

Mitigasi Konflik dengan Pendekatan Intelijen Perspektif Bencana Sosial Pada Kerusuhan Mei 1998

¹Ludfy Dwi Hartono, ²Mitro Prihantoro, ³Yulian Azhari, ⁴Wilopo
^{1,2,3}Program Studi Damai dan Resolusi Konflik, Universitas Pertahanan RI
⁴Program Studi Manajemen Bencana, Universitas Pertahanan RI

E-mail: [1ludfy.hartono@kn.idu.ac.id](mailto:ludfy.hartono@kn.idu.ac.id), [2mitrop91@gmail.com](mailto:mitrop91@gmail.com),
[3azhariyulian6@gmail.com](mailto:azhariyulian6@gmail.com), [4wilopo02@gmail.com](mailto:wilopo02@gmail.com)

ABSTRAK

Konflik social yang terjadi di Indonesia banyak ragamnya dan bermacam-macam penyebabnya. Hal ini perlu keterlibatan intelijen dalam penanggulangan bencana sosial. Demikian juga yang terjadi pada saat kasus kerusuhan Mei 1998 di Indonesia. Peristiwa ini merupakan salah satu bencana sosial terbesar dalam sejarah Indonesia yang menimbulkan korban jiwa, kerusakan infrastruktur, dan trauma sosial yang luas. Artikel menggunakan pendekatan studi kasus nasional untuk mengevaluasi efektivitas intelijen dalam tiga tahap utama: deteksi dan antisipasi sebelum kerusuhan, pengumpulan dan penggunaan informasi selama krisis, serta evaluasi pasca-kerusuhan dan reformasi kebijakan yang menyertainya. Temuan menunjukkan bahwa intelijen Indonesia saat itu gagal menjalankan fungsi peringatan dini secara optimal karena bias fokus pada stabilitas rezim, ketidakefisienan koordinasi, serta adanya konflik internal di tubuh aparat keamanan. Kerusuhan tersebut menjadi momentum penting bagi reformasi sektor intelijen dan keamanan di era pasca-Orde Baru, termasuk pembentukan Badan Intelijen Negara (BIN), penguatan sistem deteksi dini, dan pengawasan demokratis terhadap aktivitas intelijen. Artikel ini menegaskan bahwa keberhasilan intelijen dalam menghadapi bencana sosial bergantung pada profesionalisme, integritas, dan koordinasi lintas sektor dalam menjaga keamanan nasional dan kemanusiaan.

Kata kunci: Intelijen, Kerusuhan Mei 1998, Bencana Sosial, Deteksi Dini, Indonesia.

ABSTRACT

The social conflicts that occur in Indonesia are diverse and have various causes. This requires the involvement of intelligence in dealing with social disasters. This is also what happened during the May 1998 riots in Indonesia. This event was one of the largest social disasters in Indonesian history, causing loss of life, infrastructure damage, and widespread social trauma. The article uses a national case study approach to evaluate the effectiveness of intelligence in three main stages: detection and anticipation before the riots, collection and use of information during the crisis, and post-riot evaluation and accompanying policy reform. The findings show that Indonesian intelligence at that time failed to carry out its early warning function optimally due to a biased focus on regime stability, inefficient coordination, and internal conflicts within the security forces. The riots became an important momentum for intelligence and security sector reform in the post-New Order era, including the establishment of the State Intelligence Agency (BIN), strengthening the early detection system, and democratic oversight of intelligence activities. This article emphasizes that the success of intelligence in dealing with social disasters depends on professionalism, integrity, and cross-sector coordination in maintaining national and humanitarian security.

Keyword : Intelligence, May 1998 Riots, Social Disaster, Early Detection, Indonesia.

1. PENDAHULUAN

Intelijen memiliki peran krusial dalam mengantisipasi dan menanggulangi bencana sosial buatan manusia seperti kerusuhan massal dan konflik komunal. Di Indonesia, kerusuhan sosial dikategorikan sebagai bencana sosial yang memerlukan penanganan khusus, setara dengan bencana alam dan non-alam. Melalui fungsi deteksi dini dan peringatan dini, intelijen berfungsi sebagai mata dan telinga negara untuk mengenali tanda-tanda awal potensi kerusuhan sebelum kekerasan meletus secara luas.

Kegagalan intelijen dalam mendeteksi dan mencegah gejolak sosial dapat berujung pada “pendadakan strategis”, yakni ledakan krisis yang mendadak, tak terduga, dan berdampak fatal. Studi kasus kerusuhan Mei 1998 di Indonesia memberikan gambaran konkret mengenai peran intelijen – termasuk keberhasilan maupun kegagalannya – dalam mengidentifikasi dan mengantisipasi kerusuhan, bagaimana informasi intelijen dikumpulkan dan dimanfaatkan, serta dampaknya terhadap kebijakan penanggulangan bencana sosial di masa selanjutnya.

Kerusuhan Mei 1998 merupakan salah satu bencana sosial terbesar dalam sejarah Indonesia modern. Selama tiga hari kerusuhan (13–15 Mei 1998) di Jakarta dan beberapa kota lain, sekitar 1.200 orang tewas, puluhan mengalami kekerasan seksual, dan puluhan ribu warga mengungsi. Kerusuhan ini dipicu oleh akumulasi krisis multidimensi: tekanan ekonomi akibat krisis finansial Asia 1997–1998, ketegangan politik terhadap rezim Orde Baru yang otoriter, serta insiden penembakan empat mahasiswa Universitas Trisakti pada 12 Mei 1998 yang memicu kemarahan publik. Situasi diperburuk oleh sentimen SARA (Suku, Agama, Ras, Antargolongan) yang menargetkan komunitas Tionghoa-Indonesia, sehingga kerusuhan Mei 1998 kerap dianggap bernuansa rasial.

Secara umum, faktor-faktor penyebab ini sebenarnya dapat diendus jauh hari. Intelijen idealnya berperan mengendus gelagat krisis – mulai dari gejolak harga kebutuhan

pokok, maraknya protes mahasiswa, hingga isu provokatif anti-Tionghoa – untuk kemudian memperingatkan pemerintah dan aparat keamanan. Namun, realitas kerusuhan Mei 1998 menunjukkan adanya celah besar antara harapan dan kenyataan peran intelijen pada masa itu.

2. LANDASAN TEORI

Konflik

Menurut Ralf Dahrendorf, konflik akan muncul melalui relasi-relasi sosial dalam sistem. Oleh sebab itu, konflik tidak mungkin melibatkan individu ataupun kelompok yang tidak terhubung dalam sistem. Teori Dahrendorf memaparkan jika relasi-relasi di struktur sosial ditentukan oleh kekuasaan. Adapun kekuasaan yang dimaksud adalah kekuasaan atas kontrol dan sanksi yang memungkinkan pemilik kekuasaan memberikan perintah dan meraih keuntungan dari mereka yang tidak berkuasa.

Dalam pandangan Dahrendorf, konflik kepentingan menjadi sesuatu yang tidak dapat dihindarkan dari relasi antara pemilik kekuasaan dan mereka yang tidak berkuasa. Awalnya, Dahrendorf merumuskan teori konflik sebagai teori parsial yang diterapkan untuk menganalisis fenomena sosial. Kemudian, ia melihat masyarakat memiliki dua sisi yang berbeda, yakni kerja sama dengan konflik. Oleh sebab itu, Dahrendorf menganalisis konflik sosial dengan perspektif dari sosiologi fungsionalisme struktural untuk menyempurnakan teorinya. Dia juga mengadopsi teori perjuangan kelas Marxian untuk menyusun teori kelas dan pertentangan kelas dalam masyarakat industry.

Faktor Penyebab Terjadinya Konflik

Para sosiolog berpendapat bahwa akar dari adanya konflik adalah adanya perebutan atas sumber-sumber kepemilikan, kekuasaan, dan status sosial yang sifatnya terbatas dalam hubungan sosial, politik, dan ekonomi.

Secara sederhana, penyebab konflik dapat dikelompokkan menjadi dua, yakni.

1) Kemajemukan Horizontal

Kemajemukan horizontal, yang artinya adalah struktur masyarakat yang mejemuk secara kultural, seperti suku bangsa, agama, ras dan majemuk sosial dalam arti perbedaan pekerjaan dan profesi seperti petani, buruh,

pedagang, pengusaha, pegawai negeri, militer, wartawan, alim ulama, sopir dan cendekiawan.

Kemajemukan horizontal-kultural menimbulkan konflik yang masing-masing unsur kultural tersebut mempunyai karakteristik sendiri dan masing-masing penghayat budaya tersebut ingin mempertahankan karakteristik budayanya tersebut. Dalam masyarakat yang strukturnya seperti ini, jika belum ada konsensus nilai yang menjadi pegangan bersama, konflik yang terjadi dapat menimbulkan perang saudara.

2) Kemajemukan Vertikal

Kemajemukan vertikal, yang artinya struktur masyarakat yang terpolarisasi berdasarkan kekayaan, pendidikan, dan kekuasaan. Kemajemukan vertikal dapat menimbulkan konflik sosial karena ada sekelompok kecil masyarakat yang memiliki kekayaan, pendidikan yang mapan, kekuasaan dan kewenangan yang besar.

Sementara beberapa di antaranya tidak atau kurang memiliki kekayaan, pendidikan rendah, dan tidak memiliki kekuasaan dan kewenangan. Pembagian masyarakat seperti ini merupakan benih subur bagi timbulnya konflik sosial.

Namun, ada beberapa sosiolog yang mengklasifikasikan faktor penyebab terjadinya konflik sebagai berikut.

3) Perbedaan Pendirian dan Keyakinan

Perbedaan pendirian dan keyakinan dapat menyebabpkan konflik antarindividu ataupun antarkelompok. Dalam konflik-konflik seperti ini, terjadi bentrokan-bentrokan pendirian. Masing-masing pihak berusaha mengalahkan lawannya. Mereka berusaha untuk memusnahkan secara simbolik atau melenyapkan pikiran-pikiran lawan yang tidak sependapat. Dalam realitas sosial, tidak ada satu pun individu yang memiliki karakter yang sama. Sehingga, perbedaan pendapat, tujuan, dan keinginan yang memberikan pengaruh pada timbulnya konflik sosial.

4) Perbedaan Kebudayaan

Perbedaan individu dapat memicu konflik antarindividu bahkan antarkelompok. Pola-pola kebudayaan yang berbeda akan

menimbulkan pola-pola kepribadian dan pola-pola perilaku yang berbeda di kalangan khalayak kelompok yang luas.

Tidak hanya itu, perbedaan kebudayaan akan mengakibatkan adanya sikap etnosentrisme, yakni sikap yang ditunjukkan kepada kelompok lain bahwa kelompoknya merupakan yang paling baik. Jika masing-masing kelompok memiliki sikap demikian maka akan berpotensi menimbulkan konflik antara penganut kebudayaan.

5) Perbedaan Kepentingan

Setiap kelompok atau individu pasti memiliki tujuan kepentingan masing-masing. Mereka akan bersaing dan berkonflik untuk memperebutkan kesempatan dan sarana.

Intelijen

Pemahaman terkait intelijen tidak semua sama dalam konteks semua bahasa. Meskipun intelijen dibahas dalam konteks keamanan nasional, tetapi ia tidak terlepas dari pemahaman luas intelijensia sebagai kolektivitas dari kecerdasan, kreativitas dan kearifan manusia. Maka tidak seperti aktoraktor keamanan yang bisa “dimaafkan” karena tidak memiliki kapasitas pengetahuan antisipatif (foreknowledge) terhadap ancaman keamanan nasional, lembaga intelijen memiliki tuntutan profesional untuk mengkombinasikan kecerdasan manusia dan kemajuan teknologi untuk memiliki pengetahuan ini.

Dalam Pasal 1 butir ke 1 UU No. 17 Tahun 2011 Tentang Intelijen Negara dinyatakan:

Intelijen adalah pengetahuan, organisasi, dan kegiatan yang terkait dengan perumusan kebijakan, strategi nasional, dan pengambilan keputusan berdasarkan analisis dari informasi dan fakta yang terkumpul melalui metode kerja untuk pendeteksian dan peringatan dini dalam rangka pencegahan, penangkalan, dan penanggulangan setiap ancaman terhadap keamanan nasional.

Intelijen merupakan salah satu instrumen penting bagi penyelenggaraan kekuasaan negara. Intelijen juga merupakan produk yang dihasilkan dari proses pengumpulan, serangkaian, evaluasi, analisis, integrasi, dan interpretasi dari seluruh informasi yang berhasil didapatkan terkait dengan isu

keamanan nasional.

Dengan kata lain, intelijen merupakan sari dari pengetahuan yang mencoba membuat prediksi dengan menganalisis dan mensintesis aliran informasi terkini, serta menyediakan bagi para pembuat keputusan berbagai proyeksi latar belakang serta tindakan alternatif yang dapat dijadikan ukuran dari kebijakan dan tindakan yang akan dibuat. Sebagai bagian dari sistem keamanan nasional, intelijen berperan sebagai sistem peringatan dini dan sistem strategis untuk mencegah terjadinya pendudukan strategis yang mengancam keamanan negara.

3. METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Menurut Bogdan dan Taylor dalam (Nugrahani, 2008) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.

Kemudian Creswell dalam (Murdiyanto, 2020) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai proses penyelidikan suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Penelitian kualitatif juga didefinisikan sebagai suatu strategi pencarian makna, pengertian, konsep, karakteristik, gejala, simbol maupun deskripsi tentang suatu fenomena, fokus dan multimetode, bersifat alami dan holistik, mengutamakan kualitas, menggunakan beberapa cara, serta disajikan secara naratif dalam penelitian ilmiah (Sidiq & Choiri, 2019).

Data diperoleh berdasarkan studi literatur dan kepustakaan berupa buku-buku, jurnal dan internet. Data dan keterangan yang sudah didapat selanjutnya dianalisis menggunakan Miles Hubberman dan Saldana tahun 2014 yaitu pengumpulan data, pemilahan data, menampilkan data, dan kesimpulan)

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan data penelitian, Kerusuhan Mei 1998 terjadi pada puncak krisis multidimensi yang melanda Indonesia. Menjelang Mei 1998, ekonomi Indonesia terpuruk; inflasi meroket dan pengangguran

meningkat tajam, menciptakan keresahan sosial di kalangan masyarakat luas. Di sisi politik, rezim Presiden Soeharto yang telah berkuasa 32 tahun menghadapi tekanan kuat: gerakan reformasi yang dipelopori mahasiswa semakin berani turun ke jalan menuntut perubahan, sementara elit politik terpecah antara pendukung status quo dan pendukung reformasi. Aparat intelijen pada masa Orde Baru sebenarnya memiliki jaringan pengawasan luas terhadap aktivitas masyarakat dan oposisi politik.

Badan-badan intelijen seperti BAKIN (Badan Koordinasi Intelijen Negara) dan intelijen ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) secara rutin memantau perkembangan situasi politik dan keamanan. Bahkan, jauh sebelum 1998, intelijen Orde Baru dikenal efektif membendung gerakan oposisi melalui operasi klandestin dan propaganda demi stabilitas rezim (Forester, 2002).

Namun, menjelang kerusuhan 1998, tanda-tanda ketidakstabilan yang kian nyata tampaknya tidak ditangani dengan tepat oleh komunitas intelijen. Sebagai contoh, pada awal Mei 1998 telah terjadi kerusuhan di Medan dan kota lain akibat kondisi ekonomi dan protes mahasiswa – sebuah indikator awal bahwa situasi keamanan nasional memasuki fase genting.

Selain itu, intelijen militer (Kopassus) diketahui terlibat dalam operasi clandestine menculik aktivis pro-demokrasi sepanjang akhir 1997 dan awal 1998, yang justru menyulut kemarahan publik lebih lanjut (Dwipayana, 2010). Meski operasi penculikan itu dimaksudkan mengumpulkan informasi dan meredam gerakan mahasiswa, dampaknya kontraproduktif terhadap stabilitas. Intelijen barangkali menyadari potensi ledakan sosial, tetapi fokus mereka lebih tertuju pada ancaman politik (gerakan reformasi) daripada ancaman kerusuhan horizontal. Akibatnya, deteksi dini terhadap rencana kerusuhan atau potensi kekerasan komunal kurang mendapat penekanan.

Ketika insiden penembakan mahasiswa Trisakti terjadi 12 Mei 1998, kegagalan intelijen dalam mengantisipasi respon massa segera teruji. Penembakan tersebut memicu gelombang amarah yang spontan namun terarah – massa merusak, membakar, dan menjarah di berbagai penjuru Jakarta. Dalam hitungan jam, situasi ibu

kota berubah kacau. Di sinilah titik kritis peran intelijen: seharusnya intelijen segera memberikan informasi akurat kepada pimpinan keamanan mengenai skala kerusuhan, aktor-aktor yang terlibat, serta daerah-daerah rawan, agar dapat diambil langkah pengendalian. Fakta di lapangan justru menunjukkan adanya kekosongan informasi dan komando pada jam-jam awal kerusuhan. Sejumlah kesaksian pasca-kejadian mengindikasikan bahwa koordinasi antara aparat intelijen, militer, dan kepolisian sangat lemah saat itu.

Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) yang dibentuk pemerintah pada Juli 1998 menyimpulkan bahwa ABRI (yang membawahi militer dan kepolisian ketika itu) gagal mengantisipasi kerusuhan dan tidak memiliki komunikasi yang memadai antara komando dan pasukan di lapangan. Dengan kata lain, intelijen dan pimpinan keamanan tidak berhasil memberikan peringatan dini maupun instruksi taktis saat kerusuhan mulai merebak.

Peran Intelijen dalam Identifikasi dan Antisipasi Kerusuhan

Sebelum kerusuhan meluas, peran intelijen idealnya mencakup identifikasi aktor, motif, dan potensi skenario kerusuhan. Dalam kasus Mei 1998, terdapat indikasi bahwa sebagian kerusuhan tidak sepenuhnya spontan, melainkan ada aktor-aktor yang memanfaatkan situasi. Misalnya, beredar laporan tentang kelompok preman terorganisir yang diduga mengarahkan massa untuk menargetkan toko dan pemukiman etnis Tionghoa (Purwanto, 2004).

Intelijen seharusnya mampu mendeteksi pergerakan abnormal seperti mobilisasi massa dari luar kota, penyebaran selebaran provokasi, atau konsentrasi kerumunan di titik strategis, yang semuanya merupakan pertanda awal kerusuhan. Kenyataannya, banyak saksi mata melaporkan ketiadaan aparat ketika massa mulai beringas, seolah terjadi vakum keamanan di awal kerusuhan (Komnas HAM, 2018). Kegagalan deteksi ini menandakan intelijen tidak berfungsi optimal sebagai sistem peringatan dini.

Beberapa faktor internal turut menjelaskan mengapa intelijen kala itu gagal mengantisipasi kerusuhan. Pertama, adanya bias fokus intelijen: di era Orde Baru, intelijen lebih diarahkan untuk memantau lawan-lawan politik

rezim ketimbang membaca potensi konflik horizontal di masyarakat (Kingsbury, 2003). Pada Mei 1998, intelijen ABRI mungkin lebih fokus mengawasi gerakan elit (misal manuver para jenderal dan oposisi politik) karena situasi politik genting menyangkut suksesi kepemimpinan nasional. Kedua, terjadi kontestasi internal di tubuh ABRI menjelang lengsernya Soeharto.

Beberapa nama yang diduga dalang kerusuhan 1998 bahkan disebut kembali muncul dalam pusaran politik masa Reformasi. Adanya faksi-faksi ini membuat alur komando intelijen terpecah; loyalitas ganda mengacaukan penyampaian informasi. Jika sebagian aparat intelijen justru terlibat agenda politik tertentu, peringatan akan kerusuhan bisa saja diabaikan atau tidak ditindaklanjuti secara layak.

Sebagai ilustrasi, TGPF mengungkap adanya pertemuan sejumlah perwira tinggi (termasuk pucuk pimpinan intelijen ABRI) di markas Kostrad pada malam 14 Mei 1998, tatkala Jakarta dilanda kerusuhan hebat (TGPF, 1998). Pertemuan ini memicu spekulasi bahwa sebagian petinggi militer tengah mempertimbangkan langkah politik dengan memanfaatkan kekacauan, misalnya penerapan darurat militer atau upaya mengambil alih kekuasaan (Hasan, 2012). Meskipun bukti langsung sulit diperoleh, situasi ini menunjukkan kerancuan peran intelijen – apakah semata menjaga keamanan, atau justru terlibat permainan kekuasaan. Dilema psikologis juga dialami aparat keamanan di lapangan: beberapa satuan tentara dan intelijen ragu bertindak tegas terhadap massa rusuh karena doktrin ABRI melarang eksesi kekerasan terhadap warga sipil. Akibatnya, ada kelambanan respons yang kian memperburuk keadaan.

Dalam konteks ini, jelas bahwa intelijen gagal menjalankan fungsi preventifnya. Seorang pemerhati kebijakan strategis mencatat bahwa kerusuhan 1998 menjadi bukti betapa Indonesia dapat dengan mudah tersulut aksi massa bermotif SARA ketika ada tekanan ekonomi, dan hal ini terjadi karena kurangnya deteksi dini oleh intelijen. Kegagalan intelijen mendeteksi “pendadakan strategis” tersebut berujung pada krisis nasional yang tak terkendali.

Pengumpulan dan Penggunaan Informasi Intelijen Selama Kerusuhan

Di tengah kerusuhan Mei 1998, alur informasi intelijen mengalami disrupsi serius. Lazimnya, saat terjadi kerusuhan, intelijen lapangan (baik dari unsur militer, kepolisian, maupun intelijen sipil) harus segera mengumpulkan data faktual: titik-titik kerusuhan, estimasi jumlah dan profil pelaku kerusuhan, senjata atau taktik yang digunakan massa, hingga isu atau desas-desus yang beredar di masyarakat. Informasi ini kemudian perlu diolah cepat (*real-time analysis*) dan disampaikan kepada pengambil keputusan untuk mengarahkan respons keamanan yang tepat.

Selama kerusuhan 13–15 Mei 1998, ada indikasi bahwa mekanisme ini tidak berjalan semestinya. Banyak keputusan penanganan diambil terlambat; misalnya, pengerahan pasukan tambahan baru optimal setelah kerusuhan mencapai puncaknya. Dalam situasi kacau, intelijen justru tampak gagal menjadi sumber informasi andal bagi pemerintah. Presiden Soeharto sendiri saat kerusuhan terjadi sedang berada di luar negeri (Mesir), dan laporan yang diterimanya terlambat sehingga ia memutuskan mempersingkat kunjungan hanya setelah situasi sudah genting (Soeharto, 1999).

Beberapa laporan pasca-kerusuhan mengindikasikan bahwa sistem komando dan kendali intelijen lumpuh selama peristiwa tersebut. Kesaksian aparat intelijen di hadapan TGPF mengungkapkan bahwa sejak siang hingga malam 13 Mei, komunikasi radio dipenuhi laporan simpang-siur tanpa kendali pusat (Heryanto, 2018). Intelijen kepolisian daerah (Intelkam Polda) yang semestinya memetakan kerusuhan di Jakarta juga kewalahan, apalagi pada masa Orde Baru kepolisian masih berada di bawah bayang-bayang ABRI sehingga rantai komandonya kompleks. Kegagalan integrasi informasi ini menyebabkan apa yang disebut TGPF sebagai “vakum keamanan” di Jakarta. Artinya, tidak ada petunjuk jelas dari atasan kepada pasukan di lapangan bagaimana merespons; sementara intelijen gagal memberikan gambaran situasi (*situational awareness*) yang akurat. Akibat vakum tersebut, sebagian besar aparat di tingkat bawah bersikap pasif atau menunggu perintah, padahal kerusuhan meluas dengan cepat. Ini mencerminkan kegagalan intelijen operasional dalam mendukung krisis

management.

Selain itu, patut dicatat bahwa tuduhan keterlibatan oknum intelijen dalam memicu kerusuhan semakin mempersulit penanganan informasi. Temuan tim relawan independen mengindikasikan adanya “jaringan pelaku kerusuhan” yang terorganisir, melibatkan preman dan sindikat tertentu, yang diduga dimanfaatkan oleh pihak tertentu untuk menciptakan kekacauan (Tim Relawan untuk Kemanusiaan, 1998).

Kelompok relawan tersebut secara tajam mengkritik aparat dengan mengatakan: “Sebuah pemerintah dan jaringan intelijen yang begitu lama gagah dan keras mengawasi isi benak dan gerak setiap warga, tetapi tak bisa membongkar jaringan pelaku kerusuhan... adalah pemerintah dan intelijen yang impoten, lembek, dan tak bisa dipercaya untuk mengelola hidup republik ini.”. Pernyataan ini menunjukkan hilangnya kepercayaan publik terhadap aparat intelijen karena dianggap tidak mampu mengendalikan situasi maupun mengungkap dalang kerusuhan.

Dari sisi penggunaan informasi, dapat dikatakan bahwa pada Mei 1998, informasi intelijen tidak terarah dan kurang dimanfaatkan secara efektif. Keputusan penanganan kerusuhan lebih banyak bersifat reaktif dan politis, misalnya keputusan Panglima ABRI Jenderal Wiranto untuk akhirnya meminta Soeharto mundur demi meredakan situasi. Intelijen semestinya berperan memberi opsi penanganan (misal penetapan keadaan darurat sipil atau militer di Jakarta, langkah evakuasi warga rentan, dll.) berbasis data situasional. Namun, pemerintah pusat terkesan lamban dan gamang; baru setelah kerusuhan mereda, langkah-langkah strategis diambil seperti reshuffle kabinet dan pembentukan tim pencari fakta.

Intelijen juga terlambat dalam identifikasi korban dan kerugian: jumlah korban tewas dan korban pemerkosaan baru terverifikasi beberapa minggu kemudian setelah desakan publik dan laporan LSM.

Keterlambatan ini menunjukkan kapasitas intelijen dalam *post-crisis assessment* pun lemah, sehingga menyulitkan pengambilan kebijakan pemulihan yang cepat. Singkatnya, peran intelijen Indonesia dalam penanggulangan segera (*darurat*) saat kerusuhan Mei 1998 tidak memenuhi ekspektasi. Baik dalam hal pengumpulan informasi di lapangan maupun

pendistribusian analisis kepada otoritas terkait, intelijen tidak berhasil menjadi pusat kendali informasi krisis. Justru, informasi banyak didapat pemerintah dari laporan media massa dan aduan masyarakat pasca-kerusuhan (Komnas HAM, 2018). Hal ini menjadi cermin perlunya perombakan mendasar agar intelijen dapat berfungsi efektif dalam situasi darurat sosial di masa mendatang.

Evaluasi: Keberhasilan dan Kegagalan Intelijen serta Dampaknya pada Kebijakan

Melalui paparan di atas, jelas bahwa pada kasus kerusuhan Mei 1998 intelijen lebih banyak memperlihatkan kegagalan daripada keberhasilan. Kegagalan utama terletak pada deteksi dini dan peringatan dini (early warning). Intelijen gagal mendeteksi eskalasi ancaman kerusuhan meski tanda-tandanya nyata, dan gagal memberikan peringatan serta rekomendasi antisipatif kepada pemerintah untuk mencegah meluasnya kekerasan.

Konsekuensi kegagalan ini sangat besar: kerusuhan menjelma bencana kemanusiaan, merenggut ribuan nyawa dan meninggalkan trauma sosial mendalam, khususnya di kalangan komunitas Tionghoa-Indonesia (Himawan et al., 2022). Dari sisi lain, perlu diakui bahwa intelijen Indonesia saat itu beroperasi di bawah kendala internal yang serius.

Dualisme peran ABRI (dwifungsi ABRI sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan) justru menciptakan kebingungan garis tugas antara intelijen militer dan kepolisian. Setelah kerusuhan terjadi, sebagian aparat intelijen berhasil mengumpulkan bukti-bukti penting (misalnya selongsong peluru yang kemudian diketahui buatan Amerika Serikat dalam peristiwa penembakan Semanggi), tetapi hal itu terkait insiden sesudah Mei 1998 dan lebih ke penegakan hukum post-factum, bukan pencegahan. Artinya, intelijen lebih berperan dalam investigasi forensik belakangan ketimbang mencegah sejak dini.

Kegagalan intelijen dalam peristiwa 1998 membawa dampak besar pada dorongan reformasi sektor keamanan dan intelijen di era pasca-Orde Baru. Tragedi tersebut menjadi pelajaran bahwa intelijen yang tidak profesional dan tersubordinasi kepentingan politik sempit dapat berakibat fatal bagi keamanan nasional.

Oleh karena itu, agenda reformasi intelijen masuk dalam arus reformasi total setelah 1998. Pemerintahan Presiden B.J. Habibie dan penerusnya melakukan serangkaian langkah: restrukturisasi komunitas intelijen, peningkatan koordinasi, serta penegakan akuntabilitas agar intelijen tidak lagi menjadi alat represif kekuasaan, melainkan penjaga kepentingan keamanan rakyat.

Salah satu tonggak penting adalah pemisahan Polri dari ABRI (tahun 1999) yang diikuti dengan penataan ulang fungsi intelijen kepolisian (Intelkam) untuk lebih fokus pada keamanan dalam negeri, sementara intelijen TNI difokuskan ke ancaman pertahanan. Kemudian, Badan Intelijen Negara (BIN) dibentuk pada tahun 2001 (sebagai penerus BAKIN) dengan tujuan mengoordinasikan berbagai elemen intelijen sipil, militer, dan Polri di bawah satu atap kendali sipil (langsung di bawah presiden). Pembentukan BIN mencerminkan upaya agar aliran informasi dari berbagai instansi dapat terpusat dan tidak terulang miskomunikasi seperti 1998.

Selain restrukturisasi, kerusuhan 1998 juga mendorong lahirnya kebijakan baru terkait penanganan konflik sosial. Pemerintah dan DPR RI mengesahkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, yang menekankan pentingnya deteksi dini dan pencegahan dini oleh pemerintah daerah bersama aparat intelijen dan keamanan.

Regulasi ini mengamankan pembentukan sistem peringatan dini konflik hingga ke tingkat lokal, melibatkan partisipasi masyarakat (Meliala, 2014). Misalnya, di banyak daerah dibentuk Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat (FKDM) yang mengikutsertakan unsur intelijen, tokoh masyarakat, dan pemerintah lokal untuk menjangkau informasi potensi konflik sejak dini. Dengan sistem ini, bila muncul tanda-tanda ketegangan antar kelompok – entah berupa isu SARA, provokasi di media sosial, atau mobilisasi massa tak wajar – informasi dapat segera diteruskan ke aparat untuk langkah cegah dini (preventif).

Langkah-langkah tersebut adalah implementasi pembelajaran dari 1998: jangan sampai aparat kembali kecolongan. Kapolri di era Reformasi berkali-kali mengingatkan jajarannya untuk meningkatkan kemampuan deteksi dini potensi kerusuhan agar tidak

berkembang menjadi konflik terbuka. Intelijen keamanan (baik di Polri maupun TNI) pun mulai memanfaatkan teknologi informasi dalam pemantauan – seperti pemantauan media sosial untuk mendeteksi ujaran kebencian atau ajakan kekerasan – sebagai bagian dari fungsi intelijen modern.

Reformasi lainnya adalah dalam hal pengawasan demokratis terhadap intelijen. Penyalahgunaan intelijen di masa lalu, termasuk pada 1998, memperjelas perlunya kontrol dan akuntabilitas. Maka, pada tahun 2011 disahkan Undang-Undang Intelijen Negara yang, meskipun lebih berorientasi pada pemberantasan terorisme dan keamanan nasional, juga menggarisbawahi bahwa aktivitas intelijen harus menjunjung hukum dan HAM. Kinerja intelijen pun dievaluasi secara berkala oleh DPR melalui mekanisme pelaporan tertutup. Dengan kerangka legal baru ini, diharapkan intelijen negara lebih transparan dan efektif (Marchetti & Tolentino, 2017).

Dari perspektif hasil, pasca-reformasi intelijen Indonesia dapat dikatakan lebih sukses mencegah meluasnya konflik sosial berskala nasional. Memang, Indonesia masih mengalami beberapa kerusuhan lokal pasca-1998 (seperti konflik komunal di Maluku 1999–2002, Poso 1998–2001, dan Sampit 2001). Di awal Reformasi, intelijen belum sepenuhnya sigap sehingga konflik-konflik tersebut meletus dan memakan banyak korban. Namun pemerintah kemudian cepat belajar – contohnya, dalam konflik Sampit 2001 yang sempat luput dari deteksi dini, pemerintah era berikutnya meningkatkan kapasitas intelijen dan memberlakukan darurat sipil lebih cepat untuk meredam konflik.

Intelijen juga terlibat dalam penggalangan tokoh lokal dan negosiasi damai (seperti inisiatif perjanjian Malino untuk Maluku dan Poso). Hasilnya, sejak pertengahan 2000-an, intensitas konflik komunal di Indonesia menurun signifikan. Ketika terjadi potensi kerusuhan, penanganan cenderung lebih tanggap. Misalnya, pada kerusuhan pasca-Pemilu 2019 di Jakarta, aparat keamanan berhasil mencegah kerusakan lebih luas meskipun ada kericuhan dua hari; kali ini intelijen telah mengantongi informasi tentang keterlibatan aktor-aktor provokator dan mengambil langkah antisipasi (contoh:

penangkapan terhadap kelompok perusuh “Anarko” sebelum May Day 2020).

Meski demikian, tantangan bagi intelijen dalam penanggulangan bencana sosial masih ada. Kritik terhadap intelijen Indonesia pasca-1998 antara lain soal kurangnya penuntasan kasus kerusuhan Mei 1998 itu sendiri. Dua dekade lebih berlalu, para korban masih menanti keadilan (Reuters, 2018). Dalang kerusuhan belum diadili secara tuntas, yang menimbulkan spekulasi apakah intelijen sengaja menyembunyikan informasi tertentu demi melindungi pihak-pihak berpengaruh.

Keadaan ini mengingatkan bahwa intelijen perlu benar-benar berpihak pada kepentingan publik, bukan pada elit tertentu saja. Pembinaan sumber daya manusia intelijen terus diupayakan, termasuk peningkatan profesionalisme dan netralitas politik (Sambhi, 2019).

Dari sisi teknologi, intelijen Indonesia juga berinvestasi dalam sistem komando yang lebih terpadu antar instansi, contohnya melalui Pusat Intelijen Gabungan dan pemanfaatan kecerdasan buatan untuk menganalisis big data sosial – sebuah perkembangan terkini agar deteksi dini makin akurat (Yuniar, 2021). Semua ini merupakan dampak kebijakan jangka panjang pasca-1998 untuk memperkuat ketahanan negara menghadapi ancaman bencana sosial.

5. KESIMPULAN

Kesimpulan penelitian ini adalah bahwa kerusuhan sosial Mei 1998 di Indonesia menjadi studi kasus penting yang menyoroti peran intelijen dalam penanggulangan bencana sosial buatan manusia. Dari paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa intelijen berperan vital namun rentan gagal apabila tidak dikelola dengan baik dan tidak diarahkan pada kepentingan nasional yang sesungguhnya.

Dalam tragedi 1998, intelijen Indonesia gagal memberikan peringatan dini dan respons cepat, sebagian karena terbelenggu kepentingan politik internal dan disfungsi koordinasi, yang berujung pada meluasnya kerusuhan dan jatuhnya banyak korban.

Kegagalan tersebut sekaligus menjadi katalis bagi perubahan: Indonesia melakukan reformasi mendasar pada struktur dan kebijakan intelijen di era Reformasi, dengan tujuan memastikan kejadian serupa tidak terulang.

Reformasi ini mencakup pemisahan kewenangan, koordinasi terpusat melalui BIN, regulasi deteksi dini konflik di tingkat lokal, hingga penguatan akuntabilitas dan kapasitas intelijen.

Seiring waktu, intelijen Indonesia menunjukkan perbaikan kinerja dalam menghadapi potensi konflik sosial, meski pekerjaan rumah masih ada terutama terkait penyelesaian kasus-kasus legacy seperti kerusuhan 1998. Pengalaman pahit 1998 mengajarkan bahwa intelijen bukan sekadar alat pemerintah untuk mengawasi, tetapi harus menjadi garda terdepan melindungi masyarakat dari ancaman bencana sosial.

Intelijen yang efektif harus mampu memadukan kemampuan teknis (pengumpulan dan analisis informasi) dengan kepekaan etis (tidak melanggar HAM dan tidak disalahgunakan untuk kepentingan sempit). Studi kasus ini menegaskan pentingnya intelijen yang proaktif, profesional, dan terkoordinasi dalam sistem penanggulangan bencana sosial nasional. Ke depan, dengan kompleksitas ancaman yang kian meningkat dari konflik identitas hingga potensi kerusuhan di era digital intelijen dituntut terus berbenah. Hanya dengan demikian, tragedi kemanusiaan seperti kerusuhan Mei 1998 dapat dicegah, dan stabilitas sosial dapat dijaga demi kemanusiaan dan keutuhan bangsa.

6. UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Dr. Mitro Prihantoro, M.Sc. atas bimbingan, masukan, serta dukungan yang berharga sepanjang pelaksanaan penelitian ini. Semoga temuan penelitian mampu berkontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan di masa yang akan datang.

sDAFTAR PUSTAKA

Abuza, Z. (2023, 22 Mei). Democracy in Indonesia 25 years after the fall of Suharto. BenarNews. (Komentar atas perjalanan demokrasi Indonesia pasca-1998)

Asian Survey. (2002). Problematizing the Place of Victims in Reformasi Indonesia: A Contested Truth about the May 1998 Violence. 42(4), 605-622. (Laporan yang merangkum temuan TGPF mengenai peran aparat keamanan dalam kerusuhan

1998)

- DetikNews. (2012, 23 Desember). Lima Kasus Konflik Sosial Terburuk Pasca 1998. Detik.com. (Data LSI tentang korban dan respons pemerintah pada berbagai kerusuhan, termasuk Mei 1998)
- Riyanta, S. (2020, 28 April). Prediksi Terjadinya Pendudukan Strategis di Tengah Pandemi Covid-19. Neraca.co.id. (Analisis konsep “pendudukan strategis” dan perlunya deteksi dini intelijen, merujuk pengalaman kerusuhan 1998)
- Supriatma, M. (2019). Tensions Among Indonesia’s Security Forces Underlying the May 2019 Riots in Jakarta. ISEAS Perspective 2019(61). (Paparan kemiripan kerusuhan 2019 dengan 1998, termasuk munculnya lagi nama-nama tokoh kerusuhan 1998)
- Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF). (1998). Laporan Akhir Tim Gabungan Pencari Fakta Peristiwa Kerusuhan 13-15 Mei 1998. Jakarta: Pemerintah RI. (Laporan resmi investigasi kerusuhan Mei 1998, menyimpulkan kegagalan antisipasi oleh ABRI)
- Tim Relawan untuk Kemanusiaan. (1998). Di Balik Aksi Kerusuhan dan Pembantaian Massa (Pernyataan 9 Juni 1998). Jakarta. (Pernyataan lembaga swadaya yang mengkritik tajam peran intelijen dalam kerusuhan 1998)
- Komnas HAM. (2018). Lest We Forget: Tragedi Mei 1998. Jakarta: Komnas HAM RI. (Refleksi 20 tahun kerusuhan 1998, desakan penuntasan kasus dan evaluasi reformasi sektor keamanan)
- Salim, L., & Ramdhon, A. (2020). Dinamika konflik kerusuhan Mei 1998 di Kota Surakarta melalui perspektif korban. Jurnal Masyarakat dan Budaya, 22(1), 71-88. (Studi kualitatif dampak kerusuhan 1998 terhadap korban di Surakarta)
- Undang-Undang No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. (Kerangka hukum nasional untuk sistem deteksi dini dan penanganan konflik sosial pasca-reformasi)