

# RELASI KIAI, MASYARAKAT, DAN NEGARA: KONFIGURASI POLITIK PEMILU PADA MASA ORDE BARU DI MADURA

Yanwar Pribadi

*Fakultas Ushuluddin, Dakwah dan Adab IAIN Sultan Maulana  
Hasanuddin Banten*

## Abstrak

Artikel ini terfokus pada Pemilihan Umum (Pemilu) di Madura pada masa Orde Baru. Di antara beberapa pertanyaan yang diajukan adalah: Bagaimanakah Pemilu di Madura pada masa Orde? Bagaimanakah elemen-elemen masyarakat, seperti kiai dan orang-orang Madura menyikapi Pemilu? Bagaimanakah pemerintah Suharto menggunakan dan mengaplikasikan kekuasaannya untuk memenangkan tiga Pemilu terakhir pada masa Orde Baru? Nampaknya, di samping kesuksesan yang diduga dipenuhi unsur-unsur kecurangan, secara bertahap Golkar memperoleh dukungan luas dari masyarakat Madura melalui program-program pembangunan di masa Orde Baru. Sementara itu, fungsionaris PPP masih terpaku kepada cara-cara tradisional dan religius dalam memperoleh dukungan, terutama dari Nahdliyin.

**Kata Kunci:** Pemilu, Otoritas, Orde Baru, Golkar, PPP, Islam, Kiai

## Pendahuluan

Banyaknya partai politik di Indonesia pascaruntuhnya Orde Baru sangat berlainan dengan kondisi pada masa Orde Baru, di mana sistem elektoral pada era Suharto tersebut diwarnai oleh sistem tiga partai yang terkontrol. Pada masa tersebut, walaupun pemerintah menerapkan kepemimpinan yang otoriter, yang diindikasikan dengan dominasi mesin politiknya, Golongan Karya (Golkar), di beberapa daerah pengaruh Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan dukungannya dari ulama dan santri memperlihatkan tantangan serius terhadap pemerintah. Salah satu daerah itu adalah Madura.

Sebagian besar materi dalam tulisan ini diambil dari disertasi penulis di Faculty of Humanities Leiden University, the Netherlands pada tahun 2013 dengan judul *Islam and Politics in Madura: Ulama and Other Local Leaders in Search of Influence (1990-2010)*. Tulisan ini membahas tentang Pemilihan Umum (Pemilu) di Madura pada masa Orde Baru?. Sajian data ini merupakan hasil studi pustaka dan dua periode studi lapangan yang dilakukan pada Juli 2009 sampai Januari 2010 dan Oktober 2010 sampai Juli 2011 di Bangkalan, Sampang, Surabaya, Jakarta, Leiden, Den Haag, dan Canberra. Di antara beberapa pertanyaan yang diajukan adalah: Bagaimanakah Pemilu di Madura pada masa Orde? Bagaimanakah elemen-elemen masyarakat, seperti kiai dan orang-orang Madura menyikapi Pemilu? Bagaimanakah pemerintah Suharto menggunakan dan mengaplikasikan kekuasaannya untuk memenangkan tiga Pemilu terakhir pada masa Orde Baru? Pemilu 1971 di Madura dipaparkan untuk memperoleh gambaran bagaimana keadaan pesta demokrasi pertama di pulau tersebut, sedangkan Pemilu 1997 di Sampang akan dijelaskan secara lebih luas untuk memperoleh pemahaman bagaimana usaha-usaha yang dilakukan pemerintah untuk memperoleh kemenangan serta bagaimana respon masyarakat menyikapi keadaan tersebut.

Nampaknya, di samping kesuksesan yang diduga dipenuhi unsur-unsur kecurangan, secara bertahap Golkar memperoleh dukungan luas dari masyarakat Madura melalui program-program pembangunan di masa Orde Baru. Sementara itu, fungsionaris PPP masih terpaksa kepada cara-cara tradisional dan religius dalam memperoleh dukungan, terutama dari Nahdliyin (pengikut Nahdlatul Ulama - NU). Usaha-usaha PPP terlihat tidak berhasil pada tiga Pemilu terakhir di masa Orde Baru di mana Golkar memperoleh kemenangan.

## Gambaran Umum Pemilu pada Masa Orde Baru

Walaupun memiliki karakter otoriter, pemerintah Suharto berulang kali mencoba memperlihatkan prinsip-prinsip demokrasi untuk melegitimasi pemerintahnya di lingkup nasional dan internasional. Pada masa Orde Baru, Pemilu adalah salah satu cara yang paling mencolok untuk memberikan legitimasi pada pemerintah Suharto.<sup>1</sup> Dalam jangka waktu yang singkat sebelum Pemilu, masyarakat sering diminta untuk berpartisipasi dalam kampanye-kampanye yang meriah. Tujuan Pemilu sering diinterpretasikan sebagai sesuatu yang positif di mana masyarakat dibawa menjauh dari politik dan ideologi menuju tatanan kehidupan yang ideal.<sup>2</sup> Kenyataannya, Pemilu dimaksudkan untuk membedakan antara Orde Baru yang “demokratis” dengan Orde Lama yang “tidak demokratis”, dan untuk melegitimasi pemerintah yang berkuasa, birokrasi dan instrumen-instrumen pemerintah yang lain. Menurut Michael van Langenberg, Pemilu sangat penting untuk melegitimasi Golkar dengan cara memberikan suara mayoritas dalam Pemilu yang “membuktikan” bahwa Golkar didukung oleh masyarakat. Pemilu yang berlangsung secara teratur memberi kekuasaan kepada negara untuk mengontrol masyarakat dengan cara mengatur hasil pemilihan untuk kemenangan Golkar.<sup>3</sup> Ideologi Golkar menunjukkan bahwa seluruh bangsa seharusnya berbasis pada keharmonisan komunal. Rasa kebersamaan dalam sebuah komunitas jauh lebih penting daripada kekuatan-kekuatan ideologis yang terpecah-pecah; oleh karena itu, fungsi utama Golkar adalah bukan untuk mendorong, tapi justru menjauhkan masyarakat dari politik partai dan aktivitas-aktivitas lain yang memecah-belah.<sup>4</sup>

Retorika yang berulang kali digunakan oleh pemerintah Suharto untuk memvalidasi Pemilu sering diekspresikan secara bangga dalam slogan ‘pesta demokrasi’ yang merayakan Pemilu sebagai festival rakyat yang demokratis. Seperti yang dikatakan oleh John Pemberton, kampanye-kampanye pada

1 Hans Antlöv. “National Elections, Local Issues: the 1997 and 1999 National Elections in a Village on Java”. Dalam *Elections in Indonesia: the New Order and Beyond*, diedit oleh Hans Antlöv dan Sven Cederroth. London: RoutledgeCurzon, 2004, p. 114.

2 Hans Antlöv. Exemplary Centre, Administrative Periphery: *Rural Leadership and the New Order in Java*. Richmond: Curzon Press, 1995, p. 170.

3 Michael van Langenberg. “The New Order State: Language, Ideology, Hegemony”. Dalam *State and Civil Society in Indonesia*, diedit oleh Arief Budiman. Clayton: Centre for Southeast Asian Studies, Monash University, 1990, p. 131.

4 Hans Antlöv. *Exemplary Centre, Administrative Periphery*, pp. 39-40.

masa Orde Baru yang terlihat seremonial telah berlangsung sebelum Pemilu, mungkin saja lebih bermakna bagi banyak orang dibandingkan hasil Pemilu itu sendiri. Kampanye-kampanye tersebut juga memiliki fungsi dan dampak politik, di mana salah satunya adalah kemampuan pemerintah untuk mengatur dan mendesain restorasi tatanan selama masa kampanye yang mungkin saja dapat berubah menjadi kekacauan dan arena kekerasan. Legitimasi pemerintah diperlihatkan melalui, di antaranya, kemampuan memelihara ketertiban selama masa kampanye.<sup>5</sup>

Pada masa awal pemerintah Suharto, Pemilu didesain untuk memenuhi “persyaratan” yang memperlihatkan karakter pemerintah baru yang lebih demokratis daripada pemerintah yang lama, di mana unsur-unsur demokratis sangat jarang dijumpai pada masa Demokrasi Terpimpin 1959-1965 di bawah pemerintah Sukarno. Perlunya pemerintah yang kuat dan lebih demokratis sangat mendesak, dan ini terlihat jelas dengan adanya indikasi untuk menyelenggarakan Pemilu yang sedianya dijadwalkan berlangsung pada tanggal 5 Juli 1968. Dengan menyelenggarakan Pemilu, pemerintah Orde Baru bermaksud untuk membangun kembali dan merestrukturisasi sistem politik Indonesia. Tujuan jangka pendeknya adalah untuk memperoleh stabilitas politik, di mana perbaikan ekonomi adalah tujuan jangka panjangnya.<sup>6</sup>

### **Pemilu 1971 di Madura**

Sepuluh partai politik berpartisipasi pada Pemilu 1971. Dari sepuluh partai peserta pemilu, delapan diantaranya ikut serta dalam Pemilu pada masa Demokrasi Terpimpin di masa pemerintah Sukarno, sedangkan dua partai lainnya baru saja lahir menjelang Pemilu 1971. Salah satu partai tersebut adalah Partai Muslimin Indonesia (Parmusi) yang didirikan pada tahun 1968 oleh sejumlah anggota Masyumi, sedangkan yang lainnya

5 John Pemberton. “Notes on the 1982 General Election in Solo”. *Indonesia*. No. 41 (1986): 1-22 dan John Pemberton. *On the Subject of “Java”*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

6 Syamsuddin Haris. “General Elections under the New Order”. Dalam *Elections in Indonesia: the New Order and Beyond*, diedit oleh Hans Antlöv dan Sven Cederroth. London: RoutledgeCurzon, 2004, p. 20.

adalah kelompok fungsional yang dikenal dengan nama Golkar.<sup>7</sup> Dari sepuluh partai politik yang berpartisipasi, NU meraih kemenangan di Madura. Dari total suara yang masuk di seluruh kabupaten di Madura, 817.561 atau 66,55 persen diraih oleh partai NU dan 300.399 atau 24,45 persen oleh Golkar, sedangkan di Propinsi Jawa Timur jumlah suara yang masuk ke NU hanya 4.379.806 atau 35,18 persen dan pemenangnya justru Golkar dengan suara 6.837.384 atau 54,93 persen. Tiga partai politik Islam lainnya—PSII, Parmusi dan Perti—memperoleh suara yang tidak terlalu signifikan, masing-masing hanya 71.752 atau 5,84 persen, 26.053 atau 2,12 persen, dan 2.931 atau 0,23 persen. Namun, total suara yang diperoleh tiga partai politik Islam tersebut tetap jauh lebih besar dibanding semua partai politik nasionalis dan Kristen (Katholik, Parkindo, Murba, PNI dan IPKI) digabungkan. Kelima partai tersebut hanya mampu meraup 9.783 atau 0,79 persen dari seluruh total suara.<sup>8</sup>

Tabel 1

Hasil Penghitungan Suara untuk Kursi di DPRD II di Seluruh Kabupaten di Madura pada Pemilu 1971

Kabupaten	Katholik	PSII	NU	Parmusi	Golkar	Parkindo	Murba	PNI	Perti	IPKI	T o t a l Kabupaten
Pamekasan	187	43.033	113.210	5.169	67.027	185	108	1.202	2.333	477	232.931
Sumenep	332	9.981	283.890	16.381	119.603	278	105	1.602	186	883	433.241
Sampang	87	17.237	190.670	1.341	48.934	183	82	351	280	437	259.602 <sup>1</sup>
Bangkalan	150	1.501	229.791	3.162	64.835	216	88	2.337	132	493	302.705
Total Madura	756	71.752	817.561	26.053	300.399	862	383	5.492	2.931	2.290	1.228.479

Sumber: direproduksi dari Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I Jawa Timur, 1971: 170-171.

7 Berdirinya Sekber Golkar (Sekretariat Bersama Golongan Karya) pada bulan Oktober 1964 menandakan peningkatan pengaruh Angkatan Darat. Selama masa pemerintah Sukarno, fenomena tersebut dapat ditelusuri hingga tahun 1957 ketika Sukarno menyerang sistem partai politik pada tahun 1956-1957 untuk mempertanyakan peranan partai politik. Ide tersebut muncul ketika Sukarno bersikeras bahwa partai politik tidak cukup mewakili masyarakat Indonesia secara keseluruhan, dan bahwa ada kekuatan-kekuatan besar yang bergolak di masyarakat yang perlu bergabung ke dalam sistem politik. Konsep dari Sukarno mengenai keterwakilan kelompok fungsional menawarkan harapan bahwa sistem politik dapat dibangun di atas unsur-unsur kesamaan dalam masyarakat. Oleh karena itu, sebagai contoh, kelompok fungsional petani akan mewakili unsur-unsur kesamaan kehidupan petani, kepentingan mereka dan fungsi mereka di masyarakat, dari manapun mereka berasal dan apapun ideologi mereka (David Reeve. "The Corporatist State: The Case of Golkar". Dalam *State and Civil Society in Indonesia*, diedit oleh Arief Budiman. Clayton: Centre for Southeast Asian Studies, Monash University, 1990, pp. 163-164..

8 Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I Jawa Timur, *Pemilu 1971 di Jawa Timur*, 1971: 170-171.

## Karakter-karakter khusus Pemilu pada masa Orde Baru

Walaupun dikalahkan oleh NU pada Pemilu 1971 di seluruh kabupaten di Madura dan sejumlah daerah di Jawa Timur, seperti Kotamadya Pasuruan, Kabupaten Surabaya (sekarang Kabupaten Gresik), dan Kabupaten Panarukan (sekarang Kabupaten Situbondo), Golkar secara meyakinkan dapat menjadi pemenang di semua Pemilu pada masa Orde Baru di seluruh Indonesia pada Pemilu-pemilu berikutnya di tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Selain itu, untuk memperkuat Golkar dan untuk melemahkan partai-partai lainnya, semua partai Muslim difusikan ke dalam PPP pada tahun 1973 dan semua partai nasionalis dan Kristen digabungkan ke dalam Partai Demokrasi Perjuangan (PDI) oleh pemerintah.<sup>9</sup> Ancaman terbesar bagi Golkar, yaitu partai-partai Islam, tidak diizinkan menggunakan nama “Islami” untuk partai baru mereka, justru ‘Persatuan Pembangunan’ yang digunakan. Simbol PPP, Ka’bah bahkan diganti oleh *emblem* ‘bintang’ Pancasila sesudah Pemilu 1977. Pada tahun 1984, semua partai politik atau organisasi massa dipaksa untuk menerima Pancasila sebagai ideologi tunggal. Menurut Leo Suryadinata, bagi semua kelompok Muslim, ini menandakan bahwa mereka harus mengabaikan atau bahkan merendahkan ideologi Islam mereka yang sudah tertanam sejak lama.<sup>10</sup>

Usaha-usaha untuk meminimalisasi kemungkinan partai politik lain memperoleh kemenangan dan usaha-usaha untuk menciptakan kemenangan bagi Golkar secara terus menerus dilakukan di seluruh daerah. Usaha-usaha tersebut yang dilakukan oleh pemerintah Suharto menurut Syamsuddin Haris mencakup pembatasan jumlah partai politik yang dapat berpartisipasi pada Pemilu, kontrol pemerintah terhadap partai politik, praktik-praktik depolitisasi terhadap masyarakat umum, pembatasan aktivitas partai politik di tingkat kabupaten dan kotamadya, dan penerapan prinsip-prinsip monoloyalitas di birokrasi pemerintah yang melarang pegawai pemerintah untuk menjadi anggota atau fungsionaris partai politik.<sup>11</sup> Di daerah yang dianggap lumbung suara

9 Keempat partai Islam—NU, Parmusi (Partai Muslimin Indonesia), Perti (Pergerakan Tarbiyah Islamiyah) dan PSII (Partai Sarikat Islam Indonesia)—membentuk PPP, sedangkan lima partai lainnya—PNI (Partai Nasional Indonesia), IPKI (Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia), Murba, Partai Katolik dan Parkindo (Partai Kristen Indonesia)—bergabung dalam PDI.

10 Leo Suryadinata. *Military Ascendancy and Political Culture: a Study of Indonesia's Golkar*. Ohio: Ohio University, Monograph in International Studies Southeast Asia Series No. 85, 1989, p. 104.

11 Syamsuddin Haris. “General Elections under the New Order”, p. 24.

PPP, pemerintah menjalankan usaha-usaha tersebut secara lebih intensif.

Di bawah pemerintah Orde Baru, dominasi politik negara terhadap masyarakat berkembang secara luar biasa. Suharto dan kelompok-kelompok pendukungnya, terutama angkatan bersenjata, membatasi partisipasi politik dan mengonsentrasikan kekuasaannya. Dalam beberapa hal, ruang lingkup kelompok-kelompok sosial untuk memengaruhi isi dan arah kebijakan publik dikurangi ketika pemerintah menerapkan restrukturisasi kerangka politik negara. Partai politik dan kelompok-kelompok masyarakat dijinakkan dan dimasukkan ke dalam kerangka korporat pusat yang berada di bawah manajemen politik yang didominasi oleh negara.<sup>12</sup> Richard Robison lebih jauh memperlihatkan bahwa Orde Baru dipandang sebagai pemerintah yang menghimpun kekuasaan dari aparat negara, relatif terisolasi dari kekuatan-kekuatan sosial, represif dan eksklusif, dan bersifat patrimonial.<sup>13</sup>

Selama Pemilu pada masa Orde Baru, insiden-insiden seperti kecurangan, manipulasi suara, dan pelanggaran-pelanggaran terhadap prinsip langsung, umum, bebas dan rahasia (*luber*) terjadi di banyak daerah.<sup>14</sup> Namun, tidaklah benar jika kita menyatakan bahwa kasus-kasus kecurangan dan manipulasi tersebut adalah alasan utama kemenangan Golkar di Madura pada Pemilu tahun 1987, 1992, dan 1997. Jauh sebelum Pemilu berlangsung, intimidasi oleh fungsionaris-fungsionaris Golkar dan aparat negara terjadi di tingkat desa, termasuk menekan dan mengancam masyarakat untuk tidak memilih PPP. Aspirasi rakyat dilemahkan oleh pandangan umum yang dibuat oleh Golkar bahwa tidak memilih Golkar akan dimaknai sebagai pengkhianatan terhadap pemerintah, terhadap Pancasila, dan terhadap pembangunan. Dalam beberapa kasus, tidak memilih Golkar juga dapat diinterpretasikan sebagai dukungan terhadap komunisme. Namun, kita tidak boleh meremehkan kekuatan Golkar di Madura dan juga independensi pemilih pada waktu hari pemilihan. Pragmatisme memainkan peranan penting di sini. Ketika banyak kiai menuntut masyarakat untuk memilih PPP dan mencoba meyakinkan bahwa tidak memilih PPP adalah bentuk pengkhianatan terhadap Islam,

12 Andrew Macintyre. *Business and Politics in Indonesia*. North Sydney, NSW: Allen and Unwin, 1991, pp. 2-3.

13 Richard Robison. "Culture, Politics, and Economy in the Political History of the New Order". Dalam *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, diedit oleh Benedict Anderson dan Audrey Kahin. Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project Cornell University, 1982, pp. 138-139.

14 Syamsuddin Haris. "General Elections under the New Order", p. 27.

Golkar justru dipandang oleh sebagian orang sebagai elemen kunci dalam menjamin keberlangsungan pembangunan. Masyarakat mungkin meneruskan dukungan mereka kepada NU secara tradisional, namun dalam politik, mereka jauh lebih independen.

### Pemilu 1997 di Sampang

Di Madura, Kabupaten Sampang dianggap sebagai lumbung suara PPP yang terkuat. Pada Pemilu 1987, ketika PPP tidak mampu menandingi kekuatan Golkar di tiga kabupaten lainnya untuk pertama kalinya, Sampang adalah satu-satunya kabupaten di mana PPP masih mampu menunjukkan dominasinya. Banyak fungsionaris PPP menyalahkan ‘penggembosan’ sebagai alasan utama mengapa PPP di Madura, kecuali di Sampang, dapat dikalahkan oleh Golkar. Di Bangkalan, Kiai Mahfud Sidiq merasa yakin bahwa keputusan NU untuk keluar dari PPP pada waktu Musyawarah Nasional Alim Ulama NU (Munas Situbondo 1983) menyebabkan banyak pendukung PPP yang juga adalah Nahdliyin meninggalkan PPP dan memilih Golkar. Ia mengatakan bahwa Golkar mampu mengeksploitasi keadaan tersebut dan ini menyebabkan terjadinya kekalahan bagi PPP. Sementara itu, Ketua PPP Pamekasan, Ilyas Baidowi, juga menegaskan bahwa penggembosan adalah alasan utama kekalahan PPP di Pamekasan. Namun, Kiai Mahfud juga mengakui bahwa ada faktor lain mengapa Golkar mampu melampaui PPP di Bangkalan. Ia mengungkapkan bahwa ada perubahan kepemimpinan di mana kiai tidak lagi menjadi pemimpin tunggal di pedesaan. Sekarang ini, ada juga pemimpin formal seperti kepala desa. Akibatnya, penduduk desa juga akan mendengarkan apa yang disampaikan oleh pemimpin formal, termasuk dalam masalah politik.<sup>15</sup>

Tabel 2

Hasil Pemilu pada tahun 1987-1992-1997 di Sampang

Kontestan	1987	1992	1997
PPP	57,02 %	38,90 %	33,37 %
Golkar	43,36 %	59,95 %	51,92 %
PDI	0,6 %	1,15 %	0,31 %
Total	100,98 %	100 %	95,60 %

Sumber: Kantor Sospol Pemda Tk II Sampang, dalam Widjojo & Fawzia, 1999: 73

<sup>15</sup> Jawa Pos, 25 April 1987.



Sesudah Pemilu 1987, pengurus PPP Sampang dan kiai yang mendukung PPP menjadi sadar bahwa Golkar menjadi ancaman yang sangat serius di Sampang dan Madura secara umum. Namun, mereka tidak ingin memercayai bahwa PPP akan mengalami kekalahan di Sampang pada Pemilu 1992. Mereka curiga bahwa Panitia Pemilihan Daerah tingkat II telah memanipulasi angka-angka pada hasil Pemilu 1987. Pada akhirnya, PPP kalah pada Pemilu 1992. PPP Sampang yakin bahwa seperti pada Pemilu sebelumnya, angka-angka pada Pemilu 1992 telah dimanipulasi. Pada Pemilu 1997, PPP kembali mengalami kekalahan di seluruh kabupaten di mana Golkar memperoleh 66,9 persen suara, sedangkan PPP dan PDI masing-masing memperoleh 32,2 dan 0,9 persen suara.<sup>16</sup> Pada Pemilu 1997 inilah, kerusuhan melanda Sampang.

Pada senja hari tanggal 29 Mei 1997 di sejumlah Tempat Pemungutan Suara (TPS), ketegangan antara pendukung PPP dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) muncul sebagai akibat dari dugaan pemalsuan hasil pemungutan suara oleh KPPS. Ketegangan meningkat di malam hari ketika ribuan orang yang marah bergerak menuju pusat kota. Polisi meminta massa membubarkan diri dan memerintahkan mereka pulang.

Sebelum polisi mampu mengontrol situasi, kerumunan massa mengamuk dan membakar kantor Kecamatan Sampang, Polsek Sampang, dan kantor Golkar. Dua bank milik pemerintah, BRI dan BPD, dan sejumlah rumah dan toko yang diduga milik penduduk keturunan Tionghoa juga tidak luput dari amuk massa. Kerusuhan dan bentrokan antara warga dan anggota KPPS juga terjadi di sejumlah desa di beberapa kecamatan. Di Kecamatan Kedungdung, kantor kecamatan dan Polsek dibakar massa. Di Kecamatan Tambelangan, rumah kediaman camat juga turut dihancurkan. Sementara itu, massa yang marah juga terkonsentrasi di kantor Kecamatan Waru dan Jrengik. Di Desa Samaran, Kecamatan Tambelangan, ketua KPPS dipukuli warga.<sup>17</sup> Kerusuhan ini sebenarnya dipicu tidak hanya oleh dugaan kecurangan anggota KPPS, tapi justru dimulai oleh rumor yang menyebutkan bahwa sejumlah kiai telah ditangkap. Rumor ini kemudian menyebar dengan cepat di masjid-masjid, santri dan umat Muslim lainnya diharapkan keluar dan mengobarkan jihad melawan kaum kafir. Penghancuran dan pembakaran

16 *Jawa Timur dalam Angka 1997.*

17 *Jawa Pos*, 30 May 1997.

juga menghancurkan kotak-kotak suara di beberapa kantor kecamatan (Widjojo & Fawzia, 1999: 84).<sup>18</sup> Akibatnya, Pemilu ulang akan dilakukan di beberapa TPS; PPP menuntut Pemilu diulang di seluruh 1.033 TPS, sedangkan Lembaga Pemilihan Umum (LPU) menyatakan bahwa Pemilu ulang hanya akan dilakukan di 86 TPS. Kenyataannya, Pemilu ulang hanya dilakukan di 65 TPS karena hanya di 65 TPS itulah rekapitulasi surat suara dinyatakan hilang atau rusak.<sup>19</sup>

Tabel 3  
Hasil Pemilu Ulang di Sampang

Tingkat Parlemen	PPP	Golkar	PDI
DPR RI	7.392	11.132	268
DPRD I	7.444	11.093	268
DPRD II	7.471	11.064	174

Sumber: *Harian Surya*, 5 Juni 1997 dalam Widjojo & Fawzia, 1999: 57

Dewan Pimpinan Cabang (DPC) PPP Sampang pada mulanya mengabaikan hasil Pemilu dan menolak menduduki kursi mereka di DPRD II. Pada akhirnya, dalam sebuah surat dari DPC PPP No. 242/Pem/DPC/M/VI/1997 tertanggal 26 Juni 1997, PPP menyatakan bahwa kandidat mereka siap dilantik menjadi anggota DPRD II.<sup>20</sup> Hal ini menandakan dua hal. Pertama, PPP tidak mampu bersikap menentang supremasi Golkar dan justru menjadi subordinat Golkar. Kedua, nampaknya, seperti NU, PPP didominasi oleh kiai-kiai yang cenderung pragmatis dan bersedia bernegosiasi dan yang melihat bahwa berkompromi dengan penguasa jauh lebih menguntungkan daripada menentang mereka.

Kerusuhan Sampang sebenarnya adalah salah satu rangkaian insiden kekerasan yang terjadi selama Pemilu di Pekalongan, Banjarmasin,

18 Muridan S. Widjojo dan Diana Fawzia. "Resistensi Orang Kenek di Sampang, Madura". Dalam *Kecurangan dan Perlawanan Rakyat dalam Pemilu 1997*, diedit oleh Syamsuddin Haris. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, 1999, p. 84.

19 Muridan S. Widjojo dan Diana Fawzia. "Resistensi Orang Kenek di Sampang, Madura", p. 57.

20 *Ibid.*

Pasuruan, dan Jember. Menurut John Sidel, kekacauan-kekacauan tersebut terhubung dengan intensifikasi kompetisi antara PPP dan Golkar. Ia berpendapat bahwa kekerasan Pemilu dapat juga dilihat sebagai bagian dari rangkaian kerusuhan yang terjadi antara tahun 1995 sampai 1997, di mana kerusuhan Pemilu tersebut juga dapat dikategorikan sebagai kerusuhan religius.<sup>21</sup>

## Kiai dan Politik

Peranan kiai dalam politik lokal di Madura mungkin paling terlihat pada masa Orde Baru. Negara berusaha memecah dan mengatur seluruh aspek kehidupan warganya. Kekuasaan negara bergantung pada kontrolnya yang dominan terhadap wilayah-wilayah publik dan privat. Sepintas, nampaknya negara—melalui otoritas hierarkisnya—mampu mengintervensi pemerintahan di tingkat paling bawah, yaitu desa. Kenyataannya, sejumlah besar lapisan masyarakat mampu membentuk ikatan-ikatan informal dan bergerak di dalam hierarki otoritas mereka sendiri. Di dalam masyarakat di mana adat dan tradisi identik dengan Islam, peranan pemuka agama untuk menafsirkan, menyensor dan menyebarkan persepsi politik sangatlah jelas terlihat. Pada masa Orde Baru ketika akses memperoleh informasi relatif terbatas, kiai adalah sumber informasi utama, termasuk di dalamnya informasi-informasi politik. Bahkan jika akses informasi tidak terbatas, pengaruh kiai secara efektif menentukan apa yang pantas dan apa yang tidak. Pemerintah daerah biasanya lebih sadar daripada pemerintah pusat akan kondisi di atas. Untuk melancarkan program-program pemerintah, pemerintah daerah Jawa Timur atau pemerintah daerah kabupaten dan kotamadya di propinsi tersebut sering menggunakan “jasa” kiai. Namun, menggunakan kiai untuk menyebarluaskan program-program pemerintah tidaklah tanpa masalah. Informasi yang mereka sebarkan ke masyarakat adalah informasi berdasarkan versi mereka sendiri dan jelas berkaitan dengan kepentingan mereka sendiri di bidang agama, politik dan ekonomi. Praktik-praktik seperti itu akan menguntungkan jika kiai memang mendukung program-program pemerintah, tetapi tindakan-tindakan tersebut juga dapat saja merugikan pemerintah jika kepentingan kiai bertentangan dengan kemauan pemerintah.

21 John T. Sidel. *Pogroms, Jihad: Religious Violence in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press, 2006, p. 98.

Secara umum, pemerintah daerah mengakui kekuatan kiai, terutama ketika Pemilu mendekat. Memang, pemerintah menganggap kiai yang tidak menjadi mitra pemerintah sebagai pesaing. Juga benar bahwa kiai yang berafiliasi dengan negara akan mendukung kampanye Golkar dan menjamin kemenangannya. Namun, ketika teknik-teknik yang lebih tradisional menggunakan jargon-jargon ketertiban, stabilitas dan pembangunan dirasakan gagal, pemerintah daerah akan beralih kepada “pilihan alternatif” untuk memenangkan Golkar. Perlu diingat, “pilihan alternatif” seperti jual-beli suara, pemilih ganda, manipulasi hasil pemungutan suara, atau penghancuran kotak suara sering diklaim namun jarang terbukti.

Dalam cara-cara yang nampak lebih netral, kiai sering diminta untuk menyukseskan Pemilu. Namun, mendukung Pemilu juga bermakna mendukung Golkar. Beberapa bulan sebelum Pemilu, kiai biasanya diundang ke acara-acara ‘menyukseskan pemilu’ di mana mereka diberikan bantuan keuangan untuk merenovasi pesantren mereka dan fasilitas-fasilitas religius lainnya. Sebagai contoh, sejumlah kiai di Kecamatan Palangaan dan Pakong di Pamekasan diundang ke acara pembukaan balai nikah Pakong. Dalam acara ini, Gubernur Jawa Timur menghibahkan dana untuk merenovasi pesantren-pesantren di dua kecamatan tersebut melalui Bupati Pamekasan, Moch. Toha. Sebagai imbalannya, kiai-kiai tersebut diminta untuk menyukseskan Pemilu 1982.<sup>22</sup>

Pendekatan yang lebih ramah untuk membujuk masyarakat memilih Golkar adalah melalui metode yang simpatik dan menarik yang sebenarnya bersifat religius. Contohnya, di Bangkalan, pembangunan menjadi jargon pemerintah yang sering digunakan untuk menekankan pentingnya Golkar. Seorang mantan fungsionaris Golkar di sebuah desa di Bangkalan bercerita bahwa ia sering memberi tahu masyarakat bahwa pembangunan akan terus berlangsung karena Golkar, bukan karena PPP atau PDI, dan bahwa pembangunan dapat terpelihara dengan baik karena pemerintah, bukan karena kiai. Oleh karena itu, ia berkesimpulan bahwa merupakan kewajiban bagi masyarakat untuk memilih Golkar karena Golkar akan menjamin keberlangsungan pembangunan. Ia juga mengingatkan masyarakat untuk tetap terus pergi ke masjid dan menghadiri pengajian, tetapi ketika Pemilu tiba, itu

---

22 *Jawa Pos*, 26 March 1982.

berarti waktunya untuk memilih Golkar, bukan memilih partainya kiai. Karena mantan fungsionaris Golkar ini dikenal sebagai keturunan kiai terkemuka, ia sering menggunakan pengajian dan Tahlilan di desanya untuk menyebarkan pesan-pesannya.<sup>23</sup>

Apa yang penting untuk dikaji dalam kasus ini adalah bukan hanya pentingnya acara-acara ritual yang sakral, seperti pengajian dan Tahlilan, tetapi juga pentingnya karakter tokoh-tokoh di balik acara-acara tersebut. Mantan tokoh Golkar di atas adalah putra seorang kiai terkemuka di desa tetangga, dan reputasi ayahnya sebagai seorang kiai yang sering mencampuradukkan pengetahuan Islam dengan praktik-praktik sinkretis di pesantrennya dapat diterima dengan mudah oleh orang-orang di desa-desa sekitar. Putranya juga dipercayai mewarisi kemampuan ayahnya, walaupun ia tidak memiliki pesantren. Namun, ia kadangkala menerima orang yang meminta nasihat-nasihat spiritual atau magis yang berkaitan dengan pernikahan, bisnis atau penyakit. Ia lantas mewarisi jaringan loyalitas yang terpusat pada reputasi ayahnya. Ia sangat sadar akan hal ini dan bahkan memperoleh banyak keuntungan dari hal tersebut.

## Kekuatan Golkar

Dalam studinya tentang kerusuhan Pemilu 1997 di Sampang, Widjojo dan Fawzia memperlihatkan bahwa dukungan terhadap Golkar relatif lemah. Mereka berpendapat bahwa Golkar menggantungkan kekuatannya hanya pada kekuatan birokrat dan militer.<sup>24</sup> Di atas permukaan Golkar mungkin terlihat lemah jika kita berbicara tentang dukungan tradisional pemilih. Ada cukup bukti bahwa kecurangan elektoral lazim terjadi sebelum, selama, dan sesudah hari pencoblosan. Namun, seperti yang sudah saya jelaskan sebelumnya, akan sangat salah jika kita meremehkan dukungan rakyat kepada Golkar. Dalam setiap Pemilu sejak 1971, Golkar secara bertahap memperoleh dukungan yang menanjak. Pada tahun 1977, Golkar mengoleksi 30 persen suara di Madura,<sup>25</sup> sedangkan pada tahun 1971 Golkar hanya mampu mengumpulkan 24,45 persen suara.<sup>26</sup> Pada

23 Wawancara dengan mantan fungsionaris Golkar pada tanggal 21 Desember 2009.

24 Muridan S. Widjojo dan Diana Fawzia. "Resistensi Orang Kenek di Sampang, Madura", p. 74.

25 Huub de Jonge. *Madura dalam Empat Zaman: Pedagang, Perkembangan Ekonomi, dan Islam: Suatu Studi Antropologi Ekonomi*. Jakarta: Gramedia, 1989, p. 275.

26 Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I Jawa Timur, p. 170-171.

Pemilu 1987 di Pamekasan, Golkar meraup 173.204 suara, sedangkan PPP hanya mampu meraih 140.305 suara.<sup>27</sup> Tren positif ini berlangsung hingga Pemilu terakhir pada masa Orde Baru, yaitu Pemilu 1997.

Di tingkat desa, dukungan terhadap Golkar biasanya diberikan setelah warga memperoleh keuntungan dari program-program pemerintah yang sukses diimplementasikan, seperti perbaikan jalan, pembangunan masjid baru (atau renovasi masjid lama), dan pembangunan serta renovasi sekolah dan fasilitas-fasilitas umum dan sosial lainnya. Program-program seperti ini sebenarnya menarik beberapa kiai untuk mendukung Golkar. Namun, di Madura, akan tidak tepat juga jika kita menyatakan bahwa kebanyakan kiai berfungsi sebagai mitra pemerintah. Justru, kebanyakan kiai tetap berada di luar struktur kekuasaan pusat. Walaupun dalam urusan religius kiai yang mendukung PPP jarang diusik oleh kiai Golkar, dalam politik, karena kiai PPP tidak mampu menjanjikan banyak hal kepada pengikut-pengikutnya kecuali keyakinan dalam urusan keagamaan, masyarakat dapat saja tergoda untuk memilih partai yang dapat memberikan fasilitas kepada mereka, seperti Golkar. Lebih jauh, apa yang juga seharusnya tidak dilupakan adalah keberadaan doktrin negara tentang massa mengambang/lepas yang diperkenalkan pada tahun 1971 yang mengizinkan Golkar beroperasi di tingkat desa dan kecamatan, di mana PPP dan PDI justru tidak bisa menikmati hal yang sama. Konsekuensinya, akan lebih mudah bagi fungsionaris dan kader Golkar untuk menyediakan pengikut-pengikut baru, di mana PPP hanya mengandalkan kepada konstituen-konstituen tradisional mereka dan juga kiai untuk menghimpun kekuatan. Sementara itu, pemerintah secara terus menerus membujuk kiai-kiai terkemuka untuk mengubah afiliasi mereka ke Golkar. Usaha-usaha tersebut biasanya meliputi pemberian dana kepada kiai untuk memperluas pesantren mereka dan bahkan menjanjikan posisi di pemerintahan.

Kiai Mahfudz Hadi (wafat pada tahun 2011) dari Bangkalan adalah salah seorang kiai terkemuka yang secara terbuka mendukung Golkar. Pada masa Orde Baru, ia menjadi tokoh utama Golkar di Bangkalan dan menjadi ketua FKP (Fraksi Karya Pembangunan) DPRD II Bangkalan. Pesantrennya, Al Hidayah, lebih dikenal dengan nama Pesantren Jangkebulan karena letaknya di kampung Jangkebulan, sering menerima

---

<sup>27</sup> *Jawa Pos*, 25 April 1987.

dana dari pemerintah. Apa yang ingin saya tegaskan di sini adalah bahwa mengobservasi politik lokal di Madura sangatlah kompleks. Usaha-usaha untuk mensimplifikasi kemenangan Golkar dengan mengacu kepada kecurangan dan manipulasi tidaklah tepat. Di sisi lain, mengabaikan peranan kiai dalam mendukung PPP juga tidaklah tepat, karena persentase suara untuk PPP selama masa Orde Baru selalu sangat tinggi dibanding daerah-daerah lain di Indonesia.

### Faktor Khas Madura?

Dalam kasus Madura, kita tidak dapat mengabaikan perilaku elektoral pemilih yang lebih tradisional yang bersifat otonom yang diharapkan selalu mendukung PPP. Walau mereka mungkin pendukung sejati PPP, pemberian uang transportasi, makanan, *T-shirt* atau topi mungkin saja dapat menjadi godaan hebat untuk mengubah loyalitas. Pada hari pencoblosan di bilik suara, hak suara rakyat sangat menentukan pilihan pencoblosan. Menurut Antlöv, pemimpin lokal memainkan peran penting dalam memobilisasi dan memastikan bahwa masyarakat akan memilih apa yang diinginkan pemerintah. Namun, ia menekankan bahwa hal tersebut hanya akan terlaksana selama gambaran pemimpin lokal dapat diterima masyarakat. Selain itu, perilaku dan kemurahan hati pemimpin-pemimpin tersebut juga penting karena mereka dipandang sebagai pemberi sesuatu yang baik untuk masyarakat.<sup>28</sup>

Dalam kasus Madura, tokoh seperti Kiai Mahfudz Hadi mampu menarik banyak pengikut selama Pemilu karena ia tidak hanya dipandang sebagai pemuka agama yang memiliki pengetahuan keagamaan, tapi juga sebagai tokoh yang murah hati.<sup>29</sup> Sekali lagi, pragmatisme memainkan peranan penting dalam menentukan suara rakyat. Namun, apakah ini sesuatu yang khas Madura?

---

28 Hans Antlöv. "National Elections, Local Issues, p. 132.

29 Pada hari pemakamannya, 6 Juni 2011, ribuan orang mengantarkan jenazahnya ke kompleks pemakaman bergensi Pasarean Kiai Kholil di mana sang kiai dikubur di samping elit-elit keagamaan Bangkalan lainnya. Selain menjadi fungsionaris Golkar, ia juga menduduki beberapa posisi penting lainnya, seperti Ketua Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia Bangkalan, Ketua Majelis Ulama Indonesia (MUI) Bangkalan, dan Ketua Yayasan Takmir Masjid Agung Bangkalan.

## Kesimpulan

Pilihan politik masyarakat di Madura tidaklah sesederhana yang mungkin sering dibayangkan banyak orang. Bahwa di tiga Pemilu pertama pada masa Orde Baru PPP mampu menang, padahal di tiga Pemilu berikutnya mereka harus mengakui kemenangan Golkar, tidaklah bisa dijelaskan secara sederhana bahwa kekalahan tersebut terjadi karena kecurangan dan manipulasi Pemilu. Mekanisme Golkar dan PPP di desa-desa dan motivasi masyarakat dalam berafiliasi kepada partai politik seharusnya menjadi pertimbangan dalam menganalisis konfigurasi politik di Madura. Juga sangat penting untuk mengingat tokoh-tokoh di balik kesuksesan partai-partai politik yang berpartisipasi dalam Pemilu. Orang-orang yang bersikap mulia, populer, dan saleh sangat penting dalam menjadi corong partai politik dalam menyebarkan pesan-pesan mereka melalui cara-cara formal dan informal. Kita tidak bisa secara sederhana menyatakan bahwa orang Madura akan melakukan apa yang diperintahkan kiai, terutama ketika menjelang Pemilu. Sejumlah orang Madura memiliki otonomi yang tinggi, terutama di TPS-TPS di mana mereka memiliki hak memilih partai apapun yang mereka inginkan. Ini berarti jika seorang fungsionaris Golkar yang “sempurna”—dalam kepribadian dan pilihan religius—mendekati penduduk desa, ada kemungkinan yang besar bahwa ia akan mampu menarik pemilih untuk mencoblos Golkar. Apa yang juga seharusnya diingat adalah bahwa penggunaan jargon-jargon Islam sangat penting, dan Golkar serta PPP memanfaatkan hal tersebut untuk tujuan-tujuan politis. Namun, apa yang pantas untuk ditekankan di sini adalah bahwa ketika kedua mesin politik ini menggunakan jargon-jargon Islam dalam mempromosikan kampanye mereka, Golkar memiliki senjata utama: pembangunan.

Di samping hal-hal di atas, tidak boleh dilupakan juga bahwa Golkar memperoleh keuntungan dari sistem politik Pemilu yang tidak demokratis. Seluruh Pegawai Negeri Sipil (PNS), pegawai BUMN-BUMD dan aparat-aparat negara lainnya, terlepas dari apapun preferensi politik mereka, secara otomatis mereka menjadi anggota Golkar dan anggota Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri). Sementara itu, anggota organisasi-organisasi Pemilu, mulai dari LPU hingga Pantarlih dan KPPS adalah pegawai pemerintah yang harus mendukung Golkar. Pemilu pada masa Orde Baru tidak dapat dilihat sebagai sarana bagi rakyat untuk menyalurkan aspirasi politik mereka, tetapi sebagai sebuah cara untuk



melegitimasi pemerintah. Slogan ‘pesta demokrasi’ mungkin dapat dipahami secara nyata sebagai pesta dalam hal kemeriahan di mana rakyat diizinkan untuk berpawai selama masa kampanye,<sup>30</sup> menerima makanan gratis, *T-shirts* atau topi, menikmati pertunjukan musik, terutama Dangdut, dan mengambil bagian dalam hari pencoblosan ketika pedagang asongan dan warung-warung makanan didirikan untuk menjual barang dagangan mereka. Bagi pemerintah Orde Baru, Pemilu adalah cara yang relatif mudah untuk melegitimasi pemerintahan mereka dan melanggengkan kekuasaannya.



---

30 Contohnya, kerumunan massa sebanyak 6.000 hingga 7.000 orang memadati kampanye Golkar di Desa Bulu Agung, Klampis, Bangkalan pada tanggal 25 Mei 1992 dengan Nani Sudarsono, Menteri Sosial pada Kabinet Pembangunan IV (1983-1988) sebagai juru kampanye utama. Dikatakan bahwa kampanye tersebut adalah kampanye terbesar di Madura pada Pemilu 1992 (*Jawa Pos*, 26 Mei 1992).

## Referensi

- Antlöv, Hans. *Exemplary Centre, Administrative Periphery: Rural Leadership and the New Order in Java*. Richmond: Curzon Press, 1995.
- Antlöv, Hans. "National Elections, Local Issues: the 1997 and 1999 National Elections in a Village on Java". Dalam *Elections in Indonesia: the New Order and Beyond*, diedit oleh Hans Antlöv dan Sven Cederroth. London: RoutledgeCurzon, 2004.
- Haris, Syamsuddin. "General Elections under the New Order". Dalam *Elections in Indonesia: the New Order and Beyond*, diedit oleh Hans Antlöv dan Sven Cederroth. London: RoutledgeCurzon, 2004.
- Jonge, Huub de. *Madura dalam Empat Zaman: Pedagang, Perkembangan Ekonomi, dan Islam: Suatu Studi Antropologi Ekonomi*. Jakarta: Gramedia, 1989.
- Langenberg, Michael van. "The New Order State: Language, Ideology, Hegemony". Dalam *State and Civil Society in Indonesia*, diedit oleh Arief Budiman. Clayton: Centre for Southeast Asian Studies, Monash University, 1990.
- Macintyre, Andrew. *Business and Politics in Indonesia*. North Sydney, NSW: Allen and Unwin, 1991.
- Pemberton, John. "Notes on the 1982 General Election in Solo". *Indonesia* 41 (1986): 1-22.
- Pemberton, John. *On the Subject of "Java"*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.
- Reeve, David. "The Corporatist State: The Case of Golkar". Dalam *State and Civil Society in Indonesia*, diedit oleh Arief Budiman. Clayton: Centre for Southeast Asian Studies, Monash University, 1990.
- Robinson, Richard. "Culture, Politics, and Economy in the Political History of the New Order". Dalam *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, diedit oleh Benedict Anderson dan Audrey Kahin. Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project Cornell University, 1982.
- Sidel, John T. *Pogroms, Jihad: Religious Violence in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press, 2006.
- Suryadinata, Leo. *Military Ascendancy and Political Culture: a Study of Indonesia's Golkar*. Ohio: Ohio University, Monograph in International Studies Southeast Asia Series No. 85, 1989.

Widjojo, Muridan S. dan Diana Fawzia. "Resistensi Oreng Kenek di Sampang, Madura". Dalam *Kecurangan dan Perlawanan Rakyat dalam Pemilu 1997*, diedit oleh Syamsuddin Haris. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, 1999.

\_\_\_\_\_, *Jawa Timur dalam Angka 1997*.

\_\_\_\_\_, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I Jawa Timur, *Pemilu 1971 di Jawa Timur*, 1971.

### Surat kabar

*Jawa Pos*, 26 March 1982.

*Jawa Pos*, 25 April 1987.

*Jawa Pos*, 26 Mei 1992.

*Jawa Pos*, 30 May 1997.