

# DARAH, KURSI DAN PIRING:

## Kerusuhan-kerusuhan Masa Transisi

Oleh : Hermawan Sulistyono<sup>\*)</sup>

Masa transisi menuju demokrasi di Indonesia ditandai dengan serangkaian kerusuhan massal, baik karena sebab-sebab sosial, ekonomi, maupun politik. Rangkaian kerusuhan itu menimbulkan biaya yang sangat mahal, baik berupa kerugian ekonomi, ongkos sosial (*social cost*) maupun citra bangsa di mata internasional. Padahal, wacana akademik (*academic discourse*) maupun praksis kebijakan dan tindakan yang berkaitan dengan kerusuhan, khususnya kerusuhan bernuansa politis, tidak pernah berkembang secara memadai.

### 1. KERUSUHAN DAN TAWURAN: FAKTOR PENYEBAB DAN PEMICU

Di antara berbagai jenis konflik terbuka yang melibatkan sekelompok orang sebagai pelaku, dua yang mencolok adalah tawuran (*brawl*) dan kerusuhan (*riot*). Tawuran adalah perkelahian berkelompok yang melibatkan lebih dari satu kelompok melawan kelompok lain. Jenis konflik massal berupa tawuran ini berskala kecil

hingga menengah. Kalau skalanya besar, tawuran bisa berubah menjadi kerusuhan.

Selain perbedaan skala antara tawuran dan kerusuhan-kerusuhan adalah sejenis tawuran berskala besar ada pula perbedaan lain di antara keduanya. Pelaku tawuran memiliki lawan yang lebih jelas. Jadi, sifatnya antar kelompok. Sebaliknya, kerusuhan pada umumnya tidak memiliki 'lawan' yang jelas. Pada perilaku peserta tawuran terdapat unsur solidaritas kelompok. Sebaliknya, pelaku kerusuhan lebih berasal dari kerumunan (*crowd*) di mana solidaritas pelaku tipis atau tidak ada sama sekali.

Sementara sasaran tawuran adalah kelompok lawan, maka tindak kerusuhan itu tidak terfokus, serta melibatkan lingkungan fisik. Tawuran berskala cukup besar sekalipun bisa jadi tidak memiliki akses fisik lingkungan, seperti perusakan bangunan atau sarana fisik lainnya. Sebaliknya, pelaku kerusuhan bisa jadi menyerang aparat atau kelompok lain, tetapi

\* Ahli Peneliti Utama (APU) LIPI Bidang Perkembangan Politik.

juga menghancurkan fisik lingkungan (gedung, bangunan, prasarana publik, perumahan, dan sebagainya).

Kajian dan investigasi mengenai kerusuhan dan tawuran dapat dimulai dari pemilahan antara faktor-faktor penyebab (*causative factors*) dengan faktor-faktor pemicu (*triggering factors*). Kategori pertama menyangkut aspek-aspek paling dominan yang memberi peluang bagi meningkatnya ruang kesempatan pecahnya suatu kerusuhan. Tentu saja, aspek-aspek tersebut beraneka ragam dan bersifat multi-dimensi. Tetapi, beberapa aspek secara teoretik dapat dipisahkan dan diasumsikan sebagai penyebab yang lebih dominan ketimbang aspek-aspek yang lain.

Contoh dari faktor-faktor penyebab terjadinya kerusuhan ialah ketegangan politik, ambruknya perekonomian rakyat (di wilayah tertentu), atau ketegangan sosial (rasial, etnik, atau keagamaan), dan bahkan apa yang oleh publik dipercaya sebagai "budaya kekerasan". Faktor-faktor penyebab ini bersifat 'tertutup' atau laten, dan tetap hanya akan menjadi potensi kerusuhan, kecuali jika pecah menjadi konflik terbuka yang disertai dengan kekerasan.

Sementara itu, faktor-faktor pemicu merupakan kejadian atau peristiwa yang memicu pecahnya kerusuhan. Faktor pemicu mengubah sifat laten dari faktor penyebab menjadi terbuka (*manifes*). Faktor ini umumnya bersifat tunggal atau kombinasi sejumlah faktor yang kurang bersifat kompleks dan bisa merupakan peristiwa yang serius atau sekadar kejadian sepele. Suatu kejadian sekecil apa pun akan dapat memicu kondisi yang sudah matang bagi terjadinya kerusuhan untuk dapat meledak menjadi berbagai tindak kekerasan kolektif yang dapat dikategorikan sebagai *riots* atau kerusuhan.

*Triggering factors* dapat berupa kejadian yang langsung memicu pecahnya suatu kerusuhan, atau "sekadar" memicu timbulnya serangkaian kejadian lain, yang akhirnya akan menimbulkan ledakan kerusuhan. Seberapa cepat suatu kejadian dapat memicu menjadi kerusuhan, dan sampai batas mana skala kerusuhan akan terjadi, sangat tergantung pada seberapa besar potensi (penyebab) kerusuhan terdapat di masyarakat tersebut. Potensi itu sekaligus berpangkal pada ketahanan masyarakat yang bersangkutan.

## 2. KERUSUHAN PADA AKHIR MASA ORDE BARU

Pada akhir periode Pemerintahan Orde Baru di bawah Soeharto, muncul beberapa kerusuhan dalam bentuk yang sporadis, lokas (*localized*), dengan skala yang terbatas. Krisis ekonomi yang terjadi akhir tahun 1997 telah menimbulkan ketegangan di berbagai daerah yang ketahanan ekonominya rendah. dalam kasus-kasus tersebut, faktor penyebab umumnya ekonomi, terutama akibat langkanya bahan-bahan pokok yang biasa disebut "sembako" (sembilan bahan pokok).

Pada periode akhir kekuasaan Soeharto, faktor-faktor penyebab terutama bersifat ekonomi dan politik. Faktor pertama muncul sebagai akibat krisis moneter yang berlanjut pada krisis ekonomi, kemudian krisis kepemimpinan politik, yang menjadi krisis multidimensi. Sedangkan faktor kedua timbul sebagai akibat dari rapuhnya sistem politik dan naiknya suhu politik pasca pemilu 1997 serta mendekatnya masa pergantian kepemimpinan nasional dalam Sidang Umum MPR 1998.

Menjelang SU-MPR 1998, mahasiswa mulai meningkatkan

tekanan politik terhadap Presiden Soeharto melalui serangkaian demonstrasi. Namun, ketegangan itu menurun sementara selama SU-MPR 1998, terutama sebagai akibat ditingkatkannya jumlah pasukan pengamanan di Jakarta.<sup>1</sup> Baru kemudian mulai sekitar dua minggu se usai SU-MPR 1998 gelombang demonstrasi mahasiswa kembali pasang. Puncaknya adalah penembakan demonstrasi dalam mahasiswa Universitas Trisakti, yang menyebabkan tewasnya 4 orang mahasiswa universitas tersebut pada tanggal 12 Mei 1998.

Dengan demikian, faktor-faktor penyebab ketegangan ekonomi telah berpaut dengan ketegangan politik. Tewasnya 4 mahasiswa itu menjadi faktor pemicu bagi meledaknya kerusuhan besar di Jakarta dan 5 kota besar lainnya (Surabaya, Solo, Medan, Lampung, dan Palembang) selama 40 jam, mulai tanggal 13 Mei 1998, sore hari. Suatu kerusuhan berskala besar, sekalipun dibandingkan dengan kerusuhan-kerusuhan serupa di dunia sepanjang abad ke-20 yang lalu.

Suatu penelitian yang memetakan gelombang aksi-aksi mahasiswa dengan peristiwa kerusuhan yang

<sup>1</sup> Pada masa menjelang SU-MPR 1998 jumlah pengamanan ibukota sebanyak 137 Satuan Setingkat Kompi (SSK), dan ditambah menjadi 167 SSK pada saat SU-MPR. Keterangan Pangdam Jaya Mayjen TNI Sjafrie Sjamsoeddin kepada Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) Kerusuhan 13-15 Mei 1998, dalam Dokumen Kesaksian TGPF.

terjadi mulai akhir masa pemerintahan Soeharto hingga tanggal 15 Mei 1998 menunjukkan, bahwa tidak ada korelasi positif antara keduanya.<sup>2</sup> Dengan demikian, aksi-aksi mahasiswa dapat dikeluarkan dari kategori faktor penyebab dan hanya dapat dimasukkan ke dalam kategori faktor pemicu. Ini berbeda dari perspektif yang dikembangkan oleh penguasa pada waktu itu, bahwa aksi mahasiswalah yang menimbulkan kerusuhan.

Studi lanjutan menunjukkan, bahwa kasus-kasus kerusuhan yang berkaitan dengan aksi mahasiswa sebagai faktor pemicu hanya terjadi pada kasus-kasus aksi yang ditangani dengan kekerasan (*coersive*), yang jumlahnya sangat sedikit. Padahal, isu inilah yang menjadi asumsi utama dilarangnya aksi unjuk rasa mahasiswa pada masa itu. Puncak reaksi publik-sehingga menempatkan kerusuhan sebagai akibat langsung diterapkannya kebijakan kekerasan oleh pemerintah terhadap aksi mahasiswa-terjadi pada tanggal 12 mei di Univer-

sitas Trisakti tersebut. Kesimpulan Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) Peristiwa Kerusuhan Mei 1998 juga merujuk pada sebab-akibat kejadian itu.<sup>3</sup>

### 3. KERUSUHAN PADA MASA PEMERINTAHAN BJ HABI-BIE

Jika pada akhir masa pemerintahan Soeharto, sebab utama kerusuhan adalah ekonomi, dengan faktor-faktor politik yang menyusul, maka pada periode pemerintahan singkat Habibie (Mei 1998-Oktober 1999) faktor-faktor tersebut terbalik. Faktor politik lebih berperan sebagai penyebab timbulnya kerusuhan, disusul oleh faktor ekonomi. Sekalipun pemulihan ekonomi (*economic recovery*) belum berlangsung sepenuhnya, para pelaku politik memanipulasi dimensi ekonomi ini menjadi bersifat politis.

Setelah Soeharto *lengser*, negara (*state*) memang menjadi lemah. Dengan demikian, integrasi vertikal maupun horizontal, yang se-

<sup>2</sup> Studi "Potensi Konflik di Indonesia" yang dilakukan bersama oleh Suara 234, harian *The Jakarta Post*, Lembaga Penelitian (Lemlit) Universitas Trisakti, Research Institute for Democracy and Peace (RIDeP), dan Majalah D&R secara jelas menunjukkan kesimpulan ini. Sebagian hasil penelitian ini dimuat dalam Edisi Khusus Majalah D&R bulan Mei 1998, dan edisi bahasa Inggris yang lengkap dimuat dalam media *on-line the Jakarta Post*. Hasil lengkap penelitian ini masih dalam format program komputer Geographical Information System (GIS).

<sup>3</sup> Laporan Seri 1 (Ringkasan Eksekutif) Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) Kerusuhan 13-15 Mei 1998 yang dirilis pada akhir November 1999, khususnya "pembukuan" dari kesimpulan hasil investigasi.

belumnya sebagian besar diikat melalui aparat negara yang kuat (birokrasi sipil, dan terutama militer) menjadi longgar. Sifat ketegangan beralih dari hampir semata-mata vertikal-yaitu negara vis-a-vis (sebagian segmen) masyarakat-menjadi lebih banyak karakter horizontalnya. Sumbernya pun menjadi jauh lebih kompleks, sekalipun faktor politik tampak paling dominan.

Setidaknya terdapat tiga situasi yang ikut meningkatkan berbagai ketegangan yang akhirnya menimbulkan kerusuhan di sana-sini. *Pertama*, lemahnya negara mau tidak mau membuat semakin lemahnya kontrol atas pers dan media massa, khususnya TV. Pada awal pemerintahan BJ Habibie, tercatat hanya ada sekitar 400 SIUPP (Surat Izin Usaha Penerbitan Pers) yang sudah dikeluarkan oleh Departemen Penerangan. Ketika Habibie turun dari panggung kekuasaan pada akhir tahun 1999, angka itu telah melebihi 1700 buah SIUPP.

Meskipun ukuran kuantitatif ini tidak menggambarkan secara paralel tumbuhnya kebebasan pers, tetapi setidaknya memberikan indikasi betapa pers telah berkembang semakin liberal. Format mingguan tabloid politik berkembang pesat dan memenuhi kehausan publik kelas menengah ke bawah akan berbagai informasi politik. Pada gilirannya, masya-

rakat lebih berani berbicara dan bertindak, termasuk secara kolektif melakukan tindakan sendiri, lepas dari kendali kekuasaan.

*Kedua*, liberalisasi politik, khususnya dalam hal pembentukan partai-partai politik baru. Liberalisasi ini berkaitan dengan perubahan lima UU bidang politik yang berlaku sejak tahun 1985 dan ditetapkannya penyelenggaraan pemilu yang dipercepat atau dikenal sebagai "pemilu sela"-pada tanggal 7 Juni 1999. Pada tataran makro, terjadikompetisi politik yang ketat dan keras antara dua kelompok besar kekuatan politik, yaitu yang berusaha untuk tetap mempertahankan kekuasaan (secara populer disebut "kelompok pro-status quo") dan mereka yang berusaha untuk memberlakukan perubahan politik secara cepat (secara umum disebut sebagai "kelompok pro-reformasi").

Pada tataran yang lebih mikro, berbagai golongan masyarakat tersebut mengelompok dan terpecah-pecah menjadi 48 partai politik, yaitu jumlah partai yang disetujui untuk bertarung dalam pemilu, dari jumlah keseluruhan yang angkanya lebih dari 100. Ruang partisipasi politik terbuka luas, padahal generasi pelaku politik pada masa itu tumbuh sepanjang periode Orde Baru, yang hanya memungkinkan ruang monolitik untuk mobilisasi.

*Ketiga*, krisis ekonomi yang

semakin memburuk dan tidak ada tanda-tanda akan berakhir. Krisis ekonomi sudah tidak lagi semata-mata sebagai krisis moneter, dengan indikator yang paling dominan ialah nilai tukar mata uang rupiah. Pada masa pemerintahan Habibie, krisis ekonomi pun telah mendorong terjadinya krisis kepercayaan. Akibatnya, tidak mungkin lagi dilakukan pemilihan antara faktor-faktor ekonomi dari faktor politik. Keduanya telah menjadi dua sisi dari satu keping mata uang yang sama.

Penyelesaian krisis ekonomi tidak mungkin dilakukan tanpa sekaligus dibarengi dengan penyelesaian krisis politik. Begitu pula sebaliknya, penyelesaian krisis politik tidak mungkin diharapkan berlangsung tanpa penanganan secara serius arah penyelesaian krisis ekonomi. Padahal, dengan mempertimbangkan kondisi lingkungan dari kedua dimensi ekonomi politik itu, sangat sulit dilakukan proses pemulihan secara komprehensif dan sekaligus. Salah satu kondisi lingkungan yang tidak kondusif tersebut adalah rendahnya kepercayaan publik domestik dan internasional terhadap pemerintahan nasional.

Catatan resmi ekonomi makro pemerintahan Habibie tampaknya menafikan pandangan di atas. Tetapi, dari angka-angka yang disajikan, banyak yang menyematkan

(*misleading*). Pertambahandevisa, misalnya, tidak diimbangi dengan penyajian angka peningkatan utang luar negeri, sehingga publik tidak disodori dengan potret yang seimbang. Begitu pula halnya dengan "stabilitas" mata uang rupiah terhadap USD, yang tidak diimbangi dengan angka-angka mengenai intervensi pemerintah (BI) dalam rangka menstabilkan rupiah.

Dalam kaitannya dengan potensi kerawanan pada arus massa, angka-angka makro ekonomi sama sekali gagal dalam menjelaskan semakin turunnya ketahanan sosial dan ekonomi masyarakat kelas bawah. Suatu pra kondisi yang sangat rentan bagi pecahnya kerusuhan. Tentu saja, derajat ketahanan sosial dan ekonomi itu berbeda dari satu tempat ke tempat lain. Sementara itu, kekuasaan pusat mulai terfragmentasi ke daerah-daerah, yang merupakan proses awal dari otonomisasi daerah. Dengan demikian, dua kondisi yang tumpang tindih menyebabkan terjadinya pula fragmentasi potensi konflik ke daerah-daerah.

Sepanjang masa pemerintahan Habibie, Jakarta setidaknya mengalami dua kali peristiwa kerusuhan yang secara politis signifikan. *Pertama*, serangkaian peristiwa menjelang dan sesudah berlangsungnya SU-MPR 1998. Menjelang peristiwa nasional ini,

pemerintah berupaya keras untuk “mensukseskan” hajatan itu, melalui cara-cara sebisa apa saja (*at all costs*). Aparat keamanan secara terang-terangan mensponsori pembentukan pasukan Pengamanan Swakarsa (Pam Swakarsa), yang terutama dirancang untuk mengantisipasi aksi-aksi mahasiswa.

Masyarakat Jakarta, yang merasa aspirasinya terwakili oleh mahasiswa, membantu mahasiswa yang berdemonstrasi menentang penyelenggaraan SU-MPR 1998 dan pemerintahan B.J. Habibie. Selain empat mahasiswa lagi tertembak mati-ditambah beberapa warga yang juga tertembak mati-sejumlah anggota Pam Swakarsa tewas dibunuh massa. Kerusuhan ini skalanya memang jauh lebih terbatas dibandingkan dengan kerusuhan Mei 1998, tetapi termasuk besar dibandingkan dalam berbagai kerusuhan serupa dalam serajah Indonesia.

Kasus yang paling menonjol dalam serangkaian kerusuhan politik pada masa seputar penyelenggaraan SU-MPR 1998 ialah apa yang dinamakan Tragedi Semanggi.<sup>4</sup> Mahasiswa melakukan serangkaian aksi untuk menolak SU-MPR 1998, berdasarkan alasan,

bahwa para anggota DPR dan MPR pada umumnya adalah orang-orang yang tidak dipilih secara demokratis melalui proses pemilu yang jujur. Mereka menuntut dibentuknya pemeritnahan transisi yang anggota-anggota ditetapkan melalui kriteria umum, dengan integritas pribadi sebagai tolok ukur pertama.

Sementara itu, sebagian mahasiswa lain, bersama dengan sejumlah tokoh non-mahasiswa, merintis kesepakatan antara tokoh-tokoh oposisi Gus Dur-Amien Rais-Megawati. Hasilnya adalah apa yang dikenal sebagai Deklarasi Ciganjur. Deklarasi ini antara lain memuat dukungan bagi diselenggarakannya SU-MPR 1998. Proses politik di permukaan yang diawali dengan Deklarasi Ciganjur itu telah “mengambil alih” proses serupa di tingkat lebih bawah. Pengambilalihan itu tidak dengan sendirinya mengurangi potensi konflik, melainkan sekadar menggeser *locus* konflik.

Pada pasca SU-MPR 1998, dua kelompok pemuda berseteru di kawasan Jl. Ketapang di Jakarta Barat. Konflik berdarah yang kemudian pecah mula-mula dipicu oleh perkelahian kriminal biasa.

<sup>4</sup> Sebutan ini kemudian “diubah” menjadi Tragedi Semanggi I, karena setahun kemudian-persisnya pada tanggal 23-25 September 1999-terjadi lagi kerusuhan serupa yang, lagi-lagi, menewaskan sejumlah mahasiswa dan rakyat. Peristiwa kedua Tragedi Semanggi II.

Tetapi, sifat konflik (horizontal) itu segera berubah menjadi sosial dan politis. Pihak penyerang terdiri dari para pemuda dan orang-orang Maluku yang beragama Kristen, sementara yang diserang umumnya Muslim. Dengan cepat, konflik yang mula-mula bersifat kriminal menjadi konflik berdasarkan sentimen keagamaan, atau yang dikenal sebagai konflik SARA. Kerusuhan yang terjadi kemudian sarat dengan nuansa politis. Pada masa ini, ketegangan politik di tingkat elite berkaitan langsung dengan ketegangan yang paralel di tingkat massa.

Di luar Jakarta, pada periode yang sama, tercatat sekurangnya empat konflik besar yang berkelanjutan dan memberi konsekuensi serius atas integritas nasional Indonesia. Keempat konflik tersebut ialah, kerusuhan yang terjadi di Kalimantan Barat, pecahnya tindak kekerasan di Timor Timur menyusuli jajak pendapat pada Juli 1999, berkembangkannya gerakan separatis dan tuntutan referendum dari rakyat Aceh, serta kerusuhan yang bersifat keagamaan di Maluku.

Konflik di Kalbar memiliki sebab-sebab dan karakteristik yang berbeda dibandingkan dengan konflik di Timor, Aceh, dan Maluku. Konflik di Kalbar kurang bermuatan politik, dan lebih karena sebab-sebab sosial-ekonomi, yaitu

pertentangan antara kelompok berlatar etnik Madura, yang merupakan pendatang, dengan suku-suku Dayak dan Melayu. Jadi, karakter konflik komunal mendominasi tema kekerasan yang kemudian terjadi di sana.

Kerusuhan sosial di Kalimantan Barat menjadi perhatian khusus dunia internasional, karena siaran pers asing yang mampu menyebarkan beritanya. Gambar orang menenteng kepala korban yang dibantainya, yang disiarkan oleh berbagai media cetak internasional maupun TV-CNN, telah mengguncangkan mata hati dunia terhadap kekerasan kolektif yang terjadi di Indonesia. Sekalipun muatan politisnya kurang, potret kekerasan kolektif yang tampil dari konflik ini menjadi indikasi dari kerapuhan sistem sosial budaya Indonesia. Bagi mata dunia internasional, konflik di Kalbar tidak dibedakan dari konflik-konflik lain yang tampaknya semacam, tetapi sesungguhnya lebih sebagai konsekuensi dari sebab-sebab politik dan ekonomi.

Menjelang akhir masa pemerintahan Habibie, yaitu dengan penyelenggaraan SU-MPR pada Oktober 1999, DPR mensahkan RUU Penanggulangan Keadaan Bahaya (PKB), yang sebelumnya disebut RUU Keselamatan dan Keamanan Negara (KKN). Mahasiswa kembali turun ke jalan untuk me-

mentang disahkannya RUU PKB ini menjadi UU. Pihak aparat keamanan menghadapi demonstrasi mahasiswa dengan cara-cara koersif, termasuk penembakan terus-menerus selama 40 jam, mulai dari tanggal 23 hingga 25 September 1999.

Pada masa itu, POLRI masih menjadi bagian dari militer (ABRI, kemudian berubah nama menjadi TNI). Dalam posisi inilah, POLRI menghadapi dilema yang ironis. Jika disahkan, RUU PKB itu akan 'mempreteli' banyak kekuasaan polisional POLRI, yang diambil oleh ABRI. Namun, kekuatan POLRI justru yang harus berada di garis depan menghadapi aksi-aksi mahasiswa. Puncak dari konflik yang kemudian terkenal sebagai Tragedi Semanggi II ini ialah ditundanya pengesahan UU PKB oleh pemerintah. Namun, anti klimaks itu berubah menjadi klimaks, dengan tertembak matinya Yun Hap, mahasiswa Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, oleh peluru taja.

#### 4. KERUSUHAN PADA MASA PEMERINTAHAN GUS DUR

Pada seputar masa persidangan SU-MPR 1999, tekanan politik dari massa bahwa PDI-P semakin meningkat. Dalam jarak waktu yang berdekatan dengan peristiwa Tragedi Semanggi II, para

"pemain" konflik di jalanan Jakarta berubah. Masih banyak mahasiswa yang turun ke jalan, tetapi anggota-anggota partai, khususnya PDI-P, lebih banyak lagi yang "bermain di lapangan". Dalam bahasa kalangan aktivis, "lapangan telah becek". Itu berarti, karakter kerumunan (*crowd*) mewarnai aktivitas kelompok di lapangan, karena hadirnya aneka ragam kelompok dengan tujuan yang berbeda-beda.

Mereka berusaha menekan persidangan MPR supaya menggolkan Megawati sebagai presiden. Tetapi, sejarah membuktikan, bahwa manuver-manuver politik tingkat atas yang dilakukan oleh Poros Tengah dapat membuyarkan skenario yang dikehendaki oleh PDI-P, sekaligus "berhasil" mengangkat Abdurrahman Wahid sebagai Presiden RI, menggantikan B.J. Habibie. PDI-P memang hanya menguasai 36 persen kursi DPR. Sebagai mayoritas sederhana (*simple majority*), kekuatan itu tidak cukup untuk menggolkan pencalonan Megawati sebagai presiden.

Reaksi massa bawah PDI-P, dan kemudian massa Golkar, terhadap terpilihnya Gus Dur sebagai Presiden RI oleh MPR, ternyata luar biasa. Selain di Jakarta, setidaknya di tiga kota besar pecah kerusuhan berskala menengah dan besar. Ketiga kota itu ialah Solo, Denpasar, dan Ujungpandang. Di

Solo, reaksi massa PDI-P membuah kerusuhan berupa perusakan, dan penjarahan toko-toko dan sejumlah pemukiman, termasuk rumah orangtua Amien Rais, orang yang dipandang paling bertanggung jawab atas kegagalan Megawati meraih kursi kepresidenan. Di Denpasar, reaksi keras massa PDI-P telah menyebabkan kota 'internasional' tersebut mati, karena massa menebangi pepohonan dan melintangkannya di jalan-jalan.

Sementara itu, di Ujungpandang, massa Golkar yang kecewa atas gagalnya B.J. Habibie menduduki kursi kepresidenan telah menyebabkan kerusuhan dalam skala terbatas, yang umumnya dilakukan oleh mahasiswa. Faksionalisme di dalam tubuh Golkar, terutama antara pendukung Akbar Tanjung dan Habibie, membawa konsekuensi kekecewaan massa Habibie di Sulsel. Tergesernya kekuatan Habibie di Golkar membuat transformasi kekecewaan itu menjadi potensi konflik, yang pada saat itu pecah sebagai kerusuhan berskala sedang.

Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dimulai dengan mewarisi berbagai konflik sebelumnya, sebagian dalam bentuk kerusuhan-kerusuhan. Sebulan pertama masa pemerintahannya ditandai dengan eskalasi per-

soalan Aceh yang luar biasa. Selain itu, tuntutan akan otonomi yang lebih besar juga disuarakan di berbagai provinsi lain. Di Riau, sebagian Sulawesi, dan Irian Jaya, tuntutannya bahkan kemerdekaan, yang terlepas dari pemerintah pusat di Jakarta.

Tentu saja harus dicatat di sini, bahwa tuntutan otonomi, atau bahkan kemerdekaan, yang muncul dalam bentuk-bentuk gerakan pemisahan wilayah (*secessionist*) dan separatis, sama sekali berbeda dari jenis-jenis kerusuhan lainnya (*riots*). Tetapi, kategorikonflik yang pertama dapat menyebabkan terjadinya kategori yang disebut kedua, sebagaimana terlihat dalam sejumlah kasus. Selain itu, kekecewaan politis yang bersifat kumulatif namun tidak berhasil disalurkan melalui gerakan separatis juga meningkatkan potensi kerusuhan.

Dengan demikian, terjadi pergeseran sifat dan *locus* kerusuhan pada masa awal pemerintahan Gus Dur. Jika pada masa-masa sebelumnya, baik di bawah Soeharto maupun Habibie, kerusuhan yang serius terjadi di Jakarta, maka masa awal pemerintahan Gus Dur, kerusuhan-kerusuhan yang serius justru terjadi di daerah-daerah. Berbagai kerusuhan tersebut bersifat serius, karena mengancam keutuhan teritorial Indonesia. Belum lagi biaya-biaya sosial dan ekonomi yang harus ditanggung oleh masya-

rakat maupun pemerintah.

Konflik di Aceh memuncak dengan tuntutan referendum, yang menyertakan opsi merdeka dari pemerintah pusat RI di Jakarta. Konflik SARA, terutama yang bermuatan sentimen keagamaan (Islam versus Kristen) mendominasi kasus Maluku. Konflik ini semula bertumpang tindih dengan muatan politis, denganskala yang terbatas hanya di kota Ambon. Tetapi, lama kelamaan, sifat konflik sosial menjadi jauh lebih menonjol, sehingga penanganannya pun semakin sulit.

Sejak awal, Gus Dur sebagai Presiden RI "berbagi tugas" dengan Megawati Soekarnoputri sebagai Wakil Presiden RI dalam menangani konflik-konflik di daerah yang serius. Gus Dur akan berkonsentrasi pada kasus Aceh, sementara Megawati berkonsentrasi untuk menyelesaikan kasus Maluku. Asumsinya, tidak pecah lagi masalah-masalah serupa lainnya yang serius di tempat-tempat lain.

Dalam perjalanan waktu, penyelesaian kedua kasus ini terbukti sangat sulit. Strategi yang digunakan Gus Dur untuk menjaga integritas teritorial Indonesia, khususnya dalam kasus Aceh, ialah melalui "politik pembendungan", berupa antisipasi pencegahan adanya pengakuan dunia internasional terhadap Gerakan Aceh Merdeka

pada khususnya, dan pengakuan terhadap entitas "Aceh Merdeka" pada umumnya. Suatu strategi yang dilakukan melalui serangkaian panjang kunjungan ke luar negeri, dan strategi yang pada awalnya tidak diketahui publik.

## 5. KERUSUHAN PASCA PEMERINTAHAN GUS DUR

Krisis Indonesia adalah krisis multidimensi. Penyelesaian krisis ekonomi tidak mungkin dilakukan dan memberi hasil, jika tidak ada penyelesaian politik. Proses besar "penyelesaian politik" telah diupayakan melalui suksesi kepemimpinan nasional dari tangan B.J. Habibie ke Gus Dur. Tetapi, kestabilan politik belum tercipta sepenuhnya karena tidak terjadi pergantian rezim secara keseluruhan. Yang berlangsung selama masa transisi adalah pergantian sebagian elemen rezim, dan pertarungan panjang untuk memperebutkan kekuasaan politik. Terpilihnya duet kepemimpinan Gus Dur - Megawati hanya mampu menggeser sebagian kekuasaan dari gurita kekuasaan Orde Baru.

Absennya pergantian rezim politik telah menimbulkan kesulitan proses rekonsiliasi nasional. Suatu proses yang berbeda dari kasus di Afrika Selatan, di mana pergantian rezim berlangsung menyeluruh, sehingga rezim baru dapat sepenuhnya mengendalikan

pemerintahan dan memiliki kontrol atas kekuasaan politik. Pada gilirannya, situasi seperti di Afrika Selatan dapat menciptakan suasana rekonsiliasi yang kondusif. Begitu pula dengan kasus-kasus di beberapa negara lain, seperti Korea Selatan dan sebagian negara-negara persemakmuran eks Uni Soviet (CIS).

Sebaliknya, tidak berlangsung pergantian rezim di Indonesia, sehingga komponen-komponen rezim lama berusaha sekaut tenaga untuk bertahan di dalam kekuasaan, dan sebagian elemen kekuatan politik baru bertarung untuk merebutnya. Suatu kondisi yang akhirnya menyebabkan berlarut-larutnya krisis serta penyelesaian politik, dan memberikan ruang yang sangat luas bagi pemanfaatan kekuatan massa, yang seringkali berujung pada berbagai bentuk kerusuhan.

Ketika Gus Dur dan Megawati terpilih sebagai presiden dan wakil presiden, Kabinet Persatuan Nasional yang dibentuknya “berwarna pelangi”. Mereka terpaksa mengakomodasi kepentingan partai-partai politik lainnya. Tetapi, setengah tahun pertama pemerintahan Gus Dur ditandai dengan pencopotan sejumlah menteri, dengan rata-rata pergantian seorang menteri setiap 40 hari.

Konsolidasi kekuasaan Gus Dur pun berlangsung, meskipun

hanya pada tingkat menteri-menteri kabinet atau pejabat tinggi setingkat menteri. Sementara itu, pada berbagai jenjang birokrasi di bawahnya-eselon I hingga IV-sangat sedikit terjadi perubahan “rezim” kekuasaan. Sistem dan karakter kekuasaannya tetap sama, dengan personalia yang sama pula. Akibatnya, proses pengkondisian politik yang serupa dengan pada saat naiknya Gus Dur ke kursi kepresidenan berulang kembali pada pertengahan masa pemerintahan Gus Dur.

Manajemen pemerintahan di bawah Gus Dur bersifat *erratic* dan tidak berpola. Sebagian penyebabnya adalah karakter personal dari kepemimpinan Gus Dur sendiri, sebagian lagi konteks kepemimpinan pemerintahan yang tidak mampu dikendalikannya. Sebagai akibat dari kombinasi berbagai faktor politis dan tekanan massa-terutama melalui penggalangan massa Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) dan sayap-sayap mahasiswa lain di luar komponen utama aksi mahasiswa 1998-Gus Dur pun tersingkir dari kursi kepresidenan.

Pada ujung masa pemerintahan Gus Dur, jelas sekali korelasi antara konflik di tingkat elite politik dengan perbenturan massa di tingkat bawah. Di berbagai kotadengan yang paling mencolok adalah Surabaya, karena besaran

kotanya-kantor-kantor Partai Golkar diserbu massa pendukung Gus Dur, dan sebagian di antaranya dihancurkan atau dibakar. Sebaliknya, aksi tandingan justru dilakukan oleh para pendukung Golkar yang menentang kepemimpinan Gus Dur. Kasus yang paling mencolok terjadi di Ujung Pandang (kemudian berganti nama Makassar).

Klimaks dari pertarungan politik dalam rangka pelengseran Gus Dur adalah diterbitkannya Dekrit Presiden yang isinya membubarkan Partai Golkar, membubarkan DPR dan MPR. Ketegangan politik nasional bersifat eskalatif, memuncak pada malam penerbitan Dekrit Presiden. Kubu pendukung Gus Dur semakin lama semakin melemah, sebagian disebabkan oleh kepemimpinan Gus Dur sendiri yang *erratic*.

Di tingkat massa, muncul fenomena yang menarik, karena dilengserkannya Gus Dur oleh MPR dan naiknya Megawati Soekarnoputri sebagai presiden yang baru ternyata tidak menimbulkan dua situasi ekstrem yang sebelumnya dikhawatirkan. Kondisi ekstrem pertama yang dibayangkan adalah, kubu Gus Dur, dan terutama presiden sendiri, sangat yakin bahwa pelengseran dirinya akan menimbulkan reaksi massa yang luar biasa, bahkan hingga ke tingkat membahayakan integrasi negara kesatuan Indonesia (NKRI). Kondisi

kedua, kubu lawan politik Gus Dur, khususnya Megawati, juga yakin bahwa pelengseran Gus Dur akan disambut hangat dan meriah di tingkat massa bawah.

Ternyata, kedua kondisi yang dibayangkan atau dikhawatirkan itu tidak terjadi. Gus Dur telah ditinggalkan sekutu-sekutu politiknya, dan bahkan oleh para pendukungnya sendiri. Di tingkat massa politik, presiden telah kehilangan dukungan mahasiswa (sekalipun sebagian kalangan mahasiswa hanya digunakan sebagai kendaraan politik lawan Gus Dur, dengan imbalan tertentu). Gus Dur bahkan ditinggalkan oleh para pendukung fanatiknya, yang tampaknya tidak siap untuk berhadapan langsung dengan militer, yang dengan sepenuh hati mendukung upaya pelengseran Gus Dur.

Jadi, tidak ada reaksi keras dari para pendukung Gus Dur. Ini merupakan anti klimaks terhadap berbagai aksi mereka sebelumnya. Penyebab pembalikan situasi ini bermacam-macam. *Pertama*, mereka jelas-jelas harus berhadapan dengan kekuatan negra (baca: aparat pemerintahan pro-status quo) yang mayoritas sudah tidak menghendaki lagi Gus Dur di kursi kepresidenan. *Kedua*, sebagian dari mereka telah 'terbelai' oleh lawan-lawan politik Gus Dur, terutama yang menguasai sumberdaya ekonomi. *Ketiga*,

lemahnya mata rantai organisasi yang mampu menggerakkan dan mengendalikan massa tersebut. Keempat, yang terakhir dan paling penting, kepemimpinan *erratic* Gus Dur sendiri sudah tidak menjanjikan apa-apa bagi perbaikan manajemen pemerintahan selanjutnya.

Kombinasi faktor-faktor itulah yang membuat massa hampir sama sekali tidak bereaksi untuk mempertahankan, apalagi mendukung kursi Gus Dur. Konsolidasi kekuatan politik dan fisik (militer) telah tidak lagi berada di pihaknya. Selain itu, massa pun sudah mencapai titik jenuh dalam aksi-aksi tak terarah yang sudah berbulan-bulan berlangsung menjelang dikeluarkannya Dekrit Presiden. Resultantnya, massa tampak 'masa bodoh' dan acuh tak acuh saja. Bahkan rombongan besar para kyai dan masa santri mereka dipulangkan dari titik pengumpulan di Pondok Pesantren As-Shidiqiyah pimpinan KH. Noer Iskandar S.Q.

Sebaliknya, kondisi kedua yang dibayangkan juga tidak terjadi. Seusai Megawati dilantik sebagai presiden dan Hamzah Haz sebagai wakil presiden, hampir sama sekali tidak ada pesta atau 'keriaan' publik di seluruh Indonesia. Satu-satunya 'syukuran' yang dilakukan massa ialah di kampung halaman

Wakil Presiden Hamzah Haz di Kalimantan Barat. Di basis-basis PDI-P tidak ada perayaan serupa itu. Setidaknya, ada tiga faktor mengapa massa tidak 'merayakan' penggulingan Gus Dur.

*Pertama*, sebagian besar proses politik yang memuncak pada pelengseran Gus Dur berlangsung pada tataran elite politik, sehingga pelibatan massa relatif minimal. Massa terlibat yang paling maksimal mula-mula tampak di kubu Gus Dur, khususnya di Jawa Timur. Tetapi, sekalipun terdapat pemahaman yang memadai mengenai konteks kepolitikan nasional, massa Gus Dur pada umumnya tidak berdaya dalam menyikapi atau mereaksi proses politik elite.

*Kedua*, ada perasaan umum di kalangan para pemimpin PDI-P, bahwa 'kemenangan' Megawati tidak patut dirayakan, sebab sebelumnya PKB yang mendukung Gus Dur adalah satu-satunya sekutu PDI-P. Karena itu, ada keengganan di kalangan pemimpin PDI-P, khususnya yang di daerah-daerah, untuk menyelenggarakan perayaan, yang mungkin bisa lebih menyakiti hati massa pendukung Gus Dur. Jadi, situasi batin massa bahwa ini mirip dengan jauhnya jarak proses politik di atas-yaitu proses politik elite.

*Ketiga*, massa telah mengalami

titik jenuh setelah berbulan-bulan, dan bahkan tiga tahun jika dihitung dari awal masa transisi, berada dalam konflik terus-menerus, yang banyak di antaranya diwarnai dengan tindak kekerasan. Muncul apatisisme politik, ditambah dengan tekanan ekonomi sehari-hari yang semakin lama semakin berat, yang lebih menguras tenaga dan waktu mereka. Konsekuensi lanjutan dari perubahan sikap akibat kejenuhan tersebut ialah situasi yang relatif tenang pasca pelengseran Gus Dur.

Dengan demikian, Megawati mewarisi kondisi yang menguntungkan, dalam hal menurunnya kerusuhan. Namun, potensi bagi pecahnya kerusuhan tetap tidak hilang. Sifatnya hanya berubah, dari manifes menjadi laten kembali. Sementara itu, Megawati juga mewarisi eskalasi situasi konflik kekerasan politik yang lebih serius dalam hal kerusuhan berskala besar di Maluku dan Poso, serta gerakan separatisme di Aceh dan Papua.

## 6. PROSES TRANSISI DAN 'MASA DEPAN' KERUSUHAN

Proses konsolidasi kekuasaan minimum memakan waktu satu periode pemerintahan, atau antara 1999 hingga 2004. Jika proses ini tidak terhambat-antara lain akibat bercokolnya mayoritas kekuatan-kekuatan lama di dalam tubuh birokrasi-maka jangka waktu

konsolidasi kekuasaan hingga mampu menciptakan stabilitas politik dapat merentang lebih jauh dalam masa pemerintahan berikutnya, atau hingga tahun 2009. Tentu saja, rentang waktu ini bersifat relatif, karena sangat tergantung pada rangkaian faktor yang bersifat kompleks.

Karena seluruh proses ini beriringan dengan konsolidasi pertumbuhan ekonomi, maka krisis ekonomi pun akan teratasi dalam periode yang kurang lebih sama. Pemulihan ekonomi (*economic recovery*) tidak akan berjalan tanpa pemulihan stabilitas politik. Keduanya membangun skala ketahanan sosial, ekonomi, dan politik, yang paralel dengan potensi konflik massal, atau kerusuhan, di masyarakat. Semakin rendah ketahanan (resiliensi) masyarakat, semakin tinggi potensi kerusuhan atau jenis-jenis konflik massal lainnya yang diwarnai dengan tindak kekerasan.

Dalam kerangka waktu transisi tersebut berlangsung pasang surut ketahanan publik atas kemungkinan terjadinya kerusuhan. Berbagai faktor penyebab terjadinya kerusuhan dapat berkurang atau bertambah, tergantung pada derajat pemulihan ekonomi dan stabilitas politik. Sebuah studi menggunakan tiga kategori untuk mengukur derajat potensinya kerusuhan, yaitu ketahanan ekonomi, sosial, dan *stateless-ness* (derajat kepercayaan publik ter-

hadap institusi formal maupun informal).<sup>5</sup>

Skala ketiga kriteria ini dibangun berdasarkan rangkaian kerusuhan yang telah terjadi sebelumnya. Secara umum berlaku hipotesis sederhana, bahwa semakin cepat pemulihan ekonomi dan stabilitas politik tercipta, semakin rendah derajat potensi terjadinya suatu kerusuhan. Demikian sebaliknya, krisis ekonomi dan politik yang meningkat akan meningkatkan pula derajat potensi pecahnya suatu kerusuhan.

Selain itu, terdapat sejumlah faktor yang berpotensi sebagai pemicu (*triggering factors*). Salah satu faktor potensial semasa transisi ialah elemen-elemen kekuatan politik yang tersingkir, yang memiliki potensi negatif untuk dapat mendorong terjadinya suatu kerusuhan. Potensi ini diperbesar dengan hadirnya sifat pengelompokan politik berdasarkan komunalisme, terutama agama. Sekalipun sulit dibuktikan, tidak

terlalu sulit diyakini bahwa para mantan petinggi pemerintahan yang pro-status quo seringkali menggunakan *money politics* untuk menggerakkan berbagai demonstrasi menentang pemerintahan yang ada.

Barangkali berbagai demonstrasi "bayaran" seperti ini memang tidak berkaitan langsung dengan terjadinya suatu kerusuhan. Dengan kata lain, aksi-aksi unjuk rasa itu bukan merupakan *triggering factor* bagi kerusuhan. Tetapi, aksi-aksi semacam itu jelas menurunkan derajat ketahanan masyarakat, sehingga dapat dikategorikan sebagai *causative factors*, atau faktor penyebab.

Mengenali lansekap konflik terbuka dengan kekerasan, khususnya yang berbentuk kerusuhan, akan dapat membantu kita semua dalam mengantisipasi kemungkinan pecahnya kerusuhan pada masa-masa mendatang, minimal hingga proyeksi pulihnya masa transisi pada tahun 2009.

-----o00o-----

<sup>5</sup> Studi mengenai potensi konflik yang dilakukan oleh Suara 234, Lembaga Penelitian Universitas Trisakti, Research Institute for Democracy and Peace (RIDeP), harian *The Jakarta Post*, dan majalah *De&R*, menggunakan tiga kategori ini, dengan rincian indikator yang lebih rumit.