

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemilihan umum di era reformasi terjadi ditandai dengan runtuhnya kekuasaan rezim pemerintahan Presiden Soeharto. Krisis ekonomi yang diikuti dengan krisis multi dimensional membawa dampak yang sangat besar bagi Bangsa Indonesia. Dengan kehancuran ekonomi yang menjadi senjata utama membungkam gerakan pro demokrasi maka harapan akan keberlangsungan Pemerintahan Soeharto menjadi sirna.¹ Setelah 32 tahun berkuasa, Presiden Soeharto tidak dapat lagi mengendalikan situasi yang pada awalnya hanya terjadi pada bidang ekonomi namun kemudian juga berimbas pada seluruh segmen kehidupan masyarakat. Ini mengakibatkan jatuhnya kepercayaan terhadap pemerintah terutama dari kalangan mahasiswa dan aktifis reformis. Kekecewaan ini juga didasari atas pengekangan hak kebebasan berpendapat dan hak-hak mendasar lainnya yang terjadi selama rezim orde baru.

Pemilihan umum pertama pada era reformasi terjadi pada Tahun 1999. Pemilu ini dilaksanakan tiga tahun lebih awal dari yang seharusnya yakni pada Tahun 2002. Hal ini berdasarkan keputusan pemerintah atas besarnya tekanan rakyat atas pemerintahan Presiden Habibie yang dianggap sebagai pewaris orde baru sehingga tidak memiliki legitimasi yang kuat di mata masyarakat.² Pemilu pada Tahun 1999 merupakan pemilu yang ada pada proses transisi negara ke arah demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Pada era ini transisi demokrasi

¹ Akbar Tandjung, 2008, *The Golkar Ways: Survival Partai Golkar di tengah Terbulensi Politik Era Transisi*, Jakarta: PT Gramedia Hal.7

² [Kepustakaan.presiden.pnri.go.id](http://www.kepustakaan-presiden.pnri.go.id), "Direktori Penyelenggaraan Pemilu", diakses (di <http://www.kepustakaan-presiden.pnri.go.id/election/directory>), diakses pada tanggal 22 November 2016 pukul 19:05

Bangsa Indonesia masih sangat labil.³ Dalam satu sisi sistem otoritarian telah kehilangan pamor dan pengaruh secara luas di tengah masyarakat. Di sisi lain, sistem demokrasi Indonesia masih bersifat semu akibat sistem otoritarian yang begitu lama berpengaruh di Indonesia sehingga sistem demokrasi ini masih mencari bentuk yang paling sesuai.

Pemilihan umum Tahun 1999 dilaksanakan dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan Nomor 3 Tahun 1999 tentang pemilihan umum. Undang-undang ini secara efektif mengakhiri masa berlaku peraturan perundang-undangan tentang pemilu dari masa orde baru.⁴ Pemilu ini dilaksanakan menggunakan sistem proporsional dan berdasarkan stelsel daftar. Pada undang-undang ini sesuai dengan ketentuan pasal 30 dan pasal 42 juga dinyatakan bahwa anggota ABRI tidak menggunakan hak memilih dan hak dipilih.

Pemilu pada tahun 1999 selepas mengundurkan dirinya Presiden Soeharto merupakan periode yang begitu sulit bagi Partai Golkar.⁵ Besar dengan orde baru mengakibatkan Golkar menjadi begitu identik dengan Soeharto. Golkar dijadikan sebagai kendaraan untuk mendulang suara bagi melegitimasi pemerintahan Soeharto yang terus berlanjut hingga Tahun 1998.⁶ Seluruh aktifitas dan kebijakan partai merupakan kebijakan dari Soeharto. Kemarahan masyarakat juga membawa imbas yang begitu mendalam terhadap Golkar yang dianggap sebagai penyebab utama krisis. Bahkan Golkar berupaya melepaskan ikatan dari pengaruh Soeharto untuk menjaga eksistensinya. Dalam era modern, sasaran terpenting Golkar

³Denny J.A, 2006, *Jatuhnya Soeharto dan Transisi Demokrasi Indonesia*, Yogyakarta : LKIS Yogyakarta Hal.39

⁴Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

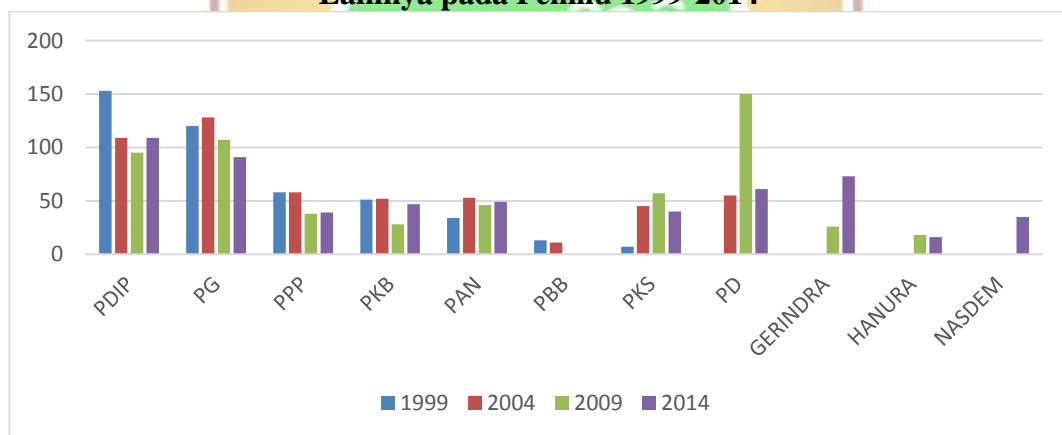
⁵ Akbar Tanjung, Op Cit, hal. 9

⁶ David Reeve, 2013, *Golkar Sejarah yang Hilang, Akar Pemikiran & Dinamika, Terj. Gatot Triwira*, Jakarta : Komunitas Bambu Hal.335

adalah memenangkan pemilu dan meraih kekuasaan. Dengan melepaskan diri dari nama Soeharto Golkar menunjukkan bahwa mereka tidak lagi menjadi bagian dari orde baru tapi mantap menatap ke arah depan.

Salah satu konsekuensi keterlibatan Golkar sebagai kekuatan utama Presiden Soeharto di masa lalu muncul ke permukaan seiring dengan runtuhnya Pemerintahan Soeharto. Pemilihan umum yang terjadi pada orde reformasi menunjukkan perolehan kursi Partai Golkar di DPR-RI merosot tajam. Berikut merupakan grafik perolehan kursi Partai Golkar di DPR-RI setelah reformasi.

Grafik 1.1
Perolehan Kursi di DPR-RI oleh Partai Golkar dan Partai Politik Lainnya pada Pemilu 1999-2014



sumber : www.kpu.go.id

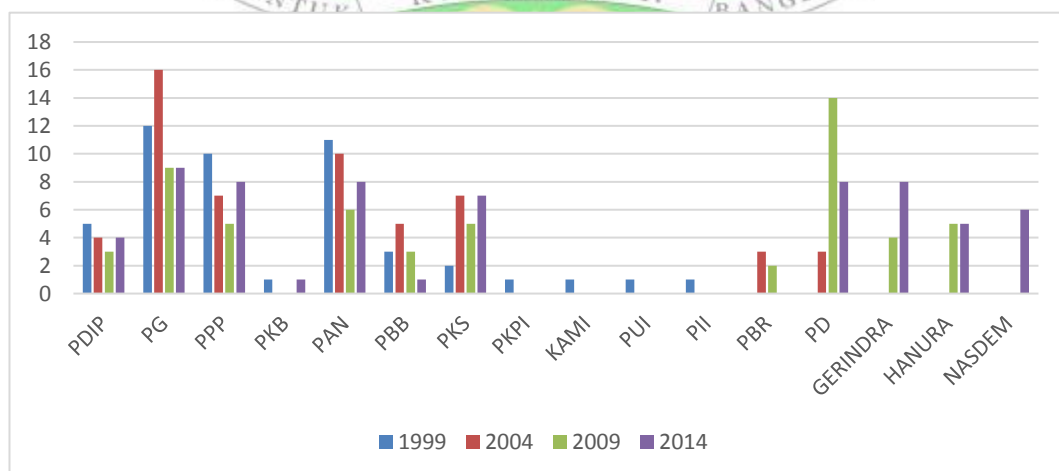
Berdasarkan hasil pemilu sebagaimana yang ditampilkan dalam grafik di atas menunjukkan bahwa perolehan kursi Partai Golkar di DPR-RI menurun tajam dibandingkan dengan pencapaian yang berhasil mereka peroleh dalam pemilu era Pemerintahan Soeharto. Dibandingkan dengan Pemilu Tahun 1997 dimana Golkar mampu memperoleh 325 kursi di DPR-RI sedangkan pada Tahun 1999, Golkar hanya berhasil memperoleh 120 kursi.⁷ Pada pemilu ini PDIP keluar sebagai pemenang dengan memperoleh 153 kursi. Sedangkan perolehan suara partai

⁷Sigit Pamungkas, 2011, *Partai Politik*, Yogyakarta : *Institute for Democracy and Welfarism* Hal. 179

tertinggi selanjutnya dipegang oleh beberapa partai yang memiliki basis massa pemilih Islam seperti PPP dengan 54 kursi, PKB dengan 51 kursi, PAN dengan 34 kursi, PBB dengan 13 kursi dan PK dengan 7 kursi.

Pada Pemilu Tahun 2004 Partai Golkar mampu menempatkan diri kembali sebagai partai dengan perolehan kursi terbanyak di parlemen dengan mengantongi 128 kursi. Mengungguli raihan kursi yang diperoleh oleh PDIP sebanyak 109 kursi maupun oleh PKB sebanyak 52 kursi. Namun kemenangan ini tidak dapat dipertahankan pada dua pemilu terakhir baik pada Pemilu Tahun 2009 maupun pada Pemilu Tahun 2014. Pada Pemilu Tahun 2009, Partai Golkar hanya mampu menempati urutan kedua dengan raihan 107 kursi. Angka ini terpaut jauh di bawah Partai Demokrat dengan raihan 150 kursi. Posisi ketiga diraih oleh PDIP dengan 95 kursi di parlemen. Pemilu 2014, Partai Golkar kembali berada pada urutan kedua dengan raihan 91 kursi. Pada urutan pertama adalah PDIP dengan raihan kursi mencapai 109 kursi. Posisi ketiga dipegang oleh Partai Gerindra yang berhasil memperoleh 73 kursi di parlemen.

Grafik 1.2
Perolahan Kursi di DPRD Provinsi Sumatera Barat oleh Partai Golkar dan Partai Politik Lainnya Pada Periode 1999-2014

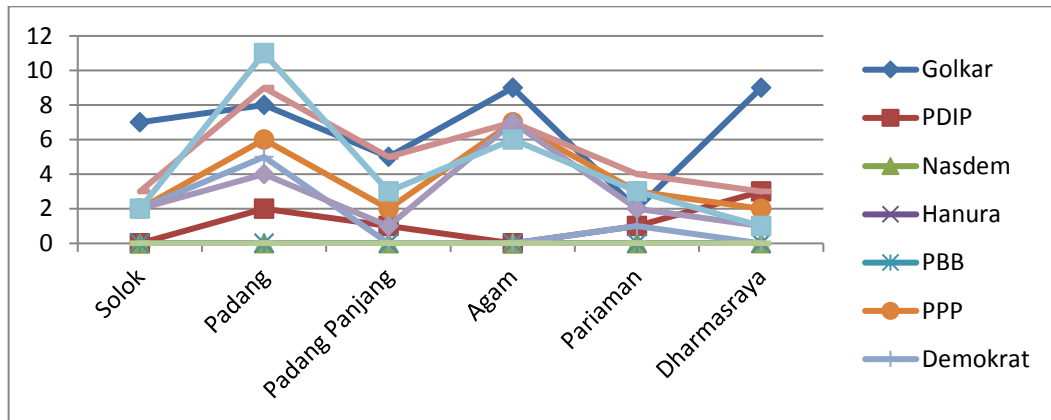


sumber : memori DPRD Provinsi Sumatera Barat

Berdasarkan grafik tersebut perolehan suara Partai Golkar selama era reformasi di Provinsi Sumatera Barat mengalami fluktuasi. Pada Tahun 1999 Partai Golkar memperoleh 12 kursi. Meskipun tengah terjadi kemerosotan perolehan suara Partai Golkar secara Nasional namun di wilayah Sumatera Barat, Golkar tetap mampu mempertahankan posisinya sebagai peraih suara terbanyak. Pada Pemilu 2004 terjadi peningkatan perolehan kursi Partai Golkar sebesar 4 kursi menjadi 16 kursi. Namun pada Pemilu 2009 dan 2014 perolehan kursi Partai Golkar tidak bergeser dari 9 kursi. Dinamika yang terjadi di Sumatera Barat sangat terpengaruh dengan proses politik yang terjadi di tingkat nasional. Suara Partai Golkar di Sumatera Barat mengikuti pola yang terjadi di tingkat nasional diantaranya Golkar di Sumatera Barat berhasil memperoleh suara tertinggi pasca orde baru pada Tahun 2004 sesuai dengan pola yang terjadi di tingkat nasional. Pada Pemilu Tahun 2009 Golkar Sumatera Barat seperti halnya di tingkat nasional juga harus mengakui kekalahan pada keberhasilan Partai Demokrat sebagai pemenang baik di tingkat nasional maupun di Provinsi Sumatera Barat.

Bagi Kota Solok yang merupakan bagian dari Provinsi Sumatera Barat terdapat suatu perbedaan atas perolehan suara Partai Golkar berdasarkan dinamika politik yang terjadi.

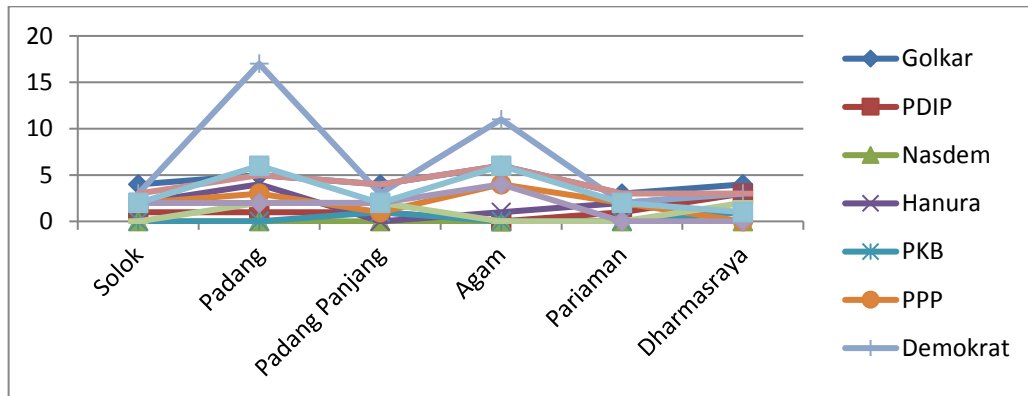
Grafik 1.3
Perbandingan Perolehan Kursi Partai Politik di Kota Solok Dengan Daerah Lain Pada Pemilu 2004



sumber : www.kpu.go.id

Berdasarkan grafik di atas jumlah kursi yang diperoleh Partai Golkar di Kota Solok mencapai tujuh kursi. Dengan demikian, persentase kursi Golkar di DPRD Kota Solok mencapai 35% dari total seluruh komposisi keanggotaan DPRD Kota Solok Periode 2004-2009. Untuk Kota Padang Panjang terjadi keseimbangan kekuasaan antara Partai Golkar dengan PAN yang masing-masing mendapat lima kursi. Partai Golkar di Kabupaten Agam mendapat sembilan kursi di DPRD atau 22,5% dari keseluruhan komposisi keanggotaan di DPRD Kabupaten Agam. Partai Golkar di Kabupaten Dharmasraya mendapatkan sembilan kursi di DPRD atau mencapai 36% dari seluruh komposisi keanggotaan DPRD dan berselisih satu persen dibandingkan dengan Kota Solok. Sedangkan Padang sebagai ibukota provinsi menunjukkan kedigdayaan PKS terhadap Golkar yang mampu meraih 11 kursi dibandingkan Golkar yang hanya mendapat delapan kursi. Hal yang sama juga dialami oleh Golkar Kota Pariaman yang hanya mendapat dua kursi dan harus mengakui kekuatan PAN dengan empat kursi yang diperoleh.

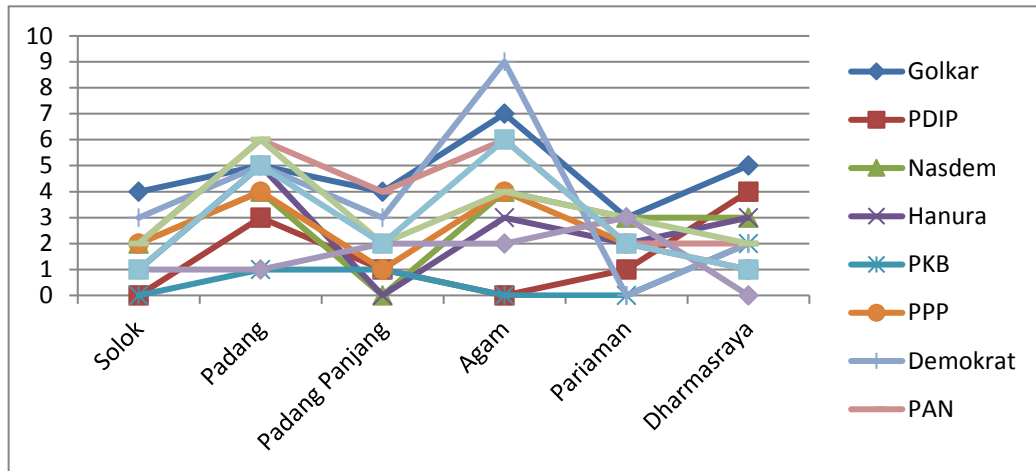
Grafik 1.4
Perbandingan Perolehan Kursi Partai Politik di Kota Solok Dengan Daerah Lain Pada Pemilu 2009



sumber : www.kpu.go.id

Berdasarkan grafik di atas Partai Golkar Kota Solok memperoleh empat kursi. Berdasarkan hal ini, Partai Golkar memperoleh 20% dari total komposisi keanggotaan DPRD Kota Solok Periode 2009-2014. Golkar Kota Padang Panjang mendapat empat kursi namun juga diimbangi oleh PAN yang mendapatkan empat kursi di DPRD Kota Padang Panjang. Perolehan suara Golkar di Kota Pariaman meningkat tipis dibandingkan periode sebelumnya dengan mendapat penambahan satu kursi sehingga memiliki perimbangan kekuatan dengan PAN juga dengan tiga kursi. Golkar Kabupaten Dharmasraya mendapatkan empat kursi dan diimbangi oleh PBR yang juga mendapat empat kursi. Persentase suara Golkar di DPRD Kabupaten Dharmasraya hanya mencapai 16% dibandingkan dengan periode sebelumnya yang mencapai 36%. Sedangkan Golkar di Kota Padang dan Kabupaten Agam mengalami kekalahan signifikan dari Partai Demokrat dengan memperoleh 17 dan 11 kursi di dua wilayah ini.

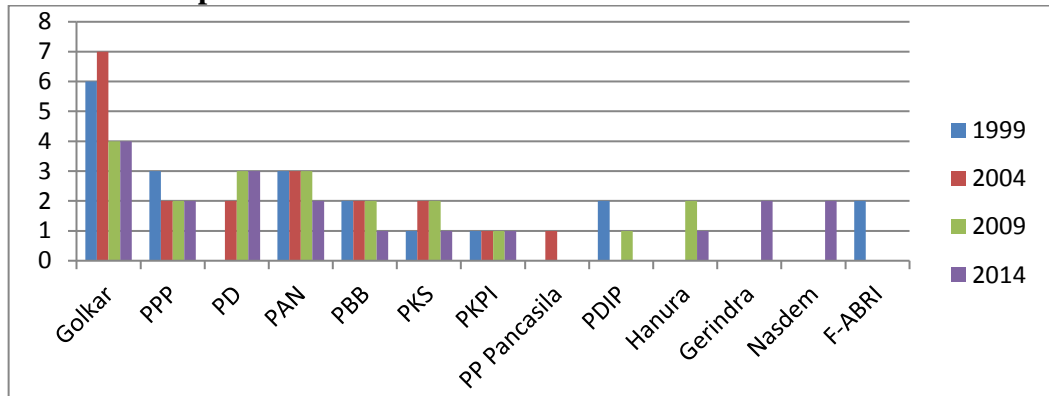
Grafik 1.5
Perbandingan Perolehan Kursi Partai Politik di Kota Solok Dengan Daerah Lain Pada Pemilu 2014



sumber : www.kpu.go.id

Berdasarkan grafik di atas Golkar Kota Solok memperoleh empat kursi di DPRD Kota Solok atau 20% dari seluruh komposisi keanggotaan DPRD. Komposisi DPRD Padang Panjang kembali memperlihatkan perimbangan antara Golkar dan PAN yang sama-sama memperoleh empat kursi. Komposisi keanggotaan DPRD Pariaman menunjukkan ketatnya persaingan partai politik di dalamnya. Golkar harus berbagi dengan Nasdem, Gerindra, dan PBB yang sama-sama memperoleh tiga kursi. Golkar Kabupaten Agam kembali harus mengakui kekalahan dari Partai Demokrat dengan hanya meraih tujuh kursi berbanding dengan Partai Demokrat yang meraih sembilan kursi meskipun selisihnya menjadi tidak terlalu jauh dibandingkan dengan pemilihan sebelumnya. Golkar juga mengalami hal serupa di Kota Padang dimana Gerindra dan PAN sama-sama memperoleh enam kursi berbanding Golkar hanya lima kursi.

Grafik 1.6
Komposisi Partai Politik dalam DPRD Kota Solok Era Reformasi



sumber : www.kpu.go.id

Berdasarkan Grafik di atas, semenjak terjadinya Reformasi pada Tahun 1998 yang diikuti oleh Pemilu pada Tahun 1999 Partai Golkar meskipun mengalami penurunan suara tetapi tidak pernah mengalami kekalahan dalam perolehan kursi legislatif tingkat daerah di Kota Solok. Sedangkan perolehan suara Partai Golkar di tingkat nasional dalam empat pemilu terakhir mengalami penurunan tajam kecuali pada Pemilu 2004. Meskipun pada Pemilu 2004 secara nasional Partai Golkar menjadi peraih kursi terbanyak namun itu belum mampu menyamai kinerja pada pemilu masa Pemerintahan Soeharto. Sedangkan pada tingkat provinsi suara Partai Golkar juga mengalami fluktuasi. Dalam dua pemilu terakhir yakni pada 2009 dan 2014 perolehan kursi Partai Golkar tetap sama yakni sebesar sembilan kursi. Ini menjadikan posisi Partai Golkar di Kota Solok tidak tergoyahkan dan bahkan melawan arus dari dinamika yang terjadi pada perolehan suara dan kursi Partai Golkar baik di tingkat nasional maupun pada tingkat provinsi.

Tabel 1.5
Calon Legislator Partai Golkar dan Calon Terpilih dalam DPRD Kota Solok Tahun 2014

Calog Partai Golkar Dapil I Lubuk Sikarah	Calog Terpilih
Yutris Can, S.E	
Fauzi Rusli, S.E	
Dra. Suryati	
Faizal Kamal W	
Erizal, A.Md	
Hj.Nurnisma, S.H	Yutris Can, S.E
Edwin Ridar	Hj.Nurnisma, S.H
Harmalina, S.Pd	Ramadhani Kirana Putra, S.E, M.M
Rustam Effendi, S.P	
Febrianti, S.E	
Ramadhani Kirana Putra, S.E, M.M	
Calog Partai Golkar Dapil II Tanjung Harapan	Calog Terpilih
Yulifar Amir	
Suwendi HR, S.E	
Hj.Aswarni, A.Ma,Pd	
Ronny D Daniel, A.Md	
Armon A	Nasril IN DT. Malintang Sutan
Yanti Sri Nelvita, S.E	
Nasril IN DT. Malintang Sutan	
Sofni	
Drs. H. Batria Helmi	

sumber : pemilu2014.kpu.go.id

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa melalui dua daerah pemilihan Partai Golkar berhasil memperoleh empat kursi di DPRD Kota Solok. Implikasinya adalah bahwa dengan raihan ini maka Partai Golkar menegaskan posisinya sebagai pihak dominan dalam legislatif Kota Solok maka Partai Golkar memiliki kontrol yang lebih luas akan proses legislasi, anggaran, dan pengawasan dalam tubuh legislatif Kota Solok. Pada gilirannya ini semua akan mempengaruhi pelaksanaan dalam bidang eksekutif dan kehidupan masyarakat Kota Solok secara keseluruhannya. Dalam bidang legislatif, pada masa kerja 2014-2019 dari beberapa susunan alat kelengkapan dan serta fraksi atau gabungan fraksi di DPRD Kota Solok dikuasai oleh Golkar dengan rincian sebagai berikut : Ketua DPRD

sekaligus Ketua Badan Musyawarah, Badan Anggaran, serta Ketua Komisi III urusan ekonomi dan keuangan Yutris Can, S.E, Wakil Ketua Badan Legislasi Ramadhani Kirana Putra, S.E, M.M, fraksi Golkar Indonesia Raya (enam kursi) dengan Golkar merupakan kekuatan inti sebanyak empat kursi yang dipimpin oleh Nasril In Dt. Malintang Sutan, serta Ketua Komisi I urusan Hukum, Pemerintahan, dan Keamanan Hj. Nurnisma, S.H.

Dengan kekuatan politik yang dimiliki mengakibatkan kemampuan Golkar dalam mempengaruhi eksekutif dalam menjalankan fungsinya menjadi begitu besar. Salah satunya melalui kemampuannya dalam mempengaruhi pengangkatan pejabat-pejabat pada organisasi pemerintah daerah.

Tabel 1.6
Pejabat Organisasi Pemerintah Daerah Dengan Afiliasi Terhadap Partai Golkar

Eselon II		Eselon III		Eselon IV	
Kepala Kepegawaian Kota Solok	Badan Daerah	Kepala Sekretariat Solok	Bagian Keuangan Daerah Kota	Kepala Program Dinas Kota Solok	Sub Bagian Dinas Sosial Kota Solok
Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Solok	Koperasi, dan	Sekretaris Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Solok	Badan	Kepala Pendapatan Kota Solok	Seksi DPPKA
Kepala Penanaman Modal Kota Solok	Dinas	Kepala Bidang Anggaran DPPKA Kota Solok	Kota Solok		
Kepala Dinas Pemuda dan Olahraga Kota Solok	Pemuda Kota	Kepala Bidang Pendapatan DPPKA Kota Solok			
Kepala Dinas Sosial Kota Solok	Sosial	Kepala Bidang Penanaman Modal Kota Solok			
Kepala Dinas Pariwisata Kota Solok	Pariwisata	Kepala Bidang Kebersihan Satpol PP Kota Solok			

Sumber : Diolah oleh peneliti⁸

Berdasarkan data diatas berbagai posisi dalam organisasi pemerintah daerah Kota Solok mendapatkan pengaruh yang sangat besar dari Partai Golkar

⁸ Hasil wawancara singkat *off the record* peneliti dengan salah satu mantan pejabat di lingkungan dinas perhubungan Kota Solok yang menolak disebutkan namanya

Kota Solok. Pengaruh yang diberikan tidak hanya pada tataran pembuatan kebijakan namun juga pada tataran pelaksana kebijakan. Perlu dicermati juga penempatan para pejabat yang berafiliasi dengan Golkar ini juga terletak pada organisasi pemerintah daerah yang bernilai strategis seperti pada badan kepegawaian daerah dan dinas penanaman modal, serta beberapa jabatan setingkat eselon III di lingkungan Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset. Pengaruh besar yang ditimbulkan dari keberadaan pejabat-pejabat yang berafiliasi kepada Partai Golkar ini terutama sekali yang berada pada sektor pengelolaan keuangan dan aset daerah menjadikan Golkar punya daya tawar yang kuat dalam perihal penyusunan anggaran maupun perihal pengelolaan aset yang akan berimbas pada semakin kuatnya cengkeraman Partai Golkar di Kota Solok.

1.2 Rumusan Masalah

Terjadinya reformasi pada Tahun 1998 membawa dampak yang signifikan bagi dunia perpolitikan Indonesia. Proses berdemokrasi yang terjadi tidak lagi dikuasai oleh hanya tiga partai sebagai konsekuensi dari Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Namun setiap warga negara berhak untuk mendirikan dan berserikat termasuk di dalamnya partai politik sesuai dengan UUD 1945. Bagi Partai Golkar era reformasi membawa tantangan tersendiri. Dalam kontestasi pemilu tingkat nasional, suara yang diperoleh Partai Golkar merosot jauh dibandingkan dengan era sebelumnya. Selain itu perolehan kursi Golkar di DPR-RI juga dalam tiga dari empat pemilu era reformasi di unggul oleh lawan politiknya.

Pada tingkat provinsi suara yang diperoleh Golkar juga tidak menguntungkan. Kekuatan Golkar di DPRD Provinsi merosot tajam sesudah

Pemilihan Legislatif Tahun 2009 dengan hanya memperoleh sembilan kursi. Sedangkan Partai Demokrat keluar sebagai pemenang yang berhasil memperoleh 14 kursi di DPRD Provinsi Sumatera Barat.

Namun kebalikannya terjadi dengan perolehan suara dan kursi Partai Golkar di legislatif Kota Solok. Berdasarkan hasil pemilu era reformasi dalam empat kali berturut-turut Partai Golkar selalu memperoleh kursi terbanyak. Melalui massa dan juga fungsionaris serta calon anggota legislatif yang kuat, Partai Golkar mampu mempertahankan dominasinya dalam DPRD Kota Solok hingga periode sekarang ini dengan menjadi partai dengan kursi terbanyak. Berdasarkan penjabaran diatas maka fokus penelitian ini adalah mengenai dominasi Partai Golkar dalam mempertahankan suara dan kursi di Legislatif Kota Solok periode 1999-2014. Dengan pertanyaan penelitian: Bagaimana Dominasi Politik Partai Golkar di Kota Solok periode 1999-2014?

1.3 Tujuan

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis bentuk dominasi politik Partai Golkar di Kota Solok Periode 1999-2014.

1.4 Manfaat

1. Dari segi teoritis, penelitian ini diharapkan dapat membantu peneliti lain dalam memahami penggunaan teori pelebagaan partai politik Mainwaring dan Scully dan juga dapat memberikan kontribusi untuk menjelaskan fenomena terkait dengan pelebagaan partai politik.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat digunakan oleh objek terkait untuk mengevaluasi serta memprediksi langkah partai kedepannya khususnya di daerah Kota Solok.