

# PARADOKS DEMOKRASI DI INDONESIA: Kerusuhan Pada Masa Kampanye Pemilu 1997

Oleh: Lambang Trijono\*

## Abstract

*Democracy in practice can prevent political violence in society. Democratic institutions such as elections can help to avoid political violence because through elections different aspirations among people and groups in society that might become sources of social conflict and violence can be resolved institutionally. However, the democracy in Indonesia has become paradoxical. On the one hand, elections have to be held in order to maintain political stability, on the other hand it leaves many social conflict unresolved since political violence are likely to occur. This article discusses the relationship between democracy and political violence in Indonesia.*

*This article focuses on the relationship between the election of 1997 and political riots that erupted during campaign time of the 1997 election. Some political factors related to the 1997 election that caused the riots will also be discussed in this paper. This paper will also propose that practicing more democratic system of government may be able to help prevent political violence in Indonesia.*

## Pendahuluan

Hingga kini diakui secara umum bahwa demokrasi dalam prakteknya dapat mencegah berkembangnya kekerasan politik di masyarakat. Pelembagaan demokrasi, seperti misalnya penyelenggaraan pemilihan umum, dapat membantu mencegah kekerasan politik. Melalui pemilihan umum, perbedaan aspirasi di antara berbagai kelompok dalam masyarakat yang cenderung menjadi konflik sosial dapat diatasi secara kelembagaan politik. Pengalaman di negara-negara dunia pertama, dunia Barat yang kita kenal sebagai pelopor demokrasi seperti Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat, menunjukkan bahwa ketika demokrasi dijalankan maka kekerasan politik dalam negeri (*domestic political vio-*

---

\* Staf Pengajar Jurusan Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, dan Staf Peneliti pada Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian (PSKP) UGM, Yogyakarta.

lences) sangat jarang terjadi. Sebaliknya, hingga kini negara-negara dunia ketiga di benua Asia dan Afrika selalu dihantui oleh potensi sangat besar munculnya kekerasan politik di dalam negeri karena kurang demokratisnya pemerintahan mereka. Mereka memiliki kesulitan dalam mempraktekkan demokrasi. Hambatan struktural dari rejim yang berkuasa seringkali menjadikan kekerasan politik dalam negeri sangat mudah terjadi. Indonesia telah mencoba mempraktekkan demokrasi selama hampir setengah abad lamanya.

Sejak merdeka, Indonesia telah mempraktekkan tujuh kali pemilihan umum (pemilu). Enam dari tujuh pemilu tersebut diselenggarakan di bawah pemerintahan Orde Baru. Namun demikian kita menyaksikan bahwa demokrasi di Indonesia masih jauh dari yang diharapkan. Bahkan dikhawatirkan sekarang ini demokrasi di Indonesia mengalami paradoks; di satu sisi pemilu diselenggarakan, di sisi lain justru menyemarakkan munculnya kekerasan politik di masyarakat. Hal itu sangat jelas terefleksikan di dalam penyelenggaraan pemilu bulan Mei 1997. Ketika kampanye digelar, kekerasan politik merebak di masyarakat. Adalah sangat ironis bahwa selama kurang lebih 30 hari kampanye terdapat kurang lebih 28 kerusuhan. Bahkan lebih ironis lagi menelan korban jiwa sekitar 234 orang meninggal sebagai korban kekerasan politik selama kampanye berlangsung.<sup>2</sup>

Artikel ini mencoba menelusuri sebab-sebab munculnya kerusuhan politik selama kampanye 1997. Penulis berpendapat bahwa kekerasan politik selama kampanye itu tidak bisa dipisahkan dari praktek demokrasi di Indonesia selama ini. Terdapat kesalahan mendasar dalam praktek demokrasi di Indonesia sehingga demokrasi, yang oleh R.J. Rummel disebut sebagai "a general method of nonviolence", tidak berlaku di sini.<sup>3</sup> Untuk mencari sumber penyebabnya, penulis pertama-tama menelusuri keterkaitan hubungan antara praktek demokrasi dengan kekerasan politik selama kampanye Pemilu 1997. Kekerasan politik yang dimaksud di sini adalah kekerasan terbuka, yaitu penggunaan kekerasan fisik atau senjata untuk melukai atau membunuh orang, termasuk di dalamnya kerusuhan politik (*political riot*). Di sini penulis sementara mengabaikan kekerasan tertutup yang melembaga dalam struktur masyarakat yang juga memberi kontribusi pada kekerasan terbuka.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> R.J. Rummel. "Democracy, Power, Genocide, and Mass Murder", *Journal of Conflict Resolution* 36 (1), 1995; 3-26.

<sup>2</sup> Jumlah kerusuhan (28 kali) ini penulis kumpulkan dari berbagai peristiwa kerusuhan yang dimuat majalah dan koran. Karena itu masih ada kemungkinan lebih banyak dari itu yang tidak sempat dimuat koran dan majalah. Lihat "Kampanye Digelar Nyawapun Berguguran", *Forum Keadilan*, 6 (5), 1997; 20-23; "All is not Calm", *Time* (May 26), 1997; "Blowing the Lid, pent-up anger erupts in unusually violent campaign", *Far Eastern Economic Review* (May 29), 1997.

<sup>3</sup> R.J. Rummel, *op.cit.*, hal 25.

<sup>4</sup> Tentang berbagai definisi kekerasan yang berkembang selama ini, lihat Thomas Platt, "The Concept of Violence as Descriptive and Polemic", *International Social Science Journal*, (May 1992); 184-191.

Fokus perhatian tulisan ini tertuju pada hubungan antara praktek demokrasi pada Pemilu 1997 dengan kerusuhan yang meletus selama kampanye Pemilu 1997. Beberapa faktor politik penting berkaitan dengan praktek pemilu yang menyebabkan timbulnya kerusuhan akan dibahas di sini. Sesudah itu, dibahas pula keterkaitan antara faktor politik tersebut dengan faktor lainnya dalam mempengaruhi kerusuhan politik. Hal ini dimaksudkan untuk melihat seberapa besar pentingnya faktor politik tersebut menentukan terjadinya kerusuhan politik selama kampanye Pemilu 1997.

### **Praktek Demokrasi Pemilu 1997**

Sebelum Pemilu 1997 diselenggarakan, banyak orang sudah menduga bahwa Pemilu 1997 tidak akan lebih demokratis dibandingkan pemilu sebelumnya, bahkan sebaliknya dikhawatirkan akan semakin buruk daripada sebelumnya. Beberapa peristiwa politik penting sebelum pemilu seperti perpecahan dalam tubuh PDI, meletusnya kerusuhan 21 Juli di Jakarta, dan merebaknya kerusuhan sosial-etnis di berbagai kota di Jawa dan Kalimantan Barat, dipastikan sangat mempengaruhi praktek demokrasi dalam Pemilu 1997.<sup>5</sup> Penyelenggaraan Pemilu 1997 dihantui oleh konflik sosial dan berbagai kekerasan yang berkembang di masyarakat sehingga sangat dimungkinkan akan mendorong negara untuk melakukan tekanan-tekanan yang lebih kuat terhadap berbagai aspirasi yang berkembang di masyarakat.

Tetapi lebih dari itu, persoalan bahwa Pemilu 1997 tidak akan lebih demokratis dibanding sebelumnya juga berakar dalam sistem yang lebih besar, yaitu sistem demokrasi selama pemerintahan Orde Baru, yang tidak banyak mengalami perubahan hingga sekarang ini. Selama ini Indonesia boleh dikata belum menyelenggarakan demokrasi yang secara efektif mampu meredam konflik, mengatasi pertikaian politik, dan mencegah timbulnya kekerasan politik. Tetapi hanya menunda konflik tidak meletus secara sementara, bahkan sebaliknya, juga menciptakan sebuah konflik baru terpendam di masyarakat. Hal itu disebabkan karena demokrasi di Indonesia masih diselenggarakan secara semu, meminjam istilah Mark. R. Thompson, atau "pseudo-democracy".<sup>6</sup> Pemerintah Indonesia mengklaim dirinya demokratis namun tidak memenuhi kriteria demokrasi. Menurut pengamatan Thompson, di Indonesia pemilihan umum sangat dikontrol sehingga sangat kecil adanya

---

<sup>5</sup> J. Kristiadi and Nico Teguh Budi, "The Dynamic of Political Development and the Urgency for the Revitalization of Political System", *the Indonesian Quarterly* 25 (1), 1997: 13-22; Priyambudi Sulistiyanto, "The May 1997 General Election in Indonesia-what went wrong?", *Current Affair Bulletin* (Agustus/September), 1997.

<sup>6</sup> Mark. R. Thompson, "The Limits of Democratisation in ASEAN", *Third World Quarterly* 14 (3), 1993; 469-484.

kompetisi yang sehat di antara partai politik dan rakyat pemilih. Setiap tahap pemilu dikendalikan dengan ketat, partai “oposisi” sangat dikontrol, dan kampanye sangat dibatasi. Hal itu menyebabkan persyaratan demokrasi kurang terpenuhi. Di sini, pemilu tidak membawa solusi kompromi di antara partai atau kelompok politik yang bertikai, tidak menemukan jalan tengah alternatif perbedaan aspirasi di antara kelompok-kelompok dalam masyarakat. Sehingga sangat mudah dimengerti kekerasan politik mudah meledak di masyarakat.

Persoalan ini membawa kita ke permasalahan lebih jauh dalam soal demokrasi di Indonesia selama “Orde Baru”: mengapa penyelenggaraan demokrasi di Indonesia mudah menimbulkan konflik dan kekerasan politik di masyarakat?. Khusus menyoroti kaitan antara praktek demokrasi Pemilu 1997 dan munculnya kerusuhan politik selama kampanye, di sini kita menemukan tiga sumber penyebab yang bersifat sistemik, struktural, dan operasional dari penyelenggaraan “pesta demokrasi” 1997. Ketiganya adalah sistem partai hegemonik (*hegemonic party system*); tekanan struktural birokrasi; dan kecenderungan mobilisasi massa secara besar-besaran selama kampanye. Berikut kita bahas satu persatu kontribusi ketiga faktor tersebut dalam menimbulkan kerusuhan kampanye Pemilu 1997.

### ***A. Sistem Partai Hegemonik***

Pemilu 1997 diselenggarakan di bawah berlakunya sistem partai hegemonik selama pemerintahan Orde Baru. Sistem partai hegemonik merupakan sebuah sistem politik di mana satu partai membatasi adanya kompetisi formal maupun *de facto* di antara partai politik dalam meraih kekuasaan. Partai lain keberadaannya diakui, tetapi sebagai kelas kedua, tidak diperbolehkan berkompetisi secara berlawanan dan dalam basis yang sama dengan partai yang berkuasa. Dalam sistem ini satu partai secara eksklusif mengontrol mesin pemerintahan dan birokrasi, tidak ada kompetisi di dalam sistem, dan oposisi tidak diakui keberadaannya. Di dalam sistem ini, bukan hanya perubahan politik sangat kecil kemungkinan terjadi tetapi kompetisi di antara partai politik pun juga sangat terbatas.

Afan Gaffar berpendapat, sistem demokrasi di Indonesia kurang lebih sama dengan sistem partai hegemonik ini. Dalam studinya ia menemukan bahwa Golkar dalam hubungannya dengan struktur kekuasaan di Indonesia adalah partai hegemonik. Terdapat empat faktor yang mendorong Golkar menjadi partai hegemonik yaitu: penciptaan aparat pemerintahan yang represif untuk stabilitas politik; proses depolitisasi massa untuk memperlancar pelaksanaan program pembangunan ekonomi; pengebirian (*emasculatation*) partai politik; dan dalam waktu bersamaan, pengaturan hukum dan proses pemilu yang menjamin kemenangan Golkar dalam pemilu.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Lihat Afan Gaffar, *Javanese Voters: A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992); hal. 36-37.

<sup>8</sup> Afan Gaffar, *ibid.* hal 56-62.

Dalam Pemilu 1997 penyelenggaraan demokrasi bercirikan sistem partai hegemonik tampak jelas kelihatan. Untuk memelihara sistem ini Golkar, dengan dukungan sepenuhnya dari pemerintah dan mesin birokrasi, mencoba memelihara posisinya sebagai partai mayoritas tunggal (*single majority party*) dengan memenangkan pemilu secara mutlak. Tujuan dibalik itu kelihatan meyakinkan yaitu agar supaya stabilitas politik di Indonesia tetap terpelihara. Tetapi sebaliknya, sistem ini cenderung menekan partai politik lain dan aspirasi politik masyarakat karena ketertutupan peluang politik dan kompetisi yang diciptakan sistem ini sehingga konflik politik sangat mudah berkembang.

Upaya pemerintah memelihara sistem partai hegemonik dalam Pemilu 1997 dilakukan dengan membatasi kompetisi sehat dan terbuka di antara partai politik dalam pemilu. Golkar, didukung pemerintah, sebelumnya telah mematok angka kemenangan sebesar 70,02 persen. Untuk memperoleh suara sebesar itu berbagai usaha dilakukan. Golkar bersama dengan pemerintah mencoba menutup kemungkinan kesempatan partai lain, terutama PDI yang semakin populer sejak pemilu 1992 lalu, untuk memperoleh banyak pemilih. Upaya pemerintah mencoba menciptakan konflik internal di tubuh PDI yang menghasilkan pemimpin PDI, Megawati Sukarnoputri, terpelanting dari PDI<sup>9</sup> dapat dikatakan merupakan bagian dari hasil kerja untuk mempertahankan sistem partai hegemonik ini.

Sesudah PDI berantakan kemudian Golkar hanya memiliki satu rival yaitu PPP. Kompetisi antara Golkar dan PPP kemudian menjadi sangat kuat dan cenderung mengarah menuju ketegangan politik sangat tinggi antar keduanya. Hal itu terjadi bukan hanya karena kedua partai berusaha menarik dan memperebutkan simpatisan PDI pengikut Megawati Sukarnoputri, tetapi juga kedua partai berupaya menarik simpati umat Islam. Dalam hal ini Golkar berupaya melakukan "golkarisasi" di daerah-daerah muslim basis PPP. Kompetisi kedua partai ini selama kampanye telah menciptakan ketegangan politik yang sangat tinggi, konflik dan benturan-benturan kepentingan yang sangat keras, sehingga kekerasan politik, khususnya kerusuhan politik, sangat mudah meletus.

### ***B. Tekanan Struktural Birokrasi***

Posisi birokrasi yang kurang netral dalam mengelola pemilu dan cenderung memperlakukan ketiga kontestan secara kurang adil juga menjadi sumber penyebab munculnya kekerasan politik. Sistem partai hegemonik yang dicoba dipertahankan pemerintah cenderung menjadikan posisi birokrasi kurang netral. Upaya agar Golkar kembali menang mutlak secara nasional membuat birokrasi, khususnya birokrasi tingkat lokal merasa tertekan. Mereka terdorong harus memenangkan Golkar di daerahnya masing-masing. Adalah tanggung-jawab mereka, dengan konsekuensi jabatan mereka, untuk memenangkan Golkar di daerahnya.

---

<sup>9</sup> Priyambudi Sulistiyanto, *op.cit.* hal. 13-14.

Tanggung-jawab struktural ini cenderung membuat birokrasi lebih condong ke Golkar, memberi fasilitas dan kesempatan yang lebih terbuka kepada Golkar untuk melakukan terobosan politik dibandingkan kepada partai lain. Dengan menggunakan mesin birokrasi yang ada mereka cenderung melakukan apapun untuk kemenangan Golkar sehingga fungsi mereka yang utama sebagai mediator tidak berjalan. Sebagai contoh, di Jawa Tengah di mana kerusuhan selama kampanye paling banyak meletus, secara tidak langsung birokrasi memerintahkan jajaran birokrasi di tingkat kabupaten dan kecamatan mewarnai fasilitas-fasilitas publik dan pribadi dengan warna kuning, simbol Golkar. “Kuningisasi” ini meluas hampir ke seluruh daerah di Jawa Tengah. Aktivitas ini telah menciptakan ketegangan sosial sejak jauh sebelum kampanye dimulai. Di Solo, ketegangan muncul antara PPP dan PDI dengan birokrasi ditandai oleh “perang warna” kuningisasi-putihisasi yang berlangsung hampir sebulan. Selain itu, pemerintah lokal seringkali bertindak kurang adil dalam menertibkan bendera yang dipasang sebelum kampanye. Untuk menertipkan daerahnya, pemerintah lokal sering mencabut bendera dan atribut PPP, tetapi membiarkan atribut dan bendera Golkar berkibar. Hal itu membuat pendukung PPP marah dengan menjadikan kantor birokrasi sebagai sasaran amuk massa.<sup>10</sup>

Posisi birokrasi yang kurang netral dalam proses pemilu membuat masyarakat Indonesia kehilangan mediator justru ketika konflik sosial sedang ramai-ramainya bersemi di masyarakat. Karena itu, konflik-konflik dan ketegangan sosial menjelang Pemilu 1997 banyak yang tidak teratasi dan akhirnya menumpuk meletus menjadi kerusuhan. Militer dalam hal ini sebenarnya memiliki posisi yang strategis untuk memediasi konflik-konflik yang berkembang di masyarakat. Namun sayangnya, posisi militer menjelang pemilu kurang netral. Militer bukan hanya dekat dengan birokrasi — karena banyak pemimpin birokrasi berasal dari kalangan militer — bahkan pemimpin militer tingkat atas, seperti misalnya KSAD Jenderal Hartono, jelas sekali keberpihakannya kepada Golkar dengan bergabung secara langsung dalam acara Golkar ke berbagai daerah bersama-sama dengan pemimpin elit Golkar sebelum kampanye pemilu dimulai.<sup>11</sup> Dalam kondisi demikian masyarakat Indonesia mengalami krisis mediator menjelang kampanye Pemilu 1997, sehingga konflik-konflik sosial yang tak tertangani secara kelembagaan mudah meletup menjadi kekerasan politik.

### ***C. Mobilisasi Massa dalam Kampanye***

Faktor lain yang juga sangat mempengaruhi munculnya kerusuhan menjelang Pemilu 1997 adalah mekanisme kampanye pemilu yang membolehkan mobilisasi massa melalui konvoi dan arak-arakan massa. Arak-arakan massa dan konvoi massa dalam kampanye

<sup>10</sup> Lihat “All is not Calm”, *Time* (May 26), 1997. Lambang Trijono, “Mengantisipasi Kerusuhan di Jateng”, *Bernas*, (26 April) 1997.

<sup>11</sup> “The Man Who May Be Kingmaker”, *Time* (May 26), 1997.

pemilu sebenarnya hanyalah partisipasi semu massa (*pseudo participation*) dalam proses politik. Mereka pergi berarak-arakan dan konvoi hanyalah menunjukkan kekuatan mereka. Mereka pergi secara bergerombol, berkelompok, berkesatuan, termasuk di dalamnya kelompok-kelompok dan gerombolan-gerombolan "preman" yang terlatih. Mereka dilengkapi dengan senjata atau membawa senjata sendiri seperti pisau, parang, batu, dan sebagainya sehingga cenderung menimbulkan kekerasan politik<sup>12</sup>

Namun demikian, mobilisasi massa berupa arak-arakan dan konvoi dalam kampanye di Indonesia sangat sulit dihindari karena sudah berakar dalam tradisi politik di Indonesia. Sebutan pemilu sebagai "pesta demokrasi" andil dalam tradisi ini. Dalam "pesta demokrasi" itu pemimpin partai berpidato lantang, kerumunan massa di depan, dan disuguhi hiburan lagu-lagu dan bintang-bintang film/sinetron terkenal. Waktu kampanye adalah saat-saat bersenang-senang, berjoget, makan hidangan gratis, dan terbebas dari kepenatan kerja. Sulitnya melepas tradisi mobilisasi massa tersebut diperparah oleh ambisi pemerintah untuk menerapkan strategi "massa mengambang" dalam politik. Strategi ini membatasi adanya hubungan langsung antara partai politik dengan rakyat dalam proses politik. Proses politik tidak disosialisasi melalui partisipasi politik rakyat dalam partai politik. Tetapi dalam keikutsertaan secara formal dalam pemilu dalam lima tahun sekali secara mengambang. Mereka hanya memperoleh kesempatan berhubungan hanya lima tahun sekali. Sehingga ketika kesempatan partisipasi dibuka maka luapan emosi massa sulit dibendung. Partisipasi ini lebih tampak sebagai reaksi atas keterbatasan saluran aspirasi. Akibatnya, partisipasi politik selama masa kampanye tidak mewujudkan sebagai sebuah bentuk partisipasi-melembaga, melainkan hanya sebatas partisipasi semu.

Tradisi mobilisasi massa dalam kampanye dari pemilu ke pemilu di Indonesia menunjukkan adanya karakter politik yang kurang sehat. Dalam Pemilu 1997, hal itu sangat jelas telah ikut andil dalam menimbulkan kerusuhan di berbagai daerah. Meskipun barangkali hanya faktor situasional, tetapi hal itu cukup memberikan andil besar dalam mendorong terjadinya kerusuhan.<sup>13</sup>

Mobilisasi massa telah menciptakan momentum massal yang sangat rawan untuk membangun ikatan-ikatan emosional dan membentuk kesadaran spontan tindakan massa. Dalam kondisi struktural politik di Indonesia di mana partisipasi dalam proses politik sangat terbatas, gerak partai politik sangat terbatas, saluran kelembagaan politik relatif tertutup dan sosialisasi politik kurang melembaga, maka sekali peluang politik dibuka, seperti kampanye, letupan emosi massa dan kekerasan politik akan sangat mudah berkembang di dalam masyarakat.

<sup>12</sup> "Blowing the Lid", *Far Eastern Economic Review* (May 29), 1997.

<sup>13</sup> M. Ryaas Rasyid, "Analisis Kerusuhan Kampanye", *Kompas* (5 Juni) 1997.

## **Kerusuhan dalam Kampanye Pemilu 1997**

Bagaimana tiga faktor politik di atas menjadi sumber penyebab munculnya kerusuhan politik sangat jelas tergambar dalam pola kerusuhan politik yang terjadi selama kampanye Pemilu 1997. Sebagaimana penulis sebutkan di muka, terdapat kurang lebih 28 kali kerusuhan selama masa kampanye Pemilu 1997. Untuk menggambarkan pola kerusuhan itu, akan dikaji tiga kerusuhan paling besar dari daerah yang berbeda-beda, yang bisa mewakili gejala kerusuhan secara umum. Cara ini sangat representatif dalam menggambarkan gejala kerusuhan pra-pemilu, dengan mengingat bahwa gejala kerusuhan politik selama kampanye pemilu kurang lebih sama; dipicu persaingan antar massa pendukung OPP, kesalahpahaman penduduk dengan birokrasi, dan bentrok antar massa pendukung OPP. Berikut kita bahas pola kerusuhan kampanye Pemilu 1997 dengan mengambil tiga kasus kerusuhan paling besar, yaitu kerusuhan Pekalongan tanggal 24 dan 26 Maret 1997, kerusuhan Jakarta tanggal 18 Mei 1997, dan kerusuhan Banjarmasin tanggal 23 Mei 1997. Untuk menemukan pola kerusuhan itu, pembahasan terhadap ketiga kasus itu akan difokuskan pada tiga hal yaitu, pemicu/penyebab awalnya, proses perbesaran atau eskalasi, dan obyek sasaran sekaligus korban jiwa dan material dari kerusuhan itu.

### ***A. Kerusuhan Tiga Kota***

Selama kampanye berlangsung, di Pekalongan kerusuhan telah terjadi berulang-ulang. Yang terbesar adalah kerusuhan tanggal 24 dan 26 Maret 1997. Kerusuhan ini sebenarnya terjadi sebelum masa kampanye dimulai secara formal. Tetapi karena suasana politik beberapa hari sebelum kampanye di Pekalongan, dan di Jawa Tengah umumnya, mirip suasana kampanye maka kerusuhan ini dapat dimasukkan dalam kerusuhan masa kampanye. Di Jawa Tengah, Pekalongan khususnya, telah terjadi semacam "kampanye prematur". Sebelum kampanye, sesungguhnya digelar sudah ada kegiatan semacam kampanye seperti persaingan simbol warna seperti "kuningisasi" dan "hijauisasi", persaingan antar elit politik mengadakan pertemuan dengan elit massa lokal seperti safari Golkar atau "temu kader" dan pertemuan "pengajian" dengan para ulama Jateng oleh elit PPP. Semua itu ditujukan untuk menarik simpati massa. Pekalongan adalah basis PPP, dan Golkar ingin mengubah daerah ini menjadi daerah Golkar. Persaingan ini sudah berlangsung sebelum kampanye dimulai. Hal itu secara langsung mempengaruhi menghantainya suhu politik di Pekalongan menjelang Pemilu 1997.

Kerusuhan Pekalongan tanggal 24 dan 26 maret 1997 merupakan kerusuhan yang berkesinambungan. Kerusuhan tanggal 24 dipicu oleh konflik kecil antara pegawai pemerintah lokal dengan penduduk pendukung PPP tentang penertiban bendera. Petugas mencabut bendera PPP karena belum waktunya memasang bendera, tetapi membiarkan bendera Golkar berkibar karena akan datang pemimpin elit Golkar ke daerah tersebut. Hal itu membuat pendukung PPP merasa diperlakukan tidak adil. Ketidakadilan ini memicu

kemarahan massa dan mengarahkan kemarahan ini pada aksi perusakan panggung Golkar. Panggung yang ada di depan pondok pesantren Al-Qur'an Bauran ini sedianya akan digunakan untuk pentas acara "Nada dan Dakwah", yang dihadiri pemimpin elit pusat Golkar dan K.H. Rhoma Irama dan K.H. Zainuddin M.Z.

Suasana ketegangan ini terus meliputi kota Pekalongan, dan akhirnya memunculkan lagi sebuah kerusuhan tanggal 26 Maret. Kali ini kerusuhan terjadi di sekitar jalan raya Bauran. Kerusuhan ini merupakan protes terhadap kehadiran K.H. Rhoma Irama dan K.H. Zainuddin M.Z. dalam acara "Nada dan Dakwah" yang digelar Golkar. Mereka mencoba menghambat kehadiran kedua tokoh agama tersebut dengan memblokir jalan yang hendak dilalui dengan kayu, sampah, dan ban-ban yang dibakar. Dalam aksi pemblokiran ini, barang-barang dagangan dari toko-toko di sekitar jalan tersebut turut pula dibakar. Akibat kerusuhan itu, puluhan toko, beberapa bank, dan rumah penduduk hancur, 7 orang terluka, dan 17 orang ditahan. Tidak ada korban jiwa dalam kerusuhan ini.<sup>15</sup>

Kerusuhan Jakarta tanggal 18 Mei 1997 merupakan kerusuhan terbesar di Jakarta selama masa kampanye. Selama kampanye di Jakarta terjadi berkali-kali kerusuhan, tetapi sebagian besar bersifat sporadis. Kerusuhan Jakarta tanggal 18 Mei terjadi hampir menyeluruh di seluruh Jakarta, meliputi Jakarta Selatan, Jakarta Utara, Jakarta Barat, Jakarta Timur, bahkan di Jakarta Pusat.

Kerusuhan itu dipicu oleh bentrok massa konvoi Golkar dengan penduduk pendukung PPP. Sebagian penyebabnya karena penduduk enggan mengacungkan dua jari ketika massa Golkar mengacungkan kepada mereka dua jari simbol Golkar, kemudian massa Golkar menyerbu penonton di jalan. Sebagian lagi karena massa Golkar mencabut bendera PPP kemudian pendukung PPP di sekitarnya marah dan melempari batu kepada massa Golkar, kemudian terjadi bentrokan antar keduanya. Bentrokan itu kemudian menjalar ke sekitarnya; merusak toko, bank, kantor polisi, kantor pemerintah, dsb. Kerusuhan kemudian merebak ke Jakarta Selatan, seperti di Pondokpinang, Kebayoran Lama; ke Jakarta Pusat, seperti di Kramat Sentong dan Matraman-Salemba; dan ke beberapa daerah di Jakarta Timur, Jakarta Barat, dan Jakarta Utara. Diperkirakan puluhan toko, bank, beberapa kantor pemerintah, beberapa kantor polisi rusak berat. Beberapa orang terluka dan 1 orang meninggal.<sup>16</sup>

Kerusuhan Banjarmasin merupakan kerusuhan terbesar selama kampanye dan terjadi pada akhir masa kampanye, tanggal 23 Mei, sekaligus menutup kegiatan kampanye Pemilu 1997. Kerusuhan ini dipicu oleh adanya ketegangan dan bentrok antara massa

---

<sup>14</sup> "Massa Mengamuk di Pekalongan", *Kompas* (Maret 26), 1997; "Pangdam: Berawal dari Pelanggaran Kesepakatan Penertiban Bendera OPP", *Republika* (27 Maret) 1997.

<sup>15</sup> "Pekalongan Dilanda Kerusuhan", *Kedaulatan Rakyat* (27 Maret), 1997; "Rabu Dinihari Pekalongan Rusuh Lagi", *Republika* (27 Maret) 1997.

<sup>16</sup> "Fighting breaks out across Jakarta", *Jakarta Post* (May, 19) 1997; "Kerusuhan Merebak di Wilayah Jakarta", *Kompas* 19 Mei) 1997.

Golkar dengan penduduk. Massa Golkar melakukan arak-arakan dengan suara knalpot sepeda motor sangat keras sekalipun melewati masjid (Annur Banjarmasin) ketika berlangsung sholat Jum'at. Massa Golkar itu dinilai warga muslim setempat mengganggu kegiatan ibadah mereka. Ketika sholat Jum'at usai, ratusan jamaah berkumpul, bergerombol, memprotes perilaku massa Golkar, kemudian mengarahkan protes mereka dengan melakukan penyerangan terhadap massa kampanye Golkar. Sesudah itu, kemudian datang massa dari arah lain bergabung menyerang massa Golkar, jumlahnya mencapai ribuan massa. Kemudian massa bergerak menelusuri kota Banjarmasin. Setiap kali bergabung massa dari berbagai arah, sehingga jumlahnya diperkirakan mencapai 40.000 hingga 50.000 orang.

Massa tersebut menyebar dan bergerak mengelilingi kota Banjarmasin dan merusak apa saja di sekitar mereka. Diperkirakan ratusan gedung dan harta benda hancur terbakar. Termasuk di dalamnya pertokoan, supermarket, plaza, gedung bioskop, kantor pemerintah, bank, restoran, hotel, bar, kompleks perumahan, sekolahan, sepeda motor, mobil, dan rumah penduduk. Dalam kerusuhan itu diperkirakan 113 terluka dan 123 orang meninggal. Ini merupakan kerusuhan paling besar dalam hal jumlah massa dan jumlah korban yang ditimbulkan selama kampanye Pemilu 1997.<sup>17</sup>

### **B. Faktor Politik Sebagai Penentu**

Gambaran pola umum kerusuhan dalam kampanye Pemilu 1997 sebagaimana ditunjukkan oleh tiga kasus di atas menunjukkan bahwa faktor politik merupakan faktor penentu terjadinya kerusuhan kampanye Pemilu 1997. Barangkali dimungkinkan bahwa faktor lain seperti kesenjangan ekonomi atau rekayasa "pihak ketiga" ikut andil dalam menciptakan kerusuhan itu. Beberapa pengamat berspekulasi bahwa kerusuhan yang berkembang di Indonesia akhir-akhir ini, termasuk kerusuhan selama kampanye Pemilu 1997, disebabkan paling tidak oleh dua faktor utama yaitu kesenjangan ekonomi dan digerakkan oleh "pihak ketiga". M. Ryaas Rasyid, misalnya, berpendapat bahwa, selain faktor situasional, seperti mobilisasi massa dalam kampanye, kerusuhan kampanye Pemilu 1997 juga disebabkan oleh faktor struktural dan intensional. Faktor struktural yang ia maksud adalah berkaitan dengan kondisi ekonomi yang problematik seperti kesenjangan ekonomi, kemiskinan, dan pengangguran. Sedangkan faktor intensional adalah faktor berkaitan dengan aktivitas "pihak ketiga" atau kelompok yang menginginkan ketidakstabilan politik yang menggunakan momentum kampanye untuk memobilisasi massa melakukan kekerasan politik.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> "Kampanye Digelar Nyawa pun Berguguran", *op.cit.*; "Geger Banjarmasin: Mereka Datang Bergelombang", *Kompas* (31 Mei), 1997.

<sup>18</sup> M. Ryaas Rasyid, *op.cit.*

Pendapat M. Ryaas Rasyid yang terakhir tersebut kurang begitu meyakinkan karena sangat sulit dimengerti bagaimana kesenjangan ekonomi tiba-tiba langsung berubah menjadi kekerasan politik atau kerusuhan tanpa melalui faktor politik. Demikian pula, siapapun “pihak ketiga” yang dimaksud mampu menggerakkan massa melakukan kekerasan politik itu, akan sulit menggerakkan kerusuhan kalau tidak ada “peluang politik” yang memungkinkan mereka untuk melakukannya. Memang bisa dimengerti bahwa kedua faktor tersebut secara tidak langsung dimungkinkan mempengaruhi terjadinya kerusuhan politik. Kesenjangan ekonomi dalam tingkat tertentu memang dapat memberi kontribusi bagi munculnya radikalisme politik, tetapi hal itu tidak otomatis begitu saja.

Bagaimana kesenjangan ekonomi, kemiskinan, pengangguran, dan upaya “pihak ketiga” memanfaatkan kondisi itu untuk menggerakkan massa, pada akhirnya akan berjalan efektif tergantung pada struktur peluang politik di mana kondisi kesenjangan ekonomi dan rekayasa pihak ketiga tersebut terjadi. Struktur peluang politik merupakan faktor yang memoderasi, mempercepat atau memperlambat, kondisi kesenjangan ekonomi dan rekayasa pihak ketiga bisa berubah menjadi kekerasan atau kerusuhan politik. Bila struktur peluang politik tertutup, misalnya karena kuatnya tekanan negara, maka kerusuhan akan ditekan sehingga kecil kemungkinan meletus secara luas. Sebaliknya juga bila struktur politik sangat terbuka sehingga partisipasi rakyat tersalurkan maka kekerasan politik juga kecil kemungkinan terjadi. Kerusuhan dan kekerasan politik akan banyak terjadi bila struktur peluang politik setengah terbuka atau setengah tertutup.<sup>19</sup>

Situasi kampanye Pemilu 1997 dapat dianalogikan dalam situasi negara yang semi-terbuka atau semi-tertutup atau semi-represif ini. Kerusuhan politik pada masa kampanye cenderung terjadi karena struktur peluang politik bagi massa pada saat itu sedikit dibuka oleh pemerintah untuk melancarkan pemilu. Hal itu dilakukan setelah pemerintah menutupnya, melalui kebijaksanaan massa mengambang, dalam waktu yang relatif lama sehingga partisipasi yang muncul adalah luapan emosi politik dalam jangka pendek tidak terlembaga.

Konteks politik dengan demikian lebih menentukan dibanding faktor ekonomi atau rekayasa pihak ketiga. Hal itu ditunjukkan secara jelas dalam pola kerusuhan yang terjadi selama kampanye di atas. Memang barangkali dalam hal ini masih ada pertanyaan, misalnya, mengapa praktek politik semi-demokrasi atau semi-terbuka itu menimbulkan kekerasan? Mengapa massa memilih cara kekerasan daripada cara non-kekerasan? Hal ini dapat dijelaskan dengan teori demokrasi bahwa kerusuhan atau segala jenis kekerasan politik akan cenderung terjadi ketika lembaga demokrasi tidak bisa secara efektif mengatasi

---

<sup>19</sup> Kurt Schock, “A Conjunctural Model of Political Conflict”, dalam *Journal of Conflict Resolution*, 40 (1), 1996: 93-133; Ronald A. Francisco, “The Relationship Between Coercion and Protest: an Empirical Evaluation in Three Coercive States”, dalam *Journal of Conflict Resolution* 39 (2), 1995: 263-282.

konflik dan ketegangan sosial di dalam masyarakat.<sup>20</sup> Dalam kasus kerusuhan kampanye Pemilu 1997 ini lembaga demokrasi kita telah kehilangan kemampuan memberikan kompetisi yang fair kepada OPP, sebaliknya membatasi berkembangnya kompetisi sebagai sarana pemecahan konflik secara damai. Demikian pula lembaga demokrasi kita telah kehilangan fungsinya sebagai mediasi dan tempat menemukan kompromi ketika perbedaan aspirasi muncul di masyarakat. Hal ini diperburuk oleh sikap birokrasi dan pemerintah yang kurang netral terhadap berbagai aspirasi dan kepentingan yang berkembang di masyarakat.

Dipilihkan cara kekerasan, dan bukan non-kekerasan, juga dapat dijelaskan dari sudut ketidaksesuaian aspirasi di antara kelompok-kelompok di dalam masyarakat dan kelangkaan alternatif pemecahan yang kompromis dan integratif.<sup>21</sup> Dalam kasus ini, perbedaan aspirasi secara tajam berkembang antara anggota masyarakat dan elit politik. Anggota masyarakat menginginkan perubahan secara cepat namun elit politik menjanjikan perubahan secara perlahan-lahan. Kekerasan politik terjadi ketika perbedaan aspirasi antara anggota masyarakat dengan elit pemimpin partai politik semakin melebar, sementara alternatif pemecahan yang memuaskan keduanya semakin langka karena alternatif pemecahan yang ada condong menguntungkan elit pemimpin politik daripada anggota masyarakat. Kerusuhan kampanye Pemilu 1997 menunjukkan bahwa partai politik dan elit-elit politik di dalamnya tidak lagi dilihat sebagai sarana kelembagaan politik efektif menyalurkan aspirasi masyarakat. Dalam situasi demikian anggota masyarakat kehilangan saluran politik untuk menyalurkan aspirasinya sehingga partisipasi politik anggota masyarakat cenderung mengambil bentuk asalnya berupa naluri politik alamiah yaitu dengan menggunakan kekuatan atau kekerasan daripada partisipasi politik jalur damai melalui sarana kelembagaan politik yang ada.

## Kesimpulan

Praktek demokrasi di Indonesia sebagaimana ditunjukkan dalam penyelenggaraan kampanye Pemilu 1997 tidak menciptakan stabilitas politik sebagaimana yang diharapkan. Sebaliknya, kampanye pemilu justru menuju ke arah lain dan menciptakan kekerasan politik dan kerusuhan di masyarakat. Paradoks yang demikian tampaknya akan berlanjut terus bila tidak segera diupayakan alternatif pemecahan dengan membuat praktek demokrasi di Indonesia menjadi lebih demokratis. Praktek demokrasi semu atau setengah demokrasi di Indonesia harus segera diubah menjadi demokrasi yang sesungguhnya : semua pihak

<sup>20</sup> R.J. Rummel, *op.cit.* hal. 4-5 dan 25.

<sup>21</sup> Jeffrey Z. Rubin, *et.al.*, *Social Conflict. Escalation, Stalemate, and Settlement* (New York: McGraw-Hill, Inc. 1986), hal. 12-15.

menjunjung tinggi sepenuhnya mekanisme politik yang berdasar pada aspirasi dan partisipasi politik masyarakat. Hal ini sangat penting untuk mencegah berkembangnya cara-cara kekerasan di masyarakat. Bila tidak, dikhawatirkan kekerasan politik domestik akan semakin berkembang dan menghilangkan momentum untuk mengembangkan praktek demokrasi, termasuk didalamnya, menemukan cara-cara penyelesaian politik secara damai.

Untuk mencegah agar kekerasan politik domestik tidak semakin berkembang pemerintah Indonesia perlu melancarkan perubahan berupa keterbukaan politik di setiap jenjang struktur politik untuk mengakomodasikan aspirasi masyarakat yang terus berkembang. Dalam hal ini kekakuan dalam menerapkan sistem partai hegemonik perlu untuk segera dikurangi dan diperlonggar sehingga membuka kompetisi yang lebih terbuka bagi partai-partai politik yang ada. Demikian pula pemerintah dan birokrasi perlu mengembangkan sistem kerja yang lebih netral dan adil dalam penyelenggaraan praktek demokrasi di Indonesia. Selain itu, secara teknis, perlu dikembangkan cara partisipasi politik yang lebih melembaga dengan sekaligus mengurangi kecenderungan mobilisasi massa dan unjuk kekuatan dalam kampanye. Untuk menumbuhkan partisipasi politik yang melembaga dalam kelembagaan politik yang ada tampaknya pemerintah perlu meninjau kembali strategi kebijakan "masa mengambang" dewasa ini. Kebijakan "masa mengambang" ini telah menghambat proses pelembagaan partisipasi politik masyarakat sehingga menghasilkan kecenderungan partisipasi politik yang semu seperti ditunjukkan dalam kecenderungan mobilisasi massa dan konvoi dalam setiap penyelenggaraan kampanye di Indonesia selama tiga dasawarsa terakhir ini.\*\*\*

### Daftar Pustaka

- "All is not Calm". 1997. *Time* (May 26)
- "Blowing the Lid". 1997. *Far Eastern Economic Review* (May 29).
- "Fighting Breaks Out Across Jakarta", 1997. *Jakarta Post* (May 19).
- Francisco, Ronald A. 1995. "The Relationship Between Coercion and Protestan Empirical Evaluation in Three Coercive States", *Journal of Conflict Resolution* 39 (2); 263-282.
- Gaffar, Afan. 1992. *Javanese Voters: A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- "Geger Banjarmasin: Mereka Datang Bergelombang", 1997. *Kompas* (31 Mei)
- "Kampanye Digelar Nyawa pun Berguguran". 1997. *Forum Keadilan* 6 (5); 20-23.
- "Kerusuhan Merebak Di Jakarta". 1997. *Kompas* (19 Mei).

- Kristiadi, J and Nico Teguh Budi. 1997. "The Dynamic of Political Development and the Urgency for Revitalization Political System", *The Indonesian Quarterly* 25 (1); 13-22.
- "The Man Who May Be Kingmaker", 1997. *Time* (May 26)
- "Massa Mengamuk di Pekalongan". 1997. *Kompas* (26 Maret)
- "Pekalongan Dilanda Kerusuhan", 1997. *Kedaulatan Rakyat* (27 Maret).
- "Pangdam: Berawal Dari Pelanggaran Kesepakatan Penertiban Bendera OPP". 1997. *Republika* (27 Maret).
- Platt, Thomas. 1992. "The Concept of Violence as Descriptive and Polemic", *International Social Science Journal* (May); 184-191.
- "Rabu Dinihari Pekalongan Rusuh Lagi", 1997. *Republika* (27 Maret).
- Rasyid, M. Ryaas. 1997. "Analisis Kerusuhan Kampanye", *Kompas* (5 Juni).
- Robin, Jeffrey Z. et.al. 1986. *Social Conflict, Escalation, Stalemate, and Settlement*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Rummel, R.J. 1995. "Democracy, Power, Genocide, and Mass Murder", *Journal of Conflict Resolution* 39 (1); 3-26.
- Schock, Kurt. 1996. "A Conjunctural Model of Political Conflict", *Journal of Conflict Resolution* 40 (1); 98-133.
- Sulistiyanto, Priyambudi. 1997. "The May 1997 General Election - What Went Wrong?", *Current Affair Bulletin* (August/September); 13-19.
- Trijono, Lambang. 1997. "Mengantisipasi Kerusuhan di Jateng", *Bernas* (26 April).
- Thompson, Mark R. 1993. "The Limits of Democratisation in ASEAN", *Third World Quarterly* 14 (3); 469-484.