. Karena itu tidak mengherankan bila publikasi dan pernyataan politik tentang demokrasi telah banyak sekali dibuat sehingga nilai-nilai demokrasi telah dikenal luas oleh masyarakat. Namun harus diakui bahwa pelaksanaan nilai-nilai demokrasi di dalam masyarakat masih menghadapi banyak kendala. Demokrasi seperti yang dipraktikkan negara-negara Barat sekarang ini telah mengalami proses panjang yang memakan waktu tiga atau empat abad. Selama masa itu para filosof penganut paham demokrasi menghadapi tantangan dari para penguasa politik.

Demikian juga dengan praktek demokrasi di Indonesia yang mengalami pasang surut sejak jaman Orde Lama, Orde Baru, dan jaman reformasi. Dalam konteks seperti inilah pembahasan mengenai demokrasi sebagai sebuah idea dan praktek politik akan diposisikan. Demokrasi sebagai praktek politik di Indonesia dalam tulisan ini akan dibatasi hanya pada Orde Baru, karena masa tersebut adalah masa terlama praktek politik dan kekuasaan (termasuk demokrasi tentunya) di Indonesia sejak negeri ini diproklamkan.

Dalam perkembangan politik semacam itulah kajian tentang pelaksanaan demokrasi di era Orde Baru beserta masalahnya penting untuk dilaksanakan, dengan mengacu pada beberapa pertanyaan berikut: (1) Dalam konteks sosio-historis macam apa sebuah demokrasi dapat berkembang?; (2) Dalam negara dan masyarakat macam apa demokrasi berkembang?; (3) Sejauh mana pengaruh negara terhadap masyarakat, reproduksi dan perubahannya?

Untuk memperoleh data yang diperlukan, dilakukan studi dokumen/kepustakaan dengan cara mengkaji dan menganalisa serta mengklasifikasi teori, konsep maupun data (pandangan dan pendapat para ahli) dari literatur-literatur yang ada. Analisa data dilakukan dengan cara membandingkan data-data yang telah terkumpul berdasarkan klasifikasi yang telah dilakukan sebelumnya, kemudian melakukan kritik baik secara ekstern maupun intern terhadap data-data tersebut untuk menentukan intensitas dan kredibilitas data, untuk selanjutnya melakukan analisis dan interpretasi terhadap data-data tersebut, agar dapat memberikan deskripsi mengenai pelaksanaan demokrasi pada era Orde Baru.

## **B. Perkembangan Demokrasi Pra Orde Baru**

Di Indonesia pemikiran tentang demokrasi telah menjadi salah satu topik penting sejarah pemikiran politik. Para pendiri Republik seperti Soekarno, Hatta, Soepomo dan Natsir telah merumuskan berbagai model demokrasi yang diperuntukkan bagi praktek politik di Indonesia. Soekarno dengan falsafah sinkretismenya, Hatta dengan kekagumannya pada model sosialis-demokrasi, Soepomo dengan paham negara integralistiknya dan Natsir dengan dasar-dasar ajaran Islamnya (Feith dan Castles 1988:24). Selain itu berkembang pula pemikiran-

pemikiran lain tentang demokrasi yang bervariasi sejalan dengan konteks historis yang dipakai dan melingkupi para tokoh pada zaman itu.

Langsung maupun tidak langsung, keragaman pemikiran tentang demokrasi ini terekspresikan dalam eksperimen demokrasi yang dijalankan selama 20 (dua puluh) tahun pertama masa kemerdekaan. Dalam kerangka ini terdapat perbedaan pendapat mengenai pemilahan yang tepat terhadap periode praktik politik demokrasi di Indonesia. Pemilahan yang umum dilakukan adalah membagi masa Indonesia merdeka ke dalam dua periode besar. Yaitu Orde Lama dan Orde Baru. Pemilahan ini tidak memuaskan, karena sifatnya yang menggeneralisir 20 tahun pertama kemerdekaan sebagai “Orde Lama”, pada hal praktik politik pada masa ini ditandai oleh terjadinya pasang surut dan dinamika politik yang amat kaya. Dalam penelitian ini penyebutan Orde Lama digunakan hanya untuk menunjuk pada masa Demokrasi Terpimpin Soekarno. Pemilahan yang digunakan oleh Feith, Castles dan Deliar Noer, yaitu masa Soekarno dan masa Soeharto sama kurang memuaskannya (Feith dan Castles 1988). Oleh karena itu, dalam penelitian ini akan digunakan pemilahan dengan meminjam periodisasi yang digunakan Wilopo (Wilopo 1976:26). Rentang waktu 1945-1957 dibagi menjadi periode “Revolusi” dan “Demokrasi Parlementer”, kemudian rentang waktu 1957-1965 sebagai “Demokrasi Terpimpin”, dan periode 1965 sampai 21 Mei 1998 sebagai “Orde Baru”.

Sejak dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 3 November 1945 yang menganjurkan pembentukan partai-partai politik, perkembangan demokrasi dalam masa revolusi dan demokrasi parlementer dicirikan oleh distribusi kekuasaan yang khas. Presiden Soekarno ditempatkan sebagai pemilik kekuasaan simbolik dan seremonial, sementara kekuasaan pemerintahan yang riil dimiliki oleh Perdana Menteri, kabinet dan parlemen. Partai politik memainkan peranan sentral dalam kehidupan politik dan proses pemerintahan. Kompetisi antar kekuatan dan kepentingan politik mengalami masa kekuasaan terbesar sepanjang sejarah Indonesia merdeka. Pergulatan politik ditandai oleh tarik menarik antar kekuatan partai di dalam lingkaran kekuasaan, dan tarik menarik antara partai di dalam lingkaran kekuasaan dengan kekuatan politik di luar lingkaran kekuasaan: pihak kedua mencoba menarik pihak pertama keluar dari lingkaran kekuasaan.

Kegiatan partisipasi politik di masa ini berjalan dengan hingar bingar, terutama melalui saluran partai politik yang mengakomodasikan berbagai ideologi dan nilai-nilai primordialisme yang tumbuh di tengah masyarakat (Karim 1983:57). Namun demikian masa ini ditandai oleh terlokalisasinya proses politik dan formulasi kebijakan pada segelintir elit politik semata. Studi J. Eliseo Rocamora misalnya, menunjukkan bahwa masa 1945-1959 ditandai oleh tersentralisasinya kekuasaan pada tangan elit-elit partai dan masyarakat berada dalam keadaan terasingkan dari proses politik (Rocamora 1991:28).

Dalam keadaan ini Presiden Soekarno yang amat tidak menyukai distribusi kekuasaan yang menempatkannya sebagai Presiden simbolik merupakan pihak yang paling merasa dirugikan dengan praktik politik masa itu. Selain itu militer juga berada dalam posisi kurang lebih sama dengan Soekarno (Feith dan Castles 1988:54).

### C. Demokrasi Di Masa Orde Baru

Setelah kekuasaan rezim Orde Lama yang kurang lebih selama 20 tahun berkuasa berakhir, kemudian lahirlah Orde Baru di penghujung tahun 1960-an, yang menumbuhkan harapan-harapan akan perbaikan keadaan sosial, ekonomi dan politik. Dalam kerangka ini, banyak kalangan berharap akan terjadinya akselerasi pembangunan politik ke arah demokratisasi. Salah satu harapan dominan yang berkembang saat itu adalah bergesernya *power relationship* antara negara dan masyarakat. Diharapkan kekuatan politik masyarakat meningkat dan memperoleh tempat yang proporsional dalam proses politik dan pemerintahan, terutama dalam rangka formulasi kebijakan-kebijakan politik baru. Sebaliknya akumulasi dan sentralisasi kekuasaan yang selama Orde Lama begitu jelas terkonstruksikan, diharapkan segera berganti dengan pluralisme kekuasaan. Dalam keadaan semacam itu, demokratisasi diharapkan tumbuh dan terwujud, tidak sekedar menjadi retorika politik pemerintah Orde Baru yang sedang menumbuhkan dirinya itu.

Harapan akan tumbuhnya demokrasi di awal Orde Baru dimiliki tidak saja oleh kalangan elit politik yang merasa memperoleh peluang politik baru, namun juga dimiliki oleh berbagai kalangan lain secara luas. Studi Francois Raillon menunjukkan bahwa para mahasiswa di kampus-kampus pada saat itu memiliki harapan besar terhadap tumbuhnya suasana politik baru yang lebih segar dan demokratis (Raillon 1985:163).

Harapan akan tumbuhnya demokrasi tersebut adalah harapan yang memiliki dasar-dasar argumentasi empirik yang memadai, antara lain menyangkut tiga hal berikut ini. *Pertama*, berbeda dengan Demokrasi Terpimpin-nya Soekarno yang lahir sebagai produk rekayasa elit, Orde Baru dilahirkan oleh gerakan massa yang mengalirkan arus keinginan dari bawah. Latar belakang ini menjadi dasar yang kuat bagi terjadinya pembesaran pluralisme dan penumbuhan demokrasi, mengingat sebagai sebuah pemerintahan yang tumbuh dari bawah Orde Baru seyogyanya memberikan tempat bagi aktualisasi politik masyarakat.

*Kedua*, rekrutmen elit politik di tingkat nasional yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru pada saat pembentukannya memperlihatkan adanya kesejajaran dengan gagasan Daniel Bell yang sangat populer saat itu. Dia, sebagaimana dikutip oleh Mochtar Mas'ood, menyebut bahwa formulasi kebijakan-kebijakan politik tidak lagi diserahkan pada peran politisi dan ideolog, melainkan kepada para teknokrat (Mas'ood 1989:136). Perluasan dan reorientasi dalam

rekrutmen politik yang mengintegrasikan kalangan teknokrat ke dalam struktur kekuasaan ini dianggap mengindikasikan akan terjadinya suatu reorientasi politik dikalangan penguasa sejalan dengan komitmen para teknokrat yang waktu itu dikenal egaliter dan demokratis. Terintegrasinya kelompok teknokrat ke dalam struktur kekuasaan diharapkan akan memberikan pengaruh kepada kinerja negara dalam hal ini Orde Baru dan kebijakan-kebijakannya sehingga lebih mementingkan proses politik yang *bottom up* dan lebih berorientasi kepada publik.

*Ketiga*, sejalan dengan kedua dasar empirik di atas, masa awal Orde Baru ditandai oleh terjadinya perubahan besar dalam perimbangan politik di dalam negara dan masyarakat. Tiga pusat kekuasaan Orde Lama, yaitu Presiden, militer (khususnya Angkatan Darat) dan PKI, digeser oleh pusat-pusat kekuasaan baru yaitu militer dan teknokrasi dan birokrasi. Kekuatan-kekuatan politik kemasyarakatan yang selama masa Orde Lama terhambat aktualisasinya juga muncul kembali ke permukaan. Sekalipun militer menjadi pilar utama kekuasaan, namun kekuatan-kekuatan egaliter juga tumbuh saat itu, yang kemudian dikenal sebagai “bulan madu” yang singkat antara negara dengan kekuatan-kekuatan kemasyarakatan Orde Baru.

Ketiga dasar empirik di atas sekalipun masih bersifat tentatif, namun dalam masa itu amatlah memadai untuk menjadi alasan tumbuhnya harapan demokratisasi. Wajah demokrasi Orde Baru mengalami pasang surut sejalan dengan tingkat perkembangan ekonomi, politik dan ideologi sesaat atau temporer. Tahun-tahun awal pemerintahan Orde Baru ditandai oleh adanya kebebasan politik yang besar, yang oleh Mochtar Loebis disebut sebagai “musim semi kebebasan” (*Kompas*, 8 Maret 1992). Dalam masa yang tidak lebih dari tiga tahun ini kekuasaan-kekuasaan seolah-olah akan didistribusikan kepada kekuatan kemasyarakatan. Oleh karena itu, pada kalangan elit perkotaan dan organisasi sosial politik yang siap menyambut Pemilu 1971, tumbuh gairah besar untuk berpartisipasi mendukung program-program pembaharuan pemerintahan baru (Raillon 1985).

Namun prototipe demokrasi itu segera mengabur ketika bulan madu negara-masyarakat juga mulai menghambur dan berakhir. Titik tolaknya adalah kemenangan Golkar dalam Pemilu 1971 dengan memperoleh suara mayoritas 62,8% (Liddle 1992:31). Pemerintahan Orde Baru yang ditulangpunggungi militer memperoleh legitimasi politik konkret melalui kemenangan ini, dan segera melakukan berbagai regulasi ekonomi dan politik secara ketat. Pada saat inilah kesenjangan antara negara dan masyarakat mulai terbentuk, yang ditandai dengan maraknya gelombang demonstrasi dan protes terhadap kinerja Orde Baru dan kebijakannya, dan berpuncak pada terjadinya Malapetaka Lima Belas Januari (Malari). Para analis politik melihat kecenderungan pengetatan regulasi ekonomi dan politik yang dilakukan Orde Baru tersebut dibentuk oleh adanya kebutuhan jangka pendek untuk keluar dari krisis ekonomi dan politik warisan Orde Lama, serta oleh kebutuhan jangka panjang untuk menciptakan pemerintahan yang kuat dan berkemampuan menjalankan pemba-

ngunan yang sukses. Kebutuhan ini kemudian diterjemahkan oleh Orde Baru dengan lebih mengembangkan model rekayasa politik dari pada model partisipatif (Mas'ood 1989).

Perkembangan yang terlihat kemudian adalah semakin lebarnya kesenjangan antara negara dan masyarakat. Orde Baru mewujudkan dirinya sebagai kekuatan yang kuat dan relatif otonom, sementara masyarakat semakin teralienasi dari lingkaran kekuasaan dan proses formulasi kebijakan. Keadaan ini adalah hasil akumulasi dari berbagai faktor, antara lain: (1) kemenangan demi kemenangan mutlak Golkar dalam Pemilu yang memberi legitimasi politik yang makin kuat kepada negara; (2) dijalankannya regulasi-regulasi politik semacam birokratisasi, depolitisasi dan institusionalisasi; (3) dipakainya pendekatan keamanan; (4) intervensi negara terhadap perekonomian dan pasar yang memberikan keleluasaan kepada negara untuk mengakumulasi modal dan kekuatan ekonomi; (5) tersedianya sumber pembiayaan pembangunan baik dari eksploitasi minyak bumi dan gas serta dari komoditas non-migas dan pajak domestik, maupun yang berasal dari bantuan luar negeri; dan (6) sukses Orde Baru dalam menjalankan kebijakan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat sehingga menyumbat gejolak masyarakat yang potensial muncul karena sebab struktural (Fatah 2000:24).

Masalah yang kemudian muncul adalah Orde Baru sukses dalam memacu pertumbuhan ekonomi dan pemeliharaan stabilitas, namun sebagai biaya sosialnya, pemerataan dan pembangunan demokrasi tidak berhasil dicapai secara mengesankan. Kesenjangan distribusi kekuasaan mengkonstruksikan sebuah keadaan yang berbeda dengan harapan yang tumbuh pada awal kelahiran Orde Baru. Namun dalam perkembangan politik selanjutnya, terutama sejak akhir tahun 1980-an dapat kita amati, harapan terhadap tumbuhnya demokrasi kembali muncul ke permukaan sebagai sebuah kecenderungan umum. Harapan ini tampaknya dimekarkan oleh beberapa faktor berikut ini (Fatah 2000).

*Pertama*, terjadinya perbaikan struktur sosial-ekonomi masyarakat sebagai hasil konkret pembangunan Orde Baru dalam kerangka stabilitas. Dalam kerangka ini, muncul kantong-kantong kritisme baru ditengah masyarakat, terutama yang terbentuk oleh komunitas kelas menengah yang makin menguat secara ekonomi, sekalipun tidak demikian secara politik. *Kedua*, pembangunan Orde Baru yang menghasilkan disparitas ekonomi dan politik, secara ironis berperan pula menumbuhkan kesadaran baru pada masyarakat bawah yang termarginalisasi oleh proses pembangunan beserta hasilnya. Akibatnya, dari komunitas ini juga muncul kantong-kantong kritisme baru, sekalipun kekuatan politiknya belum terlalu signifikan. *Ketiga*, adanya perimbangan dan komposisi baru dalam tataran elit politik negara, potensial menyegarkan pendekatan negara terhadap masyarakat dan kantong-kantong oposisi di dalamnya. Dalam kerangka ini kita bisa memahami adanya sikap-sikap negara yang lebih akomodatif. *Keempat*, pembangunan beserta

transformasi struktural dibidang sosial dan ekonomi telah pula berperan dalam melakukan pendewasaan budaya politik dalam tataran negara dan masyarakat. Gejala ini terutama ditandai oleh terjadinya peningkatan keberanian masyarakat dalam melakukan penilaian terhadap kinerja negara dan kebijakannya. Jika hal ini berjalan konsisten, maka ia potensial mendorong pergeseran persepsi masyarakat tentang kekuasaan dan negara kearah persepsi yang lebih obyektif dan rasional. *Kelima*, terjadinya perubahan-perubahan besar dalam politik internasional pada gilirannya ikut membantu mendesak agenda demokratisasi bagi masyarakat-masyarakat domestik, termasuk Indonesia (Fatah 2000).

Keunikan praktek demokrasi Orde Baru dapat dijelaskan dengan mengemukakan dua hal berikut ini.

### **1. Kepemimpinan Politik, Demokrasi, dan Keadilan Sosial dalam Pembangunan Orde Baru**

Kepemimpinan politik Orde Baru tidak dapat dilepaskan dari figur Presiden Soeharto sebagai orang kuat di zamannya. Sebagai orang Jawa, Soeharto sangat mengagumi kepemimpinan politik raja-raja Jawa, sampai-sampai hal ini sangat kuat pengaruhnya terhadap pemikiran-pemikiran politik dan kepribadian Soeharto. Oleh karena itu pembahasan tentang hal ini akan dilakukan dengan memakai tolok ukur yang telah dipakai untuk memahami karakter kepemimpinan politik Raja Jawa.

Konsepsi dan praktek politik yang dibentuk oleh konsepsi Jawa yang amat khas tentang kekuasaan dikategorikan oleh Ben Anderson menjadi empat pandangan tentang kekuasaan (Anderson 1998:51-52). *Pertama*, bagi masyarakat Jawa kekuasaan itu konkret. *Kedua*, kekuasaan itu homogen. *Ketiga*, jumlah kekuasaan dalam alam semesta selalu tetap, dan yang *keempat*, kekuasaan itu tidak mempersoalkan keabsahan.

Tolok ukur yang dipakai untuk memahami kepemimpinan politik tersebut adalah sebagai berikut:

#### ***a. Hierarki serta Pengaturan Posisi dan Peran Para Pembantu.***

Secara struktural, Presiden adalah orang yang duduk dalam hierarki tertinggi pemerintahan. Selain dijamin oleh konstitusi, kedudukan hierarkis ini juga dibentuk oleh praktek politik yang dijalankan di negara manapun yang menempatkan eksekutif sebagai pengendali operasi roda pemerintahan dan pemilik kekuasaan riil. Eksekutif, bagaimanapun adalah *core of government*. Presiden Orde Baru, dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara dan sekaligus Kepala Pemerintahan, tak dapat dihindari lagi menjadi pengisi kursi puncak hierarki politik dan kekuasaan.

Dalam praktek politik Orde Baru, posisi puncak hierarki yang diduduki Presiden tersebut praktis ditempatinya "sendiri". Hal ini dimungkinkan paling tidak oleh dua hal. *Pertama*, sistem politik Indonesia masa Orde Baru pada dasarnya tidak menempatkan Wakil Presiden sebagai pemegang posisi kunci dalam pemerintahan



yang memiliki kekuasaan riil dan prinsipil. Wapres dalam praktek politik Orde Baru hanya ditempatkan sebagai “ban serep semata”. Wapres diberi tugas sebagai pembantu Presiden dalam menjalankan tugas politik dan pemerintahan sehari-hari. Walaupun Wapres kemudian diberi tugas pengawasan pembangunan, pemberian tugas khusus ini tidak dilengkapi dengan pemilikan wewenang atau otoritas menentukan dan memberikan sanksi secara leluasa apalagi otonom. *Kedua*, “kesendirian” Presiden dalam hierarki puncak dibentuk pula oleh keberhasilan Presiden dalam mengatur tatakerja para pembantunya, dari tingkat menteri sampai eselon paling bawah. Hal ini diakui oleh Presiden Soeharto sendiri dalam otobiografinya, yang dilandasi oleh dua faktor, yaitu: (1) secara yuridis formal konstitusi memang menempatkan Menteri dan aparat pemerintahan lainnya sebagai pembantu Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden; (2) Presiden Soeharto berhasil menempatkan dan mengatur para pembantunya (teknokrat maupun militer) dengan sistem kerja yang ketat dan terkendali (Soeharto 1989:426)

Sulit dibantah bahwa Presiden Soeharto telah mencapai puncak kekuasaan dalam sistem politik Indonesia dalam pengertian sesungguhnya, dan pada saat yang sama telah berhasil pula memposisikan para pembantunya dalam kedudukan yang memusat dan “mengabdikan” kepadanya. Orientasi tindakan orang-orang disekitar Presiden Soeharto dapat dikatakan dikendalikan oleh Presiden secara halus. Kenyataan ini antara lain terefleksikan dalam ungkapan yang amat populer dikalangan para menteri, yaitu “atas pertunjuk Bapak Presiden”.

Sementara itu, kedudukan dan kesendirian Presiden dalam puncak hierarki juga dibentuk secara sangat halus dan canggih sedemikian rupa sehingga hal itu tidak menjadi persoalan politik yang mencolok. Tercatat hanya satu kali kesempatan saja Presiden menampilkan citranya yang *powerful*, yaitu ketika Ia mengeluarkan ungkapan “gebuk” dalam jumpa pers dipesawat udara yang membawanya pulang dari kunjungan ke Uni Soviet di tahun 1989.

#### ***b. Kontrol dan Partisipasi Politik.***

Kepemimpinan Orde Baru muncul menggantikan suatu masa dimana kekuasaan terdistribusi diantara tiga kekuatan utama, yaitu Presiden, Partai Komunis Indonesia dan Angkatan Darat. Dalam formasi itu Presiden menjadi sentral. Masa ini yang kemudian dikenal sebagai Demokrasi Terpimpin. Ketika Orde Baru muncul distribusi kekuasaan mengalami perubahan besar. Angkatan Darat dan militer secara umum muncul sebagai kekuatan politik utama.

Sepanjang sejarah politik Orde Baru, kita dapat mengidentifikasi adanya dua pola distribusi kekuasaan yang berbeda. Pola pertama terbentuk pada masa konsolidasi awal Orde Baru, pada saat Presiden belum muncul sebagai kekuatan politik mandiri dan masih terkolektifikasi di dalam Angkatan Darat atau militer. Pola kedua segera terbentuk setelah Golongan Karya (Golkar) memenangkan dua kali

Pemilu sehingga penguasa Orde Baru memiliki legitimasi politik yang konkret dan kokoh. Pada ploa kedua, Presiden perlahan namun pasti mencuat sebagai kekuatan politik yang mandiri, dan akhirnya menjadi pusat kekuasaan.

Baik pada pola pertama terlebih lagi pada pola kedua, Presiden memainkan peranannya dengan pemilikan kekuasaan yang besar. Dalam keadaan ini praktis tidak tersedia kontrol politik yang efektif terhadap Presiden, baik dari dalam lingkaran kekuasaan negara maupun dari luar. Ketidakefektifan kontrol ini terjadi baik dari lembaga formal, yaitu legislatif, maupun yang datang dari kelompok-kelompok oposisi. Pada saat yang sama, lembaga yudikatifpun praktis tidak memainkan peranan kontrol yang substansial, mengingat keterbatasan-keterbatasan struktural yang dimilikinya.

Ketidakefektifan kontrol legislatif dibentuk oleh keberhasilan Golkar menjadikan dirinya sebagai kekuatan politik hegemonik dan dominan di DPR, sementara partai politik lain menjadi partai gurem. Kekuatan politik Golkar semakin menghegemonik dengan adanya “duet-historis” Golkar-ABRI di lembaga legislatif. Melalui prosedur pengangkatan, ABRI mewakilkan anggotanya di dalam lembaga legislatif dalam jumlah yang signifikan. Kedua kekuatan politik besar ini merupakan duet politik yang terbukti solid dengan orientasi politik yang sulit dibedakan. Dalam tataran praksis, dominasi kuantitatif Golkar-ABRI di dalam lembaga legislatif tersebut didukung pula oleh tata tertib DPR yang cenderung membatasi aktualisasi kekuatan-kekuatan politik—terutama aktualisasi individu dan satu fraksi mandiri—didalamnya. Kekuatan kuantitatif Golkar-ABRI dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1. Perimbangan Kekuatan Politik di DPR

No	Kekuatan Politik	1971		1977		1982		1987	
		Kursi	%	Kursi	%	Kursi	%	Kursi	%
1.	PPP	94	20,24	99	21,55	94	20,44	61	12,20
2.	PDI	30	6,52	29	6,31	24	5,21	40	8,00
3.	GOLKAR-ABRI	336	73,04	332	72,17	342	74,35	399	79,80

Sumber: Alfian dan Syamsuddin (eds) (1988).

Postur Golkar dan ABRI yang hegemonik dalam lembaga legislatif memiliki implikasi yang luas terhadap penguatan kekuasaan Presiden dan melemahnya kontrol politik terhadapnya.

Implikasi ini dimungkinkan mengingat bersatunya tiga posisi kekuasaan strategis pada tangan Presiden, yaitu Mandataris MPR yang mengepalai kekuasaan eksekutif, Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata dan Ketua Dewan Pembina Golkar.

Ketiga posisi strategis yang menyatu pada Presiden tersebut menjadikan Presiden sebagai sumber aliran kekuasaan baik dalam elemen legislatif maupun eksekutif. Hal ini terjadi terutama setelah Presiden didudukkan sebagai Ketua Dewan Pembina Golkar, sebuah jabatan dalam Golkar yang semenjak Munas II Golkar 1978 di Denpasar Bali diberi kedudukan dan otoritas tertinggi dalam organisasi Golkar. Sebagai Ketua Dewan Pembina, Presiden praktis memegang kekuasaan prinsipil dan luas di dalam Golkar, sementara DPP Golkar diposisikan sebagai pemegang kekuasaan operasional yang terbatas.

Ketika otoritas Presiden di dalam Golkar itu berpadu dengan kekuatan konkret Presiden sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata yang memiliki garis komando ke Mabes ABRI dan akhirnya Fraksi ABRI di DPR-MPR, maka dapat dikatakan aliran kekuasaan di lembaga legislatif menjadi benar-benar bersumber pada tangan Presiden.

Mengingat Presiden merupakan penguasa puncak eksekutif, maka secara struktural kontrol politik terhadap eksekutif dan Presidenpun terhambat. Keadaan ini yang menjadikan Presiden sebagai pemegang kekuasaan tanpa kontrol yang efektif.

Sementara itu kontrol politik dari oposisi juga tidak terlihat efektif sepanjang masa Orde Baru. Di satu sisi keadaan ini tercipta akibat kelemahan utama oposisi yang tidak terorganisasi dengan baik sehingga gerakan oposisi berada dalam keadaan timbul tenggelam, berserakan, sporadis, serta bersifat parsial dan temporal—dengan sedikit mengecualikan Kelompok Kerja Petisi 50. Selain itu oposisi Orde Baru terjerat pada karakternya yang elitis sehingga tidak pernah mampu memberi tekanan politik yang efektif karena tidak termassalisasi.

Namun demikian, sebab utama dari ketidakefektifan kontrol politik oposisi sepanjang masa Orde Baru terletak pada faktor struktur politik makro. Kelembagaan oposisi tidak diakui keberadaannya dalam struktur kelembagaan politik formal sehingga tidak memiliki saluran politik. Dan lebih jauh sikap-sikap oposisional pun menjadi tidak terakomodasikan dalam struktur dan proses formulasi kebijakan politik.

Ketidakefektifan kontrol politik terhadap Presiden didukung pula oleh adanya kondisi partisipasi politik Orde Baru yang khas. Dilihat dari proses politik di atas permukaan, partisipasi politik masyarakat sebenarnya berjalan cukup baik selama masa Orde Baru. Dalam empat kali Pemilu yang diadakan, angka partisipasi masyarakat senantiasa di atas 90 %.

### ***c. Pengendalian dalam Proses Pengambilan Keputusan.***

Struktur dan proses pengambilan keputusan—sebagai salah satu dari karakter kepemimpinan politik—di masa Orde Baru tentu saja amat berkaitan erat dengan sifat kekuasaan Presiden sebagaimana telah digambarkan sebelumnya. Alfian menggambarkan bahwa pengambilan keputusan-keputusan politik dimasa Orde Baru

boleh dikatakan hampir seluruhnya tidak bisa keluar dari jangkauan peran penting Presiden Soeharto. Sekalipun terdapat peran dari para pembantu Presiden dalam proses dan struktur pengambilan keputusan itu namun peranan mereka terbatas menjadi input bagi pematangan sikap Presiden belaka (Alfian 1986:190).

Presiden Orde Baru memiliki kekuasaan yang konkret, luas dan cenderung memusat. Hal ini dibentuk oleh tiga faktor, yaitu: *Pertama*, Presiden Soeharto telah mampu memanfaatkan program pembangunan ekonominya sebagai simbol politik baru yang efektif sekaligus sebagai legitimasi paling penting terhadap pemerintahannya. *Kedua*, terjadinya disintegrasi terus menerus diantara kekuatan-kekuatan politik sipil telah memberikan kepada Presiden Soeharto dan ABRI ruang dan kebebasan bergerak yang luas. *Ketiga*, falsafah jalan tengah dan falsafah sentrisme yang dimiliki Presiden Soeharto yang menandainya sebagai pemimpin yang lebih mengutamakan kestabilan dari pada perubahan radikal telah membantu Presiden menjalankan tugas dan fungsi politiknya (Alfian 1986:190).

## 2. Kepemimpinan Politik Raja Jawa dan Kepemimpinan Politik Presiden Orde Baru

Dalam tataran umum, sulit dibantah sejumlah ciri identik dan persamaan esensial antara kepemimpinan politik Raja-Raja Jawa dengan Presiden Orde Baru. Pertama, baik pemimpin politik Jawa masa lampau maupun pemimpin politik Orde Baru sama-sama menduduki puncak hierarki kekuasaan dalam “kesendirian”. Kedua, struktur dan proses pengambilan keputusan politik dalam kedua masa itu memiliki ciri identik, yaitu tersentralisasi pada peran pemimpin politik. Ketiga, kontrol terhadap kekuasaan pemimpin politik keduanya memiliki ciri identik namun dengan gradasi berbeda, yaitu pada Raja Jawa kontrol tersebut sama sekali tidak dimungkinkan secara epistemologis dan praktis, sementara di masa Orde Baru kontrol dimungkinkan secara epistemologis, namun tidak efektif dalam tingkat praksis. Demikian juga halnya dengan partisipasi politik masyarakat.

Dalam tataran spesifik, ada beberapa persamaan dan perbedaan karakter kepemimpinan politik kerajaan Jawa masa lampau dengan masa Orde Baru sebagaimana dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 2. Perbandingan Karakter Kepemimpinan Politik Raja Jawa Masa Lampau dan Masa Orde Baru

No.	Kerajaan Jawa	Orde Baru
1.	<i>Perbedaan</i> 1. Formasi kekuasaan bersifat kaku 2. Formasi kekuasaan lebih dibentuk secara kultural	1. Formasi kekuasaan bersifat leluasa dan longgar 2. Formasi kekuasaan lebih dibentuk secara struktural

	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Akumulasi kekuasaan bersifat total</li> <li>4. Tidak mempersoalkan keabsahan</li> <li>5. Kekuasaan lebih bersifat moral</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Akumulasi kekuasaan dilekati sifat distributif</li> <li>4. Dibentuk dengan keabsahan</li> <li>5. Kekuasaan lebih bersifat alienatif</li> </ol>
2.	<p><i>Persamaan</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Struktur dan proses politik terkendalikan secara leluasa oleh pemimpin</li> <li>2. Kepemimpinan paternalistik</li> <li>3. Kekuasaan untuk harmonisasi kosmos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Struktur dan proses politik terkendalikan secara leluasa oleh pemimpin</li> <li>2. Kepemimpinan paternalistik</li> <li>3. Kekuasaan untuk harmonisasi sosial, pembangunan dan stabilitas</li> </ol>

Sumber: Fatah (2000).

Formasi kekuasaan Raja Jawa kaku karena didasarkan pada ketentuan-ketentuan alamiah yang tidak bisa direkayasa secara sosial. Sedang kekuasaan Presiden Orde Baru adalah produk pergulatan politik. Sekalipun demikian, dalam formasinya masing-masing, baik Raja Jawa maupun Presiden Orde Baru benar-benar memiliki kekuasaan politik riil.

Formasi kekuasaan politik Raja Jawa masa lampau yang bersifat kaku tersebut lebih terbentuk oleh faktor kultural. Kekuasaan Raja adalah sesuatu yang diyakininya sebagai bagian dari norma, nilai, kepercayaan dan sikap politik yang mereka junjung tinggi. Pengakuan terhadap kekuasaan Raja adalah merupakan tuntutan moral, politik dan sekaligus magis. Peran struktur terbatas pada melanggengkan norma, nilai, kepercayaan dan sikap politik, bukan memproduksinya.

Sedangkan formasi kekuasaan Presiden pada masa Orde Baru lebih dibentuk secara struktural. Rekayasa struktur politik sepanjang lebih dari dua dasawarsalah yang telah berperan menempatkan Presiden dalam kekuasaan yang luas. Formasi kekuasaan Presiden dengan demikian merupakan resultan dari pertarungan politik yang terjadi di elemen-elemen negara dan keberhasilan struktur politik mendistribusikan kekuasaan secara senjang kepada elemen negara disatu pihak dengan masyarakat sipil dilain pihak.

Perbedaan lain yang mendasar adalah pada sifat dan derajat akumulasi kekuasaan. Akumulasi kekuasaan Raja Jawa bersifat total karena sudah terpakat ke dalam "jumlah kekuasaan di alam semesta selalu tetap". Raja dengan demikian merupakan penguasa dengan totalitas kekuasaan yang tak bisa dikurangi dan dibatasi.

Keadaan yang berbeda ditemui dalam kekuasaan Presiden Orde Baru. Akumulasi kekuasaan Presiden Orde Baru tidaklah bersifat total, melainkan dilekati sifat distributif. Sekalipun Presiden memiliki kekuasaan konkret dan luas, kekuasaan

tidak sepenuhnya berkumpul dalam tangan Presiden, melainkan terdistribusi pula pada kekuatan-kekuatan politik lain yang mendiami lingkaran kekuasaan negara.

Dalam konteks ini, kita bisa menempatkan posisi militer, elit politik sipil dan elit profesional yang dalam batas-batas tertentu memegang pula kekuasaan konkret, sekalipun tidak selalu Presiden.

Persolan keabsahan menjadi pembeda selanjutnya. Kekuasaan Raja Jawa adalah kekuasaan yang tidak membutuhkan keabsahan, karena kekuasaan itu dipandang sebagai sesuatu yang datang dari atas, tidak datang dari bawah. Raja berkuasa atas kehendak dewa atau Tuhan, dan legitimasi masyarakatpun menjadi hal yang tidak perlu. Hal ini tentu saja berbeda secara diametral dengan kepemimpinan Presiden Orde Baru yang terbentuk melalui proses legitimasi politik yang konstitusional. Presiden dipilih oleh rakyat melalui wakil mereka dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Perbedaan terakhir ditunjukkan oleh sifat kekuasaan dalam pengertiannya yang menyeluruh pada kedua pemimpin politik di masa yang berbeda itu. Kekuasaan Raja Jawa menunjukkan dirinya sebagai “kekuasaan moral”. Yaitu kekuasaan yang dibangun atas dasar konsensus normatif dalam masyarakat dan karenanya dipatuhi karena sebab moral. Sementara itu, kekuasaan Presiden Orde Baru cenderung bersifat alienatif, karena dibentuk oleh rekayasa struktur dan menghasilkan kepatuhan oleh sebab dorongan dan paksaan struktural.

Perbandingan di atas mengkonstruksikan bahwa sekalipun terdapat sejumlah perbedaan spesifik sampai batas tertentu, terjadi paralelisme historis antara kepemimpinan politik masa lampau dengan kepemimpinan politik masa kini. Paralelisme historis ini adalah sebagai akibat terbawanya kultur lama. Ini bisa juga karena langgam rekayasa struktur Orde Baru yang khas dan berhasil memproduksi langgam kekuasaan memusat yang kebetulan sama dengan langgam kekuasaan masa lalu.

Keunikan praktek demokrasi Orde Baru sebagaimana dipaparkan di atas merupakan catatan sejarah berharga untuk para *democratic forces* dalam mengembangkan demokrasi Indonesia ke depan. Catatan ini terutama dimaksudkan agar praktek-praktek anti-demokrasi atau pro-otoritarianisme tidak lagi terulang atau tidak lagi mendapat tempat dalam penyelenggaraan kekuasaan di negara ini.

#### **D. Kesimpulan**

Sebagai catatan penutup dapat dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut: *Pertama*, terjadinya perbaikan struktur sosial-ekonomi masyarakat sebagai hasil konkret pembangunan Orde Baru dalam kerangka stabilitas. Dalam kerangka ini, muncul kantong-kantong kritisme baru ditengah masyarakat, terutama yang

terbentuk oleh komunitas kelas menengah yang makin menguat secara ekonomi, sekalipun tidak demikian secara politik.

*Kedua*, pembangunan Orde Baru yang menghasilkan disparitas ekonomi dan politik, secara ironis berperan pula menumbuhkan kesadaran baru pada masyarakat bawah yang termarginalisasi oleh proses pembangunan beserta hasilnya. Akibatnya, dari komunitas ini juga muncul kantong-kantong kritisme baru, sekalipun kekuatan politiknya belum terlalu signifikan.

*Ketiga*, adanya perimbangan dan komposisi baru dalam tataran elit politik negara, potensial menyegarkan pendekatan negara terhadap masyarakat dan kantong-kantong oposisi di dalamnya. Dalam kerangka ini kita bisa memahami adanya sikap-sikap negara yang lebih akomodatif.

*Keempat*, pembangunan beserta transformasi struktural dibidang sosial dan ekonomi telah pula berperan dalam melakukan pendewasaan budaya politik dalam tataran negara dan masyarakat. Gejala ini terutama ditandai oleh terjadinya peningkatan keberanian masyarakat dalam melakukan penilaian terhadap kinerja negara dan kebijakannya. Jika hal ini berjalan konsisten, maka ia potensial mendorong pergeseran persepsi masyarakat tentang kekuasaan dan negara kearah persepsi yang lebih objektif dan rasional.

*Kelima*, terjadinya perubahan-perubahan besar dalam politik internasional pada gilirannya ikut membantu mendesak agenda demokratisasi bagi masyarakat-masyarakat domestik, termasuk Indonesia.

Pengalaman di masa lalu tentunya dapat dipergunakan sebagai referensi atau catatan dalam mencari langkah dan tindakan yang tepat di masa yang akan datang. Ia akan sangat berharga sebagai bahan refleksi dalam menyongsong Indonesia baru yang lebih baik, terutama dalam mengarahkan masa depan demokrasi di Indonesia.

#### **Daftar Pustaka**

- Alfian. 1986. *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Budiardjo, Miriam, ed. 1982. *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: Gramedia.
- Carter, April. 1985. *Otoritas dan Demokrasi* (Penerjemah: Sahat Simamora). Jakarta: Rajawali Pers.
- Dahl, Robert A. 1985. *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol. Demokrasi* (Penerjemah: Sahat Simamora). Jakarta: Rajawali Pers.
- Ebenstein, W. dan Edwin F. 1987. *Isme-isme Dewasa ini* (Penerjemah: Alex Jemadu). Jakarta: Airlangga.
- Fatah, Eep Saefulloh. 2000. *Masalah dan Masa Depan Demokrasi Terpimpin Konstitusional*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Liddle, R. William. 1992. *Pemilu-pemilu Orde Baru; Pasang Surut Kekuasaan Politik* (Penerjemah: Nug Katjasungkana). Jakarta: LP3ES.

- Mas'ood, Mochtar. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*. Jakarta: LP3ES.
- Prisma. 1986. Jakarta: LP3ES.
- Raillon, Francois. 1985. *Politik dan Ideologi Mahasiswa Indonesia : Pembentukan dan Konsolidasi Orde Baru 1966-1974* (Penerjemah: Nasir Tamara). Jakarta: LP3ES.
- Suhelmi, Ahmad. 2001. *Pemikiran Politik Barat*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.