

ELITE SETTLEMENT DAN STABILITAS POLITIK DALAM TRANSISI DEMOKRASI INDONESIA: RELASI MEGAWATI SOEKARNOPUTRI DAN HAMZAH HAZ PASCA-KRISIS POLITIK 2001

Roki Arbi^{1*}, Aditya Perdana²

^{1,2}Program Studi Pascasarjana Ilmu Politik, Universitas Indonesia. Indonesia

*Korespondensi: roki.arbi@gmail.com

Citation (APA):

Arbi, R., & Perdana, A. (2026). Elite Settlement dan Stabilitas Politik dalam Transisi Demokrasi Indonesia: Relasi Megawati Soekarnoputri dan Hamzah Haz Pasca-Krisis Politik 2001. *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial*, 12(1), 62-74. <https://doi.org/10.33506/jn.v12i1.5663>

Email Authors:

roki.arbi@gmail.com
adperd@gmail.com

Submitted: 20 Maret, 2026

Accepted: 13 Mei, 2026

Published: 28 Mei, 2026

Copyright © 2026 Roki Arbi, Aditya Perdana

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.



ABSTRAK

Tulisan ini membahas krisis politik 2001 yang berujung pada pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid sebagai titik penting dalam transisi demokrasi Indonesia pasca-Reformasi. Masalah utama yang dikaji ialah bagaimana relasi politik Megawati Soekarnoputri dan Hamzah Haz, yang berasal dari kekuatan nasionalis PDIP dan politik Islam PPP. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis bentuk kompromi elit yang terjadi dalam pembentukan kepemimpinan nasional tahun 2001. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus melalui studi dokumen, analisis media, dan wawancara mendalam dengan informan kunci. Hasil penelitian menunjukkan bahwa relasi Megawati-Hamzah Haz mencerminkan elite settlement melalui kompromi cepat, kesepakatan atas aturan kompetisi politik, dan jaminan keamanan timbal balik antar-elite. Kesimpulannya, settlement 2001 lahir dari kalkulasi pragmatis, bukan konvergensi ideologis, serta berperan dalam menciptakan stabilitas politik hingga 2004.

Kata kunci: Elite settlement; Megawati; Hamzah Haz; Transisi Demokrasi; Stabilitas Politik.

ABSTRACT

This paper examines the 2001 political crisis, which culminated in the impeachment of President Abdurrahman Wahid, as a pivotal moment in Indonesia's post-Reformasi democratic transition. The main issue examined is the nature of the political relationship between Megawati Soekarnoputri and Hamzah Haz, representing the nationalist PDIP and the Islamic PPP respectively. The aim of this research is to analyse the form of elite compromise that occurred in the formation of national leadership in 2001. The research employs a qualitative case study design, involving document and media analysis and in-depth interviews with key informants. The findings indicate that the Megawati-Hamzah Haz relationship reflected an elite settlement through rapid compromise, a shared understanding of the rules of political competition, and mutual security guarantees between elites. In conclusion, the 2001 settlement arose from pragmatic calculations rather than ideological convergence, and played a role in creating political stability until 2004.

Keywords: Elite settlement; Megawati; Hamzah Haz; Democratic Transition; Political Stability.

PENDAHULUAN

Runtuhnya rezim Orde Baru pada Mei 1998 menjadi titik balik penting dalam sejarah politik Indonesia modern. Sejak Reformasi, sistem politik Indonesia bergerak dari otoritarianisme menuju demokrasi multipartai, ditandai dengan amandemen Undang-Undang Dasar 1945, kebebasan pers, dan dibukanya kembali ruang pluralisme partai politik (Aspinall, 2005; Crouch, 2010). Perubahan institusional tersebut, betapapun luas cakupannya, ternyata tidak otomatis menghasilkan stabilitas politik (Sebastian et al., 2014). Lima tahun pertama Reformasi justru menjadi periode yang penuh ketegangan dengan tiga kali pergantian

presiden dalam enam tahun, krisis legitimasi yang berulang, serta polarisasi tajam di antara faksi-faksi elite politik.

Pemilu 1999 menghasilkan sistem kepartaian yang sangat terfragmentasi. Tidak ada satu partai pun yang memperoleh mayoritas absolut di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sehingga pembentukan pemerintahan sangat bergantung pada negosiasi koalisi antar elit partai politik (Tomsa, 2008). Fragmentasi ini menjadi latar bagi proses politik di Sidang Umum MPR Oktober 1999, di mana Megawati Soekarnoputri, meskipun memimpin partai pemenang pemilu, tidak berhasil meraih kursi presiden. Sebaliknya, Abdurrahman Wahid (Gus Dur) terpilih dengan dukungan koalisi Poros Tengah yang dipimpin Amien Rais, sementara Megawati menerima posisi Wakil Presiden sebagai bagian dari kompromi politik (Aspinall, 2005).

Konfigurasi tersebut sejak awal mengandung kerentanan struktural. Hubungan antara Presiden Abdurrahman Wahid, parlemen, dan partai-partai politik diwarnai ketegangan yang terus meningkat sepanjang periode 1999–2001. Sejumlah kebijakan kontroversial, gaya kepemimpinan Gus Dur yang sering melompati prosedur formal, serta munculnya kasus *Buloggate* dan *Bruneigate* memperdalam jurang antara presiden dan DPR (Mietzner, 2009). Memorandum DPR pada Februari dan April 2001 menjadi pertanda bahwa konflik elit telah memasuki fase eksistensial (Haris, 2002). Pada 23 Juli 2001, Sidang Istimewa MPR memberhentikan Abdurrahman Wahid dan melantik Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia (Kuswanto, 2022).

Persoalan yang muncul kemudian bukan sekadar siapa yang akan menjadi Wakil Presiden, melainkan bagaimana sistem politik dapat dipulihkan dari kondisi *disunified elite* yang terlihat begitu jelas sepanjang krisis (Hutahaean, 2017). Dari lima nama yang muncul dalam pemilihan wakil presiden di MPR, Hamzah Haz dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) akhirnya terpilih setelah melalui tiga putaran pemungutan suara. Pemilihan tersebut mempertemukan dua tokoh dari latar belakang politik yang berbeda secara substansial: Megawati sebagai pemimpin kekuatan nasionalis berbasis PDIP, dan Hamzah Haz sebagai pemimpin kekuatan politik Islam berbasis PPP.

Pertanyaan analitis yang menarik dari peristiwa ini adalah apakah relasi yang terbentuk antara kedua tokoh tersebut dapat dipahami sekadar sebagai pembagian kursi eksekutif yang lazim, atau merupakan bentuk kompromi elite yang lebih substansial. Dalam kerangka teoretis yang dikembangkan oleh Higley dan Burton (1989), kompromi strategis di antara faksi elite yang sebelumnya berkonflik dapat berfungsi sebagai *elite settlement*, yaitu mekanisme yang memungkinkan transformasi dari konfigurasi *disunified elite* menuju *consensually unified elite*. *Settlement* semacam ini memberikan jaminan keamanan politik timbal balik (*mutual security guarantees*) serta kesepakatan prosedural mengenai aturan kompetisi politik.

Marcus Mietzner (2024) menunjukkan bahwa kolusi elite di Indonesia memiliki fungsi yang ambivalen. Di satu sisi, pola kolusi tersebut membuka ruang bagi perluasan kekuasaan eksekutif atau *executive aggrandizement*; namun di sisi lain, konfigurasi elite yang saling berkepentingan juga membatasi kemungkinan terjadinya konsolidasi otoritarianisme secara penuh. Dalam kajian lain, Mietzner (2025) menegaskan bahwa sejak awal transisi demokrasi, kekuasaan di Indonesia telah tersebar pada banyak aktor sehingga upaya untuk memusatkan kembali kekuasaan menjadi sulit dilakukan. Dispersi kekuasaan tersebut kemudian membentuk rivalitas antarelite yang intens, yang meskipun tidak selalu memperkuat

kualitas demokrasi, tetap menjaga keberadaan kerangka kompetisi politik secara residual. Dengan demikian, argumen Mietzner memperlihatkan bahwa rivalitas elite dapat memiliki dimensi protektif terhadap demokrasi, terutama ketika dibaca sebagai pelengkap terhadap tesis *elite settlement* Burton dan Higley (1987) serta Higley dan Burton (1998), yang menekankan pentingnya kompromi dan aturan kompetisi antarelite dalam menstabilkan politik.

Pendekatan lain oleh (Wadipalapa & Tyson, 2025) menyoroti munculnya *cross-party presidential dynasticism* di Indonesia pasca 2024, menunjukkan bagaimana relasi elite kini dapat melampaui batas formal partai dan terorganisir di sekitar jaringan dinasti politik. Sementara itu (Hayat et al., 2026) memetakan paradoks antara stabilitas prosedural dan kemunduran demokrasi substantif pada periode pasca-Jokowi, di mana kontestasi antara kontinuitas dan perubahan ditandai oleh penguatan kembali aktor oligarkis serta sentralisasi kekuasaan yang mempertahankan elite politik lama lewat mekanisme reproduksi kekuasaan dinasti keluarga. Lebih jauh (Widiyahseno et al., 2026) menunjukkan bahwa fenomena *dynastic politics* dapat menulis ulang aturan kekuasaan melalui bentuk stratifikasi elite yang adaptif dan terkoordinasi, yang berperan dalam melemahkan kompetisi demokrasi substansial meskipun tetap mempertahankan formalitas prosedural pemilu.

Studi-studi politik Indonesia pasca-Reformasi yang ada selama ini lebih banyak menekankan dimensi institusional, sistem kepartaian, atau struktur oligarki. Ambardi (2009) membahas politik kartel di antara partai-partai (Robison & Hadiz, 2004) menyoroti reorganisasi oligarki, sementara (Slater, 2018) menelaah pola *promiscuous power-sharing* yang menghambat konsolidasi oposisi. Mietzner (2024) belakangan menunjukkan bahwa pola kompromi dan kolusi elite menjadi mekanisme yang baik membuka maupun membatasi pembesaran kekuasaan eksekutif di Indonesia. Namun, dimensi relasional di antara elite puncak, khususnya pada momen-momen krisis seperti 2001, belum mendapat porsi analitis yang memadai.

Penelitian ini berangkat dari celah tersebut. Pertanyaan penelitian yang diajukan adalah: Bagaimana elite settlement antara Megawati Soekarnoputri dan Hamzah Haz pada krisis politik 2001 mentransformasikan konfigurasi elite Indonesia sehingga menghasilkan stabilitas politik? Dengan menggunakan kerangka teori elite settlement, penelitian ini berupaya menelusuri mekanisme kompromi strategis pada momen krisis, serta menilai sejauh mana kompromi tersebut memiliki kualitas settlement dalam pengertian Higleyan.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus (Creswell, 2017; Yin, 2018; Sukmana et al., 2025). Pendekatan kualitatif dipilih karena analisis mengenai relasi elite, proses negosiasi politik, dan dinamika kompromi pada momen krisis menuntut pemahaman mendalam yang sulit ditangkap melalui pendekatan kuantitatif. Studi kasus memungkinkan eksplorasi rinci atas peristiwa politik 2001 sebagai unit analisis, dengan tetap mempertimbangkan konteks historis dan struktural yang melatarbelakanginya.

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama. Pertama, studi dokumen terhadap arsip Sidang Istimewa dan Sidang Tahunan MPR 2001, dokumen resmi lembaga negara, serta publikasi akademik mengenai politik Indonesia pada periode tersebut. Kedua, analisis sumber media nasional,

terutama laporan Kompas dan Tempo pada periode Februari–Agustus 2001 yang secara intensif meliput dinamika politik nasional. Ketiga, wawancara mendalam dengan informan kunci, mencakup elite politik yang terlibat langsung dalam dinamika 2001 maupun pengamat akademik dan jurnalis senior yang menyaksikan proses tersebut.

Pemilihan informan menggunakan teknik purposive sampling. Untuk artikel ini, dua wawancara utama yang dianalisis secara mendalam adalah dengan Suharso Monoarfa (mantan Ketua Umum PPP yang aktif di lingkaran Hamzah Haz sejak 1998), Prof. Firman Noor (pakar partai politik di Pusat Riset Politik, Badan Riset dan Inovasi Nasional), dan Budiman Tanuredjo (jurnalis senior Kompas yang meliput politik nasional sejak masa Reformasi). Triangulasi dilakukan dengan membandingkan informasi dari ketiga jenis sumber tersebut untuk memastikan keandalan temuan (Denzin, 2017).

Analisis data mengikuti prosedur Miles, Huberman, dan Saldaña (2014), yang mencakup tiga tahap: reduksi data untuk mengidentifikasi informasi yang relevan dengan keempat indikator settlement; penyajian data dalam bentuk narasi tematik; serta penarikan kesimpulan dan verifikasi terhadap argumen utama penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konfigurasi Disunified Elite Menjelang Krisis 2001

Untuk memahami signifikansi settlement yang terbentuk pada Juli 2001, perlu terlebih dahulu direkonstruksi kondisi elite menjelang krisis tersebut. Periode 1999–2001 ditandai oleh fragmentasi tajam antara faksi-faksi elite yang masing-masing memiliki basis politik dan ideologis yang berbeda.

Prof. Firman Noor (wawancara, 2026) menggambarkan situasi konfigurasi politik pada periode pasca-Pemilu 1999 sebagai berikut:

"Awalnya menjanjikan. Jadi, Deklarasi Ciganjur yang mengumpulkan Sultan, Pak Amien, Gus Dur, Bu Mega, itu menjanjikan banget. Tapi ya ternyata, hasil kajian Mas Syamsuddin Haris membuktikan itu hanya sementara. Karena setelah itu terjadi masalah dalam konsolidasi demokrasi kita karena elit-elitnya itu susah berkonsolidasi. Mereka itu punya pendirian masing-masing, idealisme masing-masing, kelompok-kelompok berdasarkan nuansa politik yang juga tidak mudah untuk berintegrasi."

Pernyataan Prof. Firman Noor ini secara empiris mengkonfirmasi karakteristik disunified elite dalam pengertian Higley dan Burton. Kondisi tersebut bukan sekadar persaingan kebijakan biasa, melainkan ditandai oleh perbedaan dasar mengenai cara pandang ideologis dan basis politik. Lebih jauh, Prof. Firman Noor menjelaskan:

"Aktor-aktor demokrasi kita waktu itu, ya seolah-olah memang berbeda perahu sangat sekali. Dan mungkin juga punya perbedaan ideologis yang sangat kental. Bahkan ada nuansa juga pertarungan ideologis meskipun lambat laun menurun. Tapi di awal-awal itu terasa sekali."

Ketegangan ini mengkristal dalam relasi antara Presiden Abdurrahman Wahid dan parlemen. Gus Dur, yang naik melalui koalisi Poros Tengah, justru kemudian berkonflik dengan elemen-elemen kunci dari koalisinya sendiri. Manuver-manuver Gus Dur yang sering tidak terduga, ditambah dengan kontroversi

seputar Buloggate dan Bruneigate, memperburuk situasi. Prof. Firman Noor (wawancara, 2026) memberikan analogi yang khas:

"Seandainya Gus Dur itu tidak tiap minggu menarik uang di ATM. Uang itu menarik dukungan, ibaratnya ya. Dia ke ATM terus, dia tarikin terus uangnya itu, sehingga semakin dikit tabungan dia. Karena selalu ada saja kontroversi yang dia keluarkan, yang membuat situasi yang belum solid tadi itu menjadi semakin panas secara internal."

Suharso Monoarfa, yang pada waktu itu aktif di lingkaran Hamzah Haz di PPP, memberikan perspektif komplementer. Menurutnya, situasi pra-krisis bukanlah konflik personal yang dalam, melainkan kondisi kompetisi yang ditandai oleh ketidakstabilan kepemimpinan Gus Dur:

"Sebenarnya yahat kita tuh. Menurut saya yahat. Sebenarnya karena kita juga terpaksa dorong Gus Dur di Poros Tengah, padahal sebenarnya kalau Amien mau, Amien bisa jadi presiden. Tapi yang orang enggak tahu sebenarnya kesehatannya. Kalau Gus Dur sehat benar, saya kira dia akan lama jadi presiden." (Suharso Monoarfa, wawancara, 2026)

Budiman Tanuredjo (wawancara, 2026), sebagai jurnalis senior yang mengikuti dinamika politik tersebut secara langsung, mengkonfirmasi bahwa konflik elite memuncak dalam bentuk yang dapat diamati di ruang publik:

"Ketika Gus Dur diimpeach kan, sudah terjadi pembelahan. Pembelahan ada mungkin situasi yang saling curiga di antara politik, yang membuat kemudian Gus Dur diimpeach oleh MPR. Itu yang terjadi fragmentasi elit yang sebetulnya pada saat impeachment dari Presiden, terhadap Gus Dur, terjadi fragmentasi elit."

Akumulasi temuan ini menunjukkan bahwa pada pertengahan 2001, konfigurasi elite Indonesia memang berada dalam kondisi disunified, dengan eskalasi konflik yang berujung pada Sidang Istimewa MPR pada 23 Juli 2001. Kondisi ini menjadi prasyarat bagi terbentuknya *settlement* dalam pengertian Higley dan Burton: tidak ada satu faksi pun yang mampu mendominasi secara absolut, dan biaya konflik terbuka telah menjadi terlalu tinggi bagi semua pihak.

Pembentukan Settlement: Pemilihan Wakil Presiden 2001

Setelah Megawati Soekarnoputri dilantik sebagai Presiden, MPR menyelenggarakan pemilihan Wakil Presiden untuk mengisi posisi yang ditinggalkan. Lima kandidat muncul: Hamzah Haz dari PPP, Akbar Tandjung dari Partai Golkar, Susilo Bambang Yudhoyono yang diajukan dari kalangan independen-militer, Agum Gumelar yang juga berlatar militer, serta Siswono Yudohusodo. Pemilihan berlangsung dalam tiga putaran yang intensif.

Budiman Tanuredjo (wawancara, 2026) menggambarkan dinamika pemilihan tersebut sebagai berikut:

"Megawati menjadi presiden, kemudian siapa yang akan mendampingi Megawati pada waktu itu memang sangat tergantung kepada konfigurasi anggota MPR pada waktu itu. Sehingga terpilihlah kemudian Hamzah Haz sebagai wakil presiden di era itu. Ketika Hamzah menjadi wakil presiden, saya itu tentunya atas restu dan endors dari PDIP, dari Megawati pada waktu itu. Kompromi tentunya dengan pertimbangan subjektif dari Megawati. Dari Megawati untuk, dari PDIP siapa

yang pantas mendampingi Megawati menjadi presiden, dan kemudian dicapailah keputusan untuk Hamzah Haz sebagai wakil presiden."

Pernyataan ini penting karena mengkonfirmasi bahwa pemilihan Hamzah Haz bukan hasil akumulasi pasif dari suara di MPR, melainkan kompromi aktif yang melibatkan pertimbangan strategis dari PDIP, partai pemenang Pemilu 1999. Lebih lanjut, Budiman Tanuredjo menekankan adanya proses negosiasi yang substantif:

"Semua politik selalu didasarkan kepada kompromi-kompromi informal, selalu ada pertemuan-pertemuan yang sifatnya lebih informal, yang sifatnya lebih take and give. Ya selalu terjadi kan, politik itu selalu who get what, how and when. Nah ruang-ruang negosiasi itu biasanya ruang-ruang negosiasi yang tertutup, setelah kemudian kesepakatan itu dicapai, baru kemudian muncullah penjelasan-penjelasan resmi ke dalam ruang politik."

Suharso Monoarfa, yang berada di lingkaran dalam PPP pada periode tersebut, memberikan rekonstruksi dari sisi yang berbeda mengenai logika strategis di balik pemilihan Hamzah Haz:

"Yang diuntungkan juga oleh Pak Hamzah, lawan-lawan calon wapresnya itu adalah tentara. Dan masyarakat masih enggak mau tentara. SBY, Agum Gumelar. Agum Gumelar tentara. Lalu kemudian Akbar dan Siswono Golkar. Jadi Siswono enggak dapat. Siapa juga enggak dapat. Pak Akbar. Pak Hamzah udah paling ini pas. Yang kedua, Pak Hamzah dibandingkan mereka semua itu sudah mengikuti pemerintahan cukup lama." (Suharso Monoarfa, wawancara, 2026).

Argumen Suharso Monoarfa ini menarik karena memperlihatkan bahwa pemilihan Hamzah Haz bukan hanya hasil pertimbangan ideologis PDIP, melainkan juga konvergensi sejumlah faktor: penolakan publik terhadap dominasi militer, melemahnya posisi Golkar pasca-Akbar Tandjung mencabut komitmennya untuk tidak maju, dan rekam jejak Hamzah Haz sebagai politisi sipil yang sudah berpengalaman dalam pemerintahan. Dalam kerangka Higley dan Burton (1998), ini adalah karakteristik klasik dari *settlement*: kompromi yang muncul karena tidak ada faksi yang mampu mendominasi sepenuhnya.

Prof. Firman Noor (wawancara, 2026) memberikan kerangka analitis yang lebih luas untuk memahami pilihan PDIP terhadap PPP, bukan ke partai Islam lain seperti PKB atau PAN:

"Waktu itu PDIP merasa lebih nyaman berkomunikasi ke PPP ketimbang mungkin ke Golkar. Atau PKB tidak mungkin karena PDIP bagian yang menjatuhkan Gus Dur. Sehingga di antara pilihan-pilihan yang ada itu, dan nuansa juga jangan lupa bahwa yang paling sengit menjatuhkan Habibie kan PDIP. Sehingga ditolak laporan pertanggungjawabannya. Sehingga masih ada luka di antara PDIP dengan PAN dan Golkar. Dan yang masih paling nyaman akhirnya adalah ke PPP."

Penjelasan Prof. Firman Noor menggarisbawahi bahwa pemilihan Hamzah Haz didasarkan pada apa yang dia sebut sebagai "kemistri" suatu istilah yang menarik karena merujuk pada kepercayaan informal di antara elite. Hal ini sejalan dengan tesis Higley et al. (1991) bahwa elite integration tidak hanya terdiri dari kesepakatan formal, tetapi juga dari jaringan komunikasi informal yang memungkinkan elite menyelesaikan konflik melalui negosiasi tidak resmi.

Power-Sharing dan Mutual Security Guarantees

Indikator kedua dari *settlement* dalam pengertian Higley dan Burton adalah pembagian kekuasaan yang nyata di tingkat eksekutif. Dalam kasus Megawati–Hamzah Haz, pembagian ini terlihat baik dalam komposisi kabinet maupun dalam distribusi sumber daya politik yang lebih luas.

Suharso Monoarfa (wawancara, 2026) memberikan rincian historis tentang penempatan tokoh-tokoh PPP dalam pemerintahan Megawati:

"Di kabinet Megawati Hamzah, Polkamnya SBY. Lalu digantikan Hari Sabarno. Hukum dan HAM Yusril. Keuangan Boediono. Pertahanan Matori. Menlunya Nur Hassan Wirajuda. Dalam negeri Hari Sabarno. Gotong Royong namanya. Sait Agil Husin Al-Munawar di Menteri Agama" (Suharso Monoarfa, wawancara, 2026).

Kabinet Gotong Royong yang dibentuk Megawati pada 2001 memang mencerminkan pola *power-sharing* yang luas. PPP, sebagai partai yang diwakili Hamzah Haz, memperoleh sejumlah pos strategis. Lebih dari sekadar pembagian kursi, pola ini juga mencerminkan apa yang Slater (2018) sebut sebagai *promiscuous power-sharing*, di mana presiden Indonesia secara konsisten membagi kekuasaan lebih luas dari yang dapat diprediksi oleh model koalisi minimal pemenang.

Namun temuan lebih menarik dari penelitian ini adalah dimensi jaminan keamanan timbal balik yang muncul dalam relasi Megawati–Hamzah Haz. Suharso Monoarfa (wawancara, 2026) menggambarkan karakter politik Hamzah Haz yang menjadi faktor penopang stabilitas:

"Susah nyari makinnya. Susah, Pak. Orang baik susah. Dia gak mau konflik. Dan seorang pemimpin partai katakanlah dengan ideologi Islam yang kuat. Tapi hampir tidak pernah menjual ayat buat elektabilitas. Nggak pernah menjual agama lah. Gak ada dia pake ayat. Ayat itu dia jual, jangan terlalu murah katanya kamu jual itu ayat-ayat. Tuhan marah tahu. Jangan coba-coba jual-jual ayat. Terlalu murah kayak begini jual ayat" (Suharso Monoarfa, wawancara, 2026).

Karakter ini penting karena menjelaskan mengapa relasi Megawati–Hamzah Haz dapat berlangsung relatif stabil meskipun PDIP dan PPP memiliki dasar ideologis yang berbeda. Sebagaimana ditegaskan Suharso Monoarfa, perbedaan antara kedua partai bukan terletak pada substansi kebijakan yang diperjuangkan, melainkan pada prinsip-prinsip dasar. Dalam wawancara, ia menjelaskan dengan tegas:

"PDIP dan PPP itu memang prinsip-prinsip berpolitiknya memang beda. Tapi yang diperjuangkan sama. Isi yang diperjuangkan sama. PPP itu kan memperjuangkan 6 prinsip dan 5 hikmah. Nah, 5 hikmah itu semuanya sama dengan PDIP. Cuma dengan bahasa lain PDIP. Yang pengentasan kemiskinan lah. Itu semua sama. Kalau prinsipnya memang beda. Kita kan berada di prinsip ibadah, ya kan? Nah, dari situ bedanya cuma di prinsipnya aja" (Suharso Monoarfa, wawancara, 2026).

Pernyataan ini secara langsung mendukung tesis Higley dan Burton (1998) bahwa *settlement* tidak menuntut konvergensi ideologis penuh; yang dibutuhkan adalah kesepahaman substantif mengenai aturan main politik dan agenda kebijakan dasar. Perbedaan ideologis dapat tetap dipertahankan selama elite-elite tersebut menyepakati prosedur dan tujuan-tujuan kebijakan yang lebih konkret.

Stabilitas relasi tersebut juga didukung oleh kontinuitas hubungan personal di luar struktur formal. Suharso Monoarfa (wawancara, 2026) memberikan kesaksian tentang hubungan Hamzah Haz dengan Megawati yang bertahan hingga periode pasca-2004:

"Sampai Pak Hamzah sudah tidak di pemerintahan, waktu itu Pak Hamzah tetap punya hubungan baik sama Bu Mega. Meskipun tahun 2004 Bu Mega ambil Pak Hasyim. Beda perahu ya, Pak Hamzah sama Agum Gumelar" (Suharso Monoarfa, wawancara, 2026).

Kelanjutan hubungan baik pasca-Pilpres 2004, di mana Megawati dan Hamzah Haz justru menjadi kompetitor di kubu yang berbeda memperlihatkan bahwa *settlement* tahun 2001 telah berkembang menjadi pola interaksi yang melampaui hubungan transaksional jangka pendek. Dalam pengertian (Higley et al., 1991) adalah indikator transformasi konfigurasi elite menuju *consensually unified*.

Kesepahaman Prosedural dan Stabilitas Politik 2001–2004

Indikator keempat dari *settlement* adalah terbentuknya kesepahaman prosedural mengenai aturan kompetisi politik. Dalam kasus Megawati–Hamzah Haz, kesepahaman ini tampak dalam beberapa dimensi yang dapat diobservasi sepanjang periode pemerintahan 2001–2004.

Pertama, tidak terjadinya upaya pemakzulan ulang pada periode tersebut. Berbeda dengan periode Gus Dur yang ditandai oleh dua memorandum DPR dan akhirnya Sidang Istimewa MPR, periode Megawati–Hamzah Haz berlangsung tanpa krisis konstitusional serupa. Budiman Tanuredjo (wawancara, 2026) mengkonfirmasi pengamatan ini:

"Kalau dilihat sampai kepada berakhirnya kekuasaan Mega Hamzah, kan stabil. Sampai periode konstitusionalnya berakhir. Bahwa kemudian, apa namanya, pindah perahu ketika terjadi, itu kan masuk kepada pemilihan presiden langsung kan? Iya betul. Pemilihan presiden langsung mereka pisah atau kalah itu isu yang berbeda. Tapi stabil dalam arti periode konstitusional itu bisa diselesaikan sampai 20 Oktober 2004."

Kedua, terjadinya konsolidasi kelembagaan yang signifikan pada periode tersebut. Salah satu produk legislasi penting yang lahir di era Megawati–Hamzah Haz adalah Undang-Undang Keuangan Negara Nomor 17 Tahun 2003, yang menjadi fondasi tata kelola APBN modern di Indonesia. Suharso Monoarfa (wawancara, 2026) memberikan rekonstruksi menarik tentang dinamika di balik undang-undang tersebut, yang memperlihatkan pola pengelolaan konflik elite secara prosedural:

"Saya ingat bagaimana debatnya Leo sama tim Pertbeng atau IMF lupa saya, penyusunan Undang-Undang APBN itu. Undang-Undang Keuangan Negara. Dia tolak itu konsep ini. Undang-Undang Keuangan Negara Nomor 17 Tahun 2003. Sampai Bu Mega gak tandatangan. Undang-Undang itu. Tapi Pak Bambang Suswo, seingat saya, mengingatkan Bu Mega. 'Ibu gak tandatangan 30 hari dengan sendirinya jadi Undang-Undang.' Karena sudah dibahas antara pemerintahan dan DPR. Tentuannya gitu. Dia langsung jadi undang-undang. Walaupun gak ACC. Walaupun gak ditandatangani" (Suharso Monoarfa, wawancara, 2026).

Episode ini secara empiris memperlihatkan bagaimana konflik kebijakan di antara elite eksekutif dan teknokrat dapat dikelola melalui mekanisme institusional yang sah, alih-alih berkembang menjadi krisis

politik terbuka. Hal ini merupakan ciri khas dari *consensually unified elite* dalam pengertian Higley dan Burton (1989).

Ketiga, terjadinya peristiwa-peristiwa krisis lokal yang berhasil dikelola melalui mekanisme negosiasi. Suharso Monoarfa (wawancara, 2026) merujuk pada penyelesaian konflik Maluku sebagai contoh:

"Pada waktu itu juga ada peristiwa di Maluku. Yang berat sekali kan peristiwa itu. Yang mendamaikan itu memang Pak Jusuf Kalla yang hebat waktu itu."

Pengelolaan konflik Maluku melalui Perjanjian Malino II (2002) menjadi contoh bagaimana elite eksekutif pada periode Megawati–Hamzah Haz mengandalkan negosiasi politik untuk menyelesaikan konflik komunal yang serius. Pola ini sejalan dengan tesis Burton et al. (1992) bahwa *settlement* yang berhasil ditransformasikan menjadi kapasitas institusional untuk mengelola konflik berbasis prosedural.

Prof. Firman Noor (wawancara, 2026) memberikan penilaian yang relevan tentang dampak jangka panjang dari *settlement* 2001:

"Cukup stabil. Karena kemudian diantar sampai kemudian di level pemilu berikutnya. Jadi dari 2001 relatif itu, karena nuansanya ketika Gus Dur itu masih berkuasa, kok kita sebagai orang yang ngerti politik itu kayak ada uncertainty. Karena banyak kontroversi. Nah setelah Megawati naik, dan ini hasil kompromi banyak orang, ya dia diposisikan pada suatu posisi agar membuat semuanya menjadi lebih nyaman, lebih aman."

Penilaian ini mengkonfirmasi argumen utama penelitian: *settlement* 2001 berhasil mentransformasikan konfigurasi *disunified elite* menuju pola interaksi yang lebih terintegrasi. Dampak transformasi ini tidak hanya tampak dalam stabilitas periode 2001–2004, melainkan juga dalam transisi yang relatif mulus menuju Pemilu 2004 dan pelaksanaan pemilihan presiden langsung pertama dalam sejarah Indonesia.

Settlement atau Kartel? Diskusi Konseptual

Salah satu temuan menarik dari penelitian ini muncul ketika Prof. Firman Noor (wawancara, 2026) memberikan refleksi konseptual tentang hubungan antara *settlement* dan kartelisasi politik:

"Elite *settlement* itu bahasa yang sopan untuk mengatakan kartel. Secara substansi iya. Tapi *settlement* itu kan nuansanya pragmatis. Berarti mereka setel bersama, saling paham, untuk membangun agenda-agenda politik berdasarkan kesepakatan di antara mereka. Memang dibutuhkan, di satu sisi *political settlement* itu untuk membangun soliditas. Tapi di sisi lain, ya kartel itu salah satu efeknya."

Refleksi ini mengangkat persoalan teoretis yang penting. Higley dan Burton (1989) menempatkan *settlement* sebagai prasyarat positif bagi stabilitas demokrasi, sementara literatur tentang politik kartel di Indonesia (Ambardi, 2009; Slater, 2018) cenderung memandang pola yang sama sebagai patologi yang menghambat akuntabilitas. Bagaimana kedua perspektif ini dapat direkonsiliasi?

Penelitian ini berpendapat bahwa kedua perspektif tersebut sebenarnya menyoroti dimensi yang berbeda dari fenomena yang sama. Pada momen krisis seperti 2001, *settlement* berfungsi sebagai mekanisme pengelolaan konflik yang esensial bagi keberlangsungan sistem politik. Namun, ketika pola

yang sama dipertahankan dalam jangka panjang tanpa diferensiasi peran oposisi dan koalisi pemerintahan, *settlement* dapat bertransformasi menjadi kartelisasi yang memang menghambat akuntabilitas demokratis.

Tesis ini sejalan dengan analisis Mietzner (2024) yang menunjukkan bahwa kolusi elite di Indonesia memainkan peran ganda di satu sisi mencegah otoritarianisme penuh, di sisi lain memungkinkan *executive aggrandizement* yang gradual. Dalam kasus Megawati–Hamzah Haz pada periode 2001–2004, kita melihat sisi pertama dari peran ganda tersebut: *settlement* berhasil menstabilkan sistem politik pasca-krisis. Sisi yang lebih problematik di mana *settlement* menjadi kartelisasi permanen lebih kuat termanifestasi pada periode-periode berikutnya, sebagaimana dianalisis Slater (2018) dan Mietzner (2024).

Budiman Tanuredjo (wawancara, 2026) memberikan refleksi penting tentang evolusi pola ini hingga saat ini:

"Sebagian besar politik di Indonesia lebih banyak diselesaikan lewat mekanisme informal, lewat mekanisme lobby. Karena banyak ruang-ruang yang memang dinegosiasikan dalam ruang-ruang yang tertutup. Hampir kalau menurut pandangan saya, mungkin saya tidak punya angka yang pasti, tapi majority dari keputusan-keputusan politik itu diputuskan lewat pertemuan-pertemuan elit secara informal, baru setelah formal, kemudian dikerjakan lewat tindakan-tindakan politik apakah itu di DPR, apakah itu di MPR."

Refleksi ini menunjukkan bahwa pola informal negosiasi elite yang muncul pada 2001 telah menjadi karakteristik struktural politik Indonesia pasca-Reformasi. Pertanyaan analitis berikutnya adalah sejauh mana pola tersebut tetap berfungsi sebagai mekanisme stabilisasi atau telah berubah menjadi hambatan bagi konsolidasi demokrasi yang lebih substantif.

SIMPULAN

Penelitian ini menganalisis relasi Megawati Soekarnoputri dan Hamzah Haz pada krisis politik 2001 dalam kerangka teori elite *settlement* yang dikembangkan oleh Higley dan Burton. Temuan utama menunjukkan bahwa relasi tersebut memenuhi keempat indikator *settlement* dalam pengertian Higleyan: kompromi strategis di antara faksi elite yang sebelumnya berkonflik, pembagian kekuasaan yang nyata di tingkat eksekutif, jaminan keamanan politik timbal balik, serta terbentuknya kesepakatan prosedural mengenai aturan kompetisi politik.

Settlement yang terjadi pada 2001 bukan hasil konvergensi ideologis antara PDIP dan PPP keduanya tetap mempertahankan basis ideologis yang berbeda. *Settlement* justru muncul dari kalkulasi pragmatis elite yang dihadapkan pada biaya tinggi konflik terbuka pasca-pemakzulan Gus Dur. Suharso Monoarfa, dalam kesaksiannya, menjelaskan bahwa kompatibilitas politik PDIP–PPP terletak pada kesamaan agenda kebijakan substantif (5 hikmah PPP yang menurutnya sama dengan agenda PDIP), bukan pada konvergensi prinsip-prinsip dasar. Hal ini sejalan dengan tesis Higley dan Burton bahwa *settlement* dapat terbentuk antara elite yang berbeda secara ideologis selama mereka menyepakati aturan main dan agenda kebijakan dasar.

Dari sisi empiris, penelitian ini menggarisbawahi pentingnya analisis pada momen-momen kritis (*critical junctures*) dalam memahami transformasi konfigurasi elite. Krisis 2001 bukan sekadar pergantian kepemimpinan, melainkan momen ketika pola interaksi elite Indonesia mengalami restrukturisasi mendasar.

Settlement Megawati–Hamzah Haz, yang sering terabaikan dalam studi-studi sistem kepartaian atau oligarki, sebenarnya merupakan jangkar institusional bagi periode stabilitas relatif yang kemudian memungkinkan terlaksananya pemilihan presiden langsung pertama pada 2004.

Penelitian ini memiliki keterbatasan yang perlu diakui. Pertama, akses langsung kepada Megawati Soekarnoputri dan Hamzah Haz (yang telah wafat pada 2024) tidak tersedia, sehingga rekonstruksi dinamika interaksi pribadi keduanya bergantung pada kesaksian pihak ketiga dan dokumen sekunder. Kedua, fokus pada level elite eksekutif menyisakan ruang untuk analisis lebih lanjut mengenai bagaimana settlement tersebut diterima dan diinterpretasikan oleh elite menengah dan akar rumput kedua partai. Penelitian lanjutan dapat memperluas cakupan analisis ke periode pasca-2004 untuk menelaah evolusi pola settlement menjadi pola kartelisasi yang lebih kontemporer.

DAFTAR PUSTAKA

- Ambardi, K. (2009). Mengungkap politik kartel. Kepustakaan Populer Gramedia.
- Aspinall, E. (2005). *Opposing Suharto: Compromise, resistance, and regime change in Indonesia*. Stanford University Press.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2017). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage publications.
- Burton, M. G., & Higley, J. (1987). Elite settlements. *American Sociological Review*, 295-307. <https://doi.org/10.2307/2095351>
- Burton, M., Gunther, R., & Higley, J. (1992). Introduction: elite transformations and democratic regimes. *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*, 1-37.
- Crouch, H. A. (2010). *Political reform in Indonesia after Soeharto*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Denzin, N. K. (2017). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Routledge.
- Haris, S. (2002). *Konflik Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR dalam Era Transisi Demokrasi di Indonesia Pasca-Orde Baru (1999-2001)* (Doctoral dissertation, Tesis Program Pascasarjana, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia).
- Hayat, M. A., Rifani, A., Felicia, I., Iqbal, M., & Putri, S. I. (2026). Party Dynasty: A Case Study of Nepotism in the Upper Echelons of Party Leadership. *Jurnal Ilmiah Multidisiplin Indonesia (JIM-ID)*, 5(04), 821-828. <https://ejournal.seaninstitute.or.id/index.php/esaprom/article/view/7861>
- Higley, J., Hoffmann-Lange, U., Kadushin, C., & Moore, G. (1991). Elite integration in stable democracies: a reconsideration. *European Sociological Review*, 7(1), 35-53. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.esr.a036576>
- Higley, J., & Burton, M. G. (2006). *Elite foundations of liberal democracy*. Bloomsbury Publishing PLC.
- Higley, J., & Burton, M. (1998). Elite settlements and the taming of politics. *Government and Opposition*, 33(1), 98-115. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1998.tb00785.x>
- Higley, J., & Burton, M. G. (1989). The elite variable in democratic transitions and breakdowns. *American sociological review*, 17-32. <https://doi.org/10.2307/2095659>

- Hutahaean, M. (2017). The Implication of A Divided or Unified Government for Public Policy Making: Indonesia During the Democracy Transition. *Jurnal Ilmiah Peuradeun*, 5(3), 387-400.
- Kuswanto, K. (2022). Transisi Kekuasaan Dari Abdurrahman Wahid Ke Megawati: Sebuah Cara Pandang Berbeda. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 6(2), 127-1. <https://doi.org/10.24246/jrh.2022.v6.i2.p127-142>
- Mietzner, M. (2025). The limits of autocratisation in Indonesia: power dispersal and elite competition in a compromised democracy. *Third World Quarterly*, 46(2), 153-169. <https://doi.org/10.1080/01436597.2024.2317970>
- Mietzner, M. (2024). Elite collusion in Indonesia: How it has both enabled and limited executive aggrandizement. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 712(1), 223-234. <https://doi.org/10.1177/00027162241309436>
- Mietzner, M. (2009). *Military politics, Islam, and the state in Indonesia: from turbulent transition to democratic consolidation*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative data analysis*. sage.
- Robison, R., & Hadiz, V. (2006). *Re-organising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London, UK and New York, NY: Routledge Curzon. https://doi.org/10.11479/asianstudies.52.4_111
- Sebastian, L. C., Chen, J., & Priamarizki, A. (2014). Indonesia beyond Reformasi: Necessity and the “de-centering” of democracy. *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, 2014(3), 1. <https://digitalcommons.law.umaryland.edu/mscas/vol2014/iss3/1>
- Slater, D. (2018). Party cartelization, Indonesian-style: Presidential power-sharing and the contingency of democratic opposition. *Journal of East Asian Studies*, 18(1), 23-46. <https://doi.org/10.1017/jea.2017.26>
- Sukmana, O., Machmud, M., Basri, L., Khoirurrosyidin, K., Sari, A. F., Jumui, J., ... & Damanik, F. H. S. (2025). *Metode Penelitian Kualitatif: Suatu Pengantar Konseptual dan Praktis*. Star Digital Publishing.
- Tomsa, D. (2008). *Party politics and democratization in Indonesia: Golkar in the post-Suharto era*. Routledge.
- Undang-undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods*. 6th edn. Thousand Oaks (CA): SAGE Publications.
- Wadipalapa, R., & Tyson, A. (2025). Cross-Party Presidential Dynasticism in Indonesia: Evidence from the 2024 Presidential Elections. *Pacific Affairs*, 98(1), 79-102. <https://doi.org/10.5509/2025981-art4>
- Widiyahseno, B., Hilman, Y. A., & Wibawa, S. (2026). Democratic decay by design: how political dynasties rewrite the rules of power in Indonesia?. *Asian Review of Political Economy*, 5(1), 8. <https://doi.org/10.1007/s44216-026-00076-w>

PROFIL SINGKAT

Roki Arbi lahir di Bukittinggi pada 8 Desember 1989. Menyelesaikan pendidikan Strata Satu (S1) pada Program Studi Pendidikan Teknik Elektro, Universitas Negeri Jakarta, pada tahun 2015. Saat ini aktif berwirausaha dan menjalankan aktivitas sebagai tenaga lepas (freelance) di sebuah lembaga survei.