



**ANATOMI KEKERASAN SOSIAL  
DALAM KONTEKS TRANSISI :**

*KASUS INDONESIA 1990-2001*

**Mohammad Zulfan Tadjoeeddin**

**Jakarta, April 2002**

**Anatomi Kekerasan Sosial dalam Konteks Transisi:  
Kasus Indonesia, 1990-2001**

**oleh**

**Mohammad Zulfan Tadjoeddin**

Email: [zulfan.unsfir@un.or.id](mailto:zulfan.unsfir@un.or.id)

Web: [www.unsfir.or.id](http://www.unsfir.or.id)

**Jakarta, April 2002**

*Working paper UNSFIR ditujukan untuk menstimulus adanya diskusi publik yang terbuka atas berbagai alternative pilihan kebijakan pembangunan bagi Indonesia. Untuk itu, komentar, saran dan kritik sangat diharapkan, yang bisa ditujukan langsung kepada penulis. Pandangan yang disampaikan dalam paper ini bersifat personal dan tidak mewakili UNSFIR atau badang-badan PBB lainnya.*

## Abstrak

Paper ini merupakan kajian awal dari serangkaian studi mengenai konflik sosial dalam konteks transisi Indonesia, yang bertujuan untuk memetakan aksi-aksi kekerasan sosial yang terjadi di negeri ini selama kurun waktu sekitar satu dekade terakhir. Paper ini menguraikan insiden-insiden kekerasan sosial, dan menyusunnya menjadi sebuah anatomi dimana akan terlihat dengan gamblang pola, trend, distribusi regional, keparahan dan intensitas dari berbagai jenis kekerasan sosial. Studi ini mencakup seluruh insiden kekerasan sosial yang telah terjadi di Indonesia dalam rentang waktu antara tahun 1990-2001. Insiden-insiden kekerasan sosial tersebut dapat dikelompokkan ke dalam empat kategori besar, yaitu: *kekerasan komunal*, *kekerasan separatis*, *state-community violence*, dan *industrial relations related violence*.

Ditemukan bahwa kekerasan komunal dan separatis merupakan kategori kekerasan sosial yang menimbulkan persentase korban tewas terbesar, masing-masing 77% dan 22%. Terdapat kecenderungan bahwa baik jumlah insiden maupun korban tewas mengalami peningkatan yang signifikan pada fase transisi dengan puncaknya sekitar tahun 1999-2000. Dilihat dari distribusi spasialnya, kekerasan sosial di Indonesia ternyata cenderung lebih banyak terjadi di kawasan kota-kota kecil/kabupaten dibandingkan dengan di kota-kota besar. Di antara kekerasan komunal, *ethnic-religion-migration related violence* merupakan sub-kategori terbesar yang menyebabkan korban tewas. Sekitar 52% korban tewas dalam seluruh kekerasan sosial terjadi dalam sub-kategori ini.

## **Kata Pengantar**

*Working paper* tentang kekerasan sosial di Indonesia ini merupakan salah satu studi pendahuluan UNSFIR untuk *white paper* tentang kebijakan sosial (*social policy*) yang tengah direncanakan. Kami mencoba untuk mengelaborasi kaitan antara kemiskinan, ketimpangan dan konflik kekerasan di Indonesia dalam konteks transisi sistemik yang dipicu oleh krisis ekonomi. Bagaimanapun, sebelumnya sudah terlihat jelas bahwa kami harus menyatukan database yang berhubungan dengan konflik tersebut.

Permasalahan yang timbul dengan data tersebut bukan hanya seputar sumber dan frekuensi pelaporan saja. Tetapi juga berhubungan dengan klasifikasi dan tolak ukur apa yang digunakan. Informasi tentang konflik sosial ini terkenal sulit untuk diklasifikasikan. Bagaimana kita akan membobot bentuk-bentuk kerugian yang disebabkan konflik, seperti antara korban tewas dan korban luka, antara kerugian bangunan dan investasi mendatang yang tidak terstimulus atau terhentinya proyek yang tengah berjalan? Bagaimana seharusnya kita menganalisa konflik yang dilatar belakangi oleh suatu transisi sistemik? Apakah kekerasan tertentu hanya bersifat temporer dan lebih merupakan reaksi terhadap jatuhnya suatu rezim diktator? Bagaimana kita mengetahui apakah kekerasan sosial ini meningkat dibandingkan dengan masa sebelum transisi? Meskipun misalnya data menunjukkan adanya suatu kenaikan yang tajam, berapa banyak hal itu hanya dikarenakan oleh meningkatnya kebebasan pers dan kebebasan politik?

Bagaimana dan untuk tujuan apa kita membagi konflik sosial ke dalam kategori-kategori analitis? Apakah kategori yang banyak akan lebih baik dibanding kategori yang lebih sederhana, hanya karena hal itu akan memudahkan pendeskripsian detail lokasi dan variasi spesifik dalam hal faktor pemicu kekerasan sosial? Lebih penting lagi dalam konteks pekerjaan UNSFIR, apakah ada kategori kekerasan tertentu, seperti kekerasan yang terkait dengan gerakan separatis, yang seharusnya dikeluarkan dari analisis?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut diatas dan banyak lagi pertanyaan terkait lainnya yang telah menggerakkan keingin-tahuan yang melatar-belakangi studi ini.

Sebagaimana diskusi dan komentar yang terekam di bagian akhir paper ini mengindikasikan bahwa paper ini diakui oleh banyak ahli sebagai langkah awal yang penting dan orisinal. Kami dengan senang hati akan bekerjasama dengan organisasi atau proyek lain untuk mengembangkan database bersama tentang kekerasan sosial. Database ini kemudian bisa digunakan oleh berbagai kalangan untuk dianalisa dan dielaborasi lebih lanjut. Semoga secara kolektif hal ini dapat meningkatkan pemahaman kita tentang skala dan akar penyebab konflik sosial di Indonesia. Ia dapat juga digunakan untuk merangkum cara terbaik saat ini untuk mencegah menyebarnya konflik di masa depan.

Kami sangat berterimakasih kepada pihak-pihak yang menaruh perhatian dalam masalah ini, mereka yang datang dalam konsultasi dan seminar yang kami adakan, mereka yang sudah berbagi perhatian mengenai relevansi kebijakan dari analisa yang ditawarkan dalam studi ini.

Kami semua menyadari bahwa upaya ini masih lebih berupa sebuah permulaan. Saya mempersembahkan *working paper* ini dengan segala kerendahan hati dan kesadaran penuh bahwa permasalahan ini membutuhkan upaya bersama yang lebih terorganisir dan menyeluruh.

**Satish C. Mishra**  
*Head/Chief Adviser*

## **Tentang UNSFIR**

*United Nations Support Facility for Indonesian Recovery* (UNSFIR) adalah sebuah proyek yang dibentuk oleh Pemerintah Indonesia dan UNDP untuk menstimulus kajian terhadap pilihan-pilihan kebijakan untuk Indonesia sesuai dengan tahapan pembangunannya yang terkini. Karya-karya yang dihasilkan bertujuan menggugah pembahasan yang luas tentang isu-isu yang dikaji dalam rangka membangun konsensus sosial dan politik yang baru sehingga kebijakan yang diimplementasikan akan efektif dan berdampak jangka panjang.

## **Ucapan Terima Kasih**

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Satish Mishra, Anis Chowdhury, Widjajanti Suharyo, Hermanto Siregar, dan kolega lainnya di UNSFIR. Terima kasih juga disampaikan pada Ashutosh Varshney (*University of Michigan*), Iqbal Djajadi dan Ratih Kusumadewi (Labsosio FISIP UI), Dennis Gallagher dan *Conflict Unit* di UNDP, Kevin Evans dan R. Sudarshan (UNDP), Konrad Huber (UNICEF), Moch. Nurhasim (*RIDEP Institute*), Laode Ida (PSPK), Jalal dan Khairullah (Pascasarjana Sosiologi UI), Iman K. Nawireja (Sosek IPB), Indrajaya (Bappenas), dan HP. Leksanawati (LKBN Antara).

Paper ini telah dipresentasikan pada seminar di Gedung PBB, Jakarta pada tanggal 21 Maret 2002, dan seminar di Komnas HAM tanggal 5 April 2002. Banyak komentar dan saran yang disampaikan oleh peserta diskusi. Karena sangat substansial, komentar dan saran tersebut dirangkum pada bagian terpisah yang ditempatkan di akhir paper ini. Untuk itu penulis sangat berterima kasih kepada semua peserta seminar, diantaranya: Jacqueline Pomeroy, Elizabeth Carriere, Saafroedin Bahar, BN. Marbun, Melly G. Tan, Soeharko Kasran, Bishow Parajuli, Glenn Smith, Farsida Lubis, Andrinof A. Chaniago, Henry Siahaan, Dicky Pelupessi, Basilio Araujo, La Ode Syafiuddin, Nining Nurhaya, Mashudi Noorsalim, Jayadi Damanik, Maria Zuraida dan Agus Anwar.

## Daftar Isi

<b>Abstrak</b>	<b>2</b>
<b>Kata pengantar</b>	<b>3</b>
<b>I. Pengantar: <i>Setting the context</i></b>	<b>10</b>
<i>Krisis dan Transisi Indonesia</i>	11
<i>Transisi dan kekerasan sosial</i>	14
<i>Melemahnya negara</i>	15
<i>Tujuan</i>	20
<i>Pengorganisasian paper</i>	20
<b>II. Catatan metodologis</b>	<b>21</b>
<i>Definisi konflik dan kekerasan sosial</i>	22
<i>Metodologi</i>	23
<i>Sumber data</i>	25
<i>Pengelolaan data</i>	26
<i>Periode studi</i>	30
<b>III. Kekerasan sosial: gambaran nasional</b>	<b>31</b>
<i>Perkembangan kekerasan sosial di Indonesia</i>	31
<i>Sebaran regional</i>	34
<b>IV. Kekerasan komunal: kekerasan sosial terparah</b>	<b>38</b>
<i>Perkembangan kekerasan komunal</i>	38
<i>Distribusi regional kekerasan komunal</i>	39
<i>Daerah konsentrasi kekerasan komunal</i>	40
<i>Variasi dari kekerasan komunal</i>	42
<b>V. Kekerasan separatis</b>	<b>47</b>
<i>Kasus Aceh dan Papua: sebuah aspirasi terhadap ketidakmerataan</i>	47
<i>Kasus Timor Timur: warisan kolonial</i>	52
<b>VI. Kekerasan negara-masyarakat: manifestasi ketidakpuasan masyarakat terhadap negara</b>	<b>55</b>
<i>Kecenderungan pada masa transisi</i>	55

<b>VII. Kekerasan hubungan industrial: dominannya kekerasan antara masyarakat dan perusahaan</b>	<b>57</b>
<i><u>Kecenderungan pada masa transisi</u></i>	57
<i><u>Dua jenis kekerasan hubungan industrial</u></i>	58
<b>VIII. Membaca data: <i>what can be inferred?</i></b>	<b>60</b>
<i><u>Konsentrasi isu</u></i>	60
<i><u>Konsentrasi daerah</u></i>	62
<i><u>Institusi untuk pencegahan konflik</u></i>	62
<i><u>Apakah bersifat temporer?</u></i>	63
<b>IX. <i>Summary</i> dan studi selanjutnya</b>	<b>63</b>
<b>Catatan dari seminar</b>	<b>67</b>
<b>Referensi</b>	<b>79</b>
<b>Lampiran</b>	<b>82</b>



## Daftar Tabel

Tabel 1. Kekerasan sosial menurut kategori, 1990-2001	32
Tabel 2. Klasifikasi daerah konflik, 1990-2001	36
Tabel 3. Kekerasan sosial menurut propinsi dan kategori, 1990-2001	37
Tabel 4. Kekerasan komunal: variasi antara kota dan kabupaten, 1990-2001	40
Tabel 5. <i>Communal riot prone (CRP) area</i> , 1990-2001	41
Tabel 6. Kekerasan komunal menurut sub-kategori, 1990-2001	43
Tabel 7. Kekerasan separatis di Aceh dan Papua, 1990-2001	49
Tabel 8. Ketidakseimbangan antara kekayaan daerah dan kesejahteraan masyarakat, 1996	51
Tabel 9. Kekerasan di Timor Timur	53
Tabel 10. Kekerasan negara-masyarakat, 1990-2001	56
Tabel 11. Kekerasan hubungan industrial, 1990-2001	58
Tabel 12. Kasus pemogokan buruh, 1990-2000	60

## Daftar Gambar

Gambar 1. Melemahnya negara dan menguatnya <i>civil society</i>	19
Gambar 2. Kekerasan sosial, 1990-2001	33
Gambar 3. Kekerasan komunal, 1990-2001	39
Gambar 4. Konsentrasi isu dari kekerasan sosial, berdasarkan jumlah korban tewas, 1990-2001	61

## Daftar Lampiran

Lampiran 1. Distribusi regional dari kekerasan komunal, 1990-2001	82
---	----

## Daftar singkatan

AJI	: Aliansi Jurnalis Independen
BAPPENAS	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BPS	: Badan Pusat Statistik
CERIC	: <i>Center for Research on Inter-group Relation and Conflict Resolution</i>
CIRUS	: <i>Center for Regional and Urban Studies</i>
CRP area	: <i>Community Riot Prone area</i>
DFID	: <i>Department for International Development</i>
DOM	: Daerah Operasi Militer
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
GAM	: Gerakan Aceh Merdeka
GANDI	: Gerakan Anti Diskriminasi
GRDP	: <i>Gross Regional Domestic Product</i>
HDI	: <i>Human Development Index</i>
HDR	: <i>Human Development Report</i>
HPH	: Hak Penebangan Hutan
ILO	: <i>International Labor Organization</i>
INFID	: <i>International NGO Forum on Indonesian Development</i>
ISAI	: Institut Studi Arus Informasi
Komnas HAM	: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Komnas Perempuan	: Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan
KONTRAS	: Komisi Untuk Orang Hilang dan Tindak
Labsosio-UI	: Laboratorium Sosiologi UI
LIPI	: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
LKBN Antara	: Lembaga Kantor Berita Nasional Antara
MYS	: <i>Mean Years of Schooling</i>
OPM	: Organisasi Papua Merdeka
PDI	: Partai Demokrasi Indonesia
PPSK	: Pusat Studi Pengembangan Kawasan
SUPAS	: Survei Penduduk Antar Sensus
SUSENAS	: Survei Sosial Ekonomi Nasional
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
UNDP	: <i>United Nations Development Programme</i>
UNICEF	: <i>United Nations Children's Fund</i>
UN-OCHA	: <i>UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>
UNSFIR	: <i>United Nations Support Facility for Indonesian Recovery</i>
UNTAET	: <i>United Nations Transitional Administration in East Timor</i>
WFP	: <i>World Food Programme</i>
WWF	: <i>World Wild Fund</i>

## **Anatomi Kekerasan Sosial dalam Konteks Transisi: Kasus Indonesia, 1990-2001**

**Mohammad Zulfan Tadjoeddin**

### **I. Pengantar: *Setting the context***

Indonesia terperangah, ketika secara tiba-tiba kekerasan sosial, sebagai salah satu bentuk manifestasi dari konflik sosial, terjadi secara luas hampir di seluruh Indonesia dalam beberapa tahun terakhir. Dipicu oleh krisis keuangan yang berawal sejak pertengahan tahun 1997 dan mencapai puncaknya di awal 1998, terjadi serangkaian kekerasan sosial berupa kerusuhan dan penjarahan di berbagai tempat di Indonesia yang dipicu oleh kelangkaan dan kenaikan harga bahan-bahan pokok. Setelah itu, gelombang konflik kekerasan seakan tak pernah berhenti melanda seluruh negeri dengan beragam motif dan faktor pemicu. Kerusuhan Mei 1998 pecah beberapa hari sebelum kejatuhan Suharto. Timor Timur terpisah dari Indonesia sebagai hasil sebuah referendum yang ditandai oleh kekerasan yang telah menyebabkan ratusan orang terbunuh dan kerusakan bangunan dan infrastruktur yang luar biasa. Gerakan separatis di Aceh dan Papua, yang sudah ada sejak lama, mendapatkan momentum baru. Konflik komunal telah memporak-porandakan Sambas, Poso, Maluku, dan Sampit. Sementara di pulau Jawa banyak orang yang diduga sebagai dukun santet terbunuh. Lebih lanjut, kasus-kasus tawuran antar kampung, konflik politik, pertanahan dan hubungan ekonomi lainnya, serta berbagai bentuk konflik dan kekerasan sosial seperti tak henti-hentinya terjadi hampir di seantero negeri sejak berlangsungnya krisis ekonomi dan dimulainya transisi menuju demokrasi.

Tidak bisa dipungkiri bahwa ledakan konflik dan kekerasan sosial merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari krisis dan transisi Indonesia saat ini. Tetapi, hal itu menyisakan banyak pertanyaan. Apakah kekerasan sosial merupakan instrumen yang diperlukan untuk memicu suatu transisi? Atau apakah ia merupakan biaya sosial yang tak terelakkan dari suatu transisi? Atau bisakah suatu transisi dapat berlangsung tanpa disertai oleh adanya kekerasan sosial? Atau apakah kekerasan sosial adalah faktor yang berdiri sendiri dalam suatu proses perubahan sosial yang

cepat? Lalu, peran apa yang dimainkan oleh berbagai faktor sosial-ekonomi-politik dalam ledakan gelombang kekerasan sosial yang tiba-tiba? Regim kebijakan sosial baru seperti apa yang dibutuhkan oleh sebuah bangsa dan negara yang sakit seperti Indonesia saat ini untuk dapat melangkah keluar dari kancah konflik sosial secara lebih terarah? Semua kompleksitas pertanyaan di atas tentu tidak bisa dijawab, atau sekedar diwacanakan, dalam satu tarikan nafas. Serangkaian upaya serius dan jeli sangat dibutuhkan.

Tetapi, sebelum mendiskusikan pertanyaan-pertanyaan sulit di atas, ada beberapa pertanyaan dasar sederhana yang harus di jawab terlebih dahulu. Kekerasan sosial apa yang sebenarnya terjadi di Indonesia? Kapan dan dimana insiden-insiden itu terjadi? Separah apa insiden-insiden tersebut dan bagaimana mengukurnya? Bagaimana dengan distribusi spasialnya? Dan bagaimana kecenderungannya dari waktu ke waktu? Sebagai langkah awal, paper ini ditujukan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan sederhana ini.

### *Krisis dan transisi Indonesia*

Indonesia tengah berada dalam suatu transisi yang historis. Transisi Indonesia, setidaknya, terdiri dari tiga perubahan besar. *Pertama* adalah transisi dari suatu sistem politik dan pemerintahan yang otokratik menuju suatu sistem yang demokratis. *Kedua*, adalah transisi dari sistem ekonomi yang bersifat kapitalisme perkoncoan dan patron-klien (*patron-client and crony capitalist*) menuju suatu sistem ekonomi pasar yang berdasarkan pada suatu aturan permainan yang jelas (*rules-based market economy*). Dan *ketiga* adalah transisi dari sistem sosial politik dan ekonomi yang sentralistik menuju sistem yang terdesentralisasi. Proses transisi itu sedang berjalan, namun tidak ada yang bisa memastikan apakah transisi itu akan berhasil mencapai keadaan yang diinginkan serta berlangsung mulus. Dan tidak ada pula yang dapat memastikan berapa lama waktu yang akan dibutuhkan untuk mencapai suatu keadaan keseimbangan sosial politik yang baru.

Transisi Indonesia yang multidimensi ini akan lebih tepat apabila ditinjau dari kaca mata transisi sistemik (*systemic transition*).<sup>1</sup> Transisi semacam ini tidak bisa dijelaskan hanya dengan menggunakan catatan sejarah Indonesia terdahulu, karena ia harus dipandang sebagai suatu *historic discontinuity*. Sehingga gambaran yang lebih jelas akan didapat apabila transisi Indonesia saat ini disejajarkan dengan transisi serupa seperti yang terjadi di bekas Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur (Mishra, 2000 dan 2001).

Transisi berlangsung di tengah krisis ekonomi terhebat yang pernah dialami Indonesia sejak merdeka.<sup>2</sup> Dalam konteks ini, krisis ekonomi berperan sebagai katalisator dan pada saat yang sama berperan pula sebagai pemicu berlangsungnya suatu proses transisi.<sup>3</sup> Krisis ekonomi hanyalah sebuah awal. Ia memicu krisis multidimensi yang merontokkan secara tiba-tiba tatanan yang telah dibangun Orde Baru hampir di segala bidang: ekonomi, politik dan sosial. Rontoknya tatanan ekonomi ditandai oleh hancurnya bagun ekonomi kapitalisme perkoncoan (*crony capitalism*) dengan *bubble economy*-nya.<sup>4</sup> Hancurnya tatanan politik dicirikan oleh runtuhnya rezim autokratik, yang diikuti oleh meledaknya partisipasi politik massa, terbentuknya banyak partai politik dan terbukanya debat publik ditengah lemahnya pelembagaan demokrasi. Dan kehancuran tatanan sosial ditandai oleh merebaknya kekerasan sosial, tidak berdayanya hukum dan peraturan (*law and order*) dan hancurnya tatanan dan ikatan sosial masyarakat (*social cohesion*). Kompleksitas dari

---

<sup>1</sup> Terminologi *systemic transition* untuk Indonesia, diperkenalkan oleh Mishra (2000) yang menjelaskan proses transisi politik dan ekonomi yang terjadi serta bagaimana seharusnya proses tersebut disikapi, belajar dari pengalaman negara lain yang telah lebih dahulu mengalami transisi serupa.

<sup>2</sup> Kontraksi output nasional Indonesia sebesar 13.2% di tahun 1998 adalah yang terburuk sepanjang sejarah Indonesia merdeka, angka ini jauh lebih parah dibandingkan dengan krisis besar terdahulu di pertengahan tahun 60-an. Dengan membandingkan pergerakan index harga saham, besaran krisis ekonomi Indonesia setelah tahun 1997 kurang lebih senada dengan apa dampak dari kelesuan ekonomi dunia (*the great depression*) setelah ambruknya bursa saham tahun 1929 di Amerika Serikat dan Eropa (UNDP/GOI, 2001).

<sup>3</sup> Haggard dan Kaufman (1995) mendiskusikan dimensi ekonomi politik dari transisi demokrasi, terutama di negara-negara yang dikelompokkan oleh Huntington ke dalam demokrasi 'gelombang ketiga.' Mereka mengajukan preposisi berikut (hal.26): "... *the probability of a democratic transition increases during periods of economic distress.*" Untuk konteks Indonesia kecenderungan ini diamati oleh McBeath (1999) yang menulis, "*Without the collapse of the economy, (...) there would not have been the opportunity for political change.*" Sehingga sulit untuk membayangkan jatuhnya Suharto – sebagai langkah awal transisi Indonesia– di tengah pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan stabil.

<sup>4</sup> Bangun ekonomi Orde Baru digambarkan sebagai ekonomi gelembung (*bubble economy*) yang merujuk pada suatu perekonomian yang tumbuh dan membesar tanpa dilandasi oleh fundamental yang kuat, sehingga perekonomian tersebut bersifat tidak berkelanjutan dan gampang rubuh ketika menghadapi guncangan.

proses transisi ini menjadi semakin rumit dengan program desentralisasi yang tergesa-gesa ditengah lemahnya kelembagaan untuk menangani isu-isu yang terkait dengan pembagian wewenang, keuangan, dan anggaran antara pusat dan daerah, dan pembagian sumberdaya antar daerah.

Selanjutnya, kombinasi dari krisis dan transisi politik, ekonomi dan sosial, telah menghasilkan suatu keadaan yang tidak menentu (*turbulence situation*). Kelihatannya, suatu ledakan kekerasan sosial yang hebat akan sangat potensial terjadi di tengah situasi transisi yang tidak menentu ini, dan bukannya justru meledak di saat-saat yang stabil, dimana ekonomi tumbuh dengan stabil, kesejahteraan membaik dan ketika semuanya serba “teratur.”<sup>5</sup> Situasi yang tidak menentu ini setidaknya telah menyebabkan dua perkembangan baru: (1) mengecilnya kue pembangunan, sementara jumlah orang yang memperebutkannya tidak berkurang, malahan semakin banyak; dan (2) terjadinya suatu distribusi kekuasaan yang hebat (*a significant distribution of power*).<sup>6</sup> Kekuasaan di masa Orde Baru yang terpersonalisasi ke seseorang –atas nama Presiden Suharto– selama transisi ini telah terdistribusi ke tangan elit-elit partai politik, organisasi-organisasi non-pemerintah (ornop), kelompok-kelompok masyarakat, parlemen, pers, masyarakat adat, maupun kepada kelompok-kelompok birokrasi yang terbelah. Lebih jauh, desentralisasi juga telah meningkatkan tensi konflik antara pusat dan daerah, dan persaingan antar daerah.

Sebagai hasil dari perkembangan-perkembangan ini, krisis dan transisi telah menyebabkan perubahan posisi relatif secara cepat dari kelompok-kelompok masyarakat (*changing relative position among sosial groups*) di segala bidang: ekonomi, politik dan sosial. Insiden kemiskinan memburuk, baik dari jumlah orang yang berada dibawah garis kemiskinan (*head count ratio*) maupun tingkat keparahannya (*poverty severity*).<sup>7</sup> Jutaan orang kehilangan pekerjaan dan porsi

---

<sup>5</sup> Dengan mengutip Sen (1999), hal. 30, “United we may be when we go up and up, but divided we fall when we do fall. The false sense of harmony may be torn severely asunder when things start unravelling and coming down.”

<sup>6</sup> Bahaya dari suatu distribusi kekuasaan yang hebat (*a great distribution of power*) disinyalir dalam prosiding konferensi yang diselenggarakan oleh Aspen Institute (1995), “*There is always risk, especially in transitional periods, rapid change in the distribution of power can trigger conflict..... The most likely and prevalent future conflicts will be internal communal conflicts over competing identities, territorial claims and political institutions....*”

<sup>7</sup> Lihat Dhanani dan Islam (2000).

pekerja di sektor informal terhadap total pekerja meningkat tajam.<sup>8</sup> Sementara di sisi lain, perubahan konstelasi politik telah menyebabkan banyak orang kehilangan pengaruh dan akses politik, sementara di sisi lain banyak pula muka-muka baru yang tiba-tiba berkuasa. Lebih jauh, orang-orang yang dulu dihormati dan dipuja, sekarang menjadi kelompok yang dikritisi dengan sangat tajam. Pendek kata, semuanya berubah.

### Transisi dan kekerasan sosial

Bagaimana kaitan antara transisi dan ledakan kekerasan sosial? Agaknya, kondisi sosial, ekonomi dan politik yang rapuh seperti di uraikan merupakan lahan yang subur untuk meledaknya kekerasan sosial. Ide ini didukung oleh studi-studi berikut. Snyder (2000) mengingatkan bahwa tahap-tahap awal demokratisasi suatu negara akan sangat rentan terhadap pecahnya konflik komunal. Selengkapnya, ia menuliskan kesimpulan sebagai berikut (hal. 310):

*“The developing countries’ recent experiences with nationalist conflict run parallel to those of the historical European and the contemporary post-communist states. Democratization increases the risk of nationalist and ethnic conflict in the developing world, but the strength and outcome of this propensity varies in different circumstances.*

*Nationalist and ethnic conflicts are more likely during the initial stages of democratizations than in transitions to full consolidations of democracy. More over, trouble is more likely when elites are highly threatened by democratic change (as in Burundi, the former Yugoslavia, and the historical Germany) than when elites are guaranteed a satisfactory position in the new order (as in historical Britain, and in much of South Africa and East and Central Europe today). Uncontrolled conflict is more likely when mass participation increases before civic institutions have been extensively developed, as the contrast between Burundi and South Africa suggests. Similarly, ethnic conflict is more likely when the civic institutions of the central state break down at a time of rising popular demands, as in India in the late 1980s and 1990s. Finally, ethnic conflict is more likely when the channels of mobilizing mass groups in to politics are ethnically exclusive....”*

Sementara Hegre *et. al.* (2001) menyimpulkan bahwa memuncaknya ledakan kekerasan domestik diasosiasikan sangat erat dengan berlangsungnya suatu perubahan politik.<sup>9</sup> Dari sebuah studi antar negara yang mencakup 152 negara selama periode 1816-1992 itu, mereka juga menemukan hubungan seperti U terbalik yang

---

<sup>8</sup> Tingkat pengangguran meningkat dari 4.7% di tahun 1997 menjadi 6.3% di tahun 1999, pekerja di sektor informal perkotaan meningkat dari 39% di tahun 1995 menjadi 46% di tahun 1999 (Lihat Irawan *et. al.*, 2000, hal.57).

menggambarkan kaitan antara kekerasan sosial dan tingkat demokrasi. Mereka menarik kesimpulan sebagai berikut: “*Semidemocracies are more likely to experience civil war than either democracies or autocracies*”.

Tetapi harus diingat bahwa tidak semua transisi disertai kekerasan, karena banyak pula catatan tentang proses transisi demokrasi yang berlangsung dengan damai. Huntington (1991) mengakui bahwa semua perubahan-perubahan politik yang besar hampir selalu melibatkan penggunaan kekerasan, tetapi ia juga memberikan contoh dimana transisi berlangsung dengan damai. Cekoslovakia, sebuah negara satelit Uni Soviet, terbelah menjadi Republik Ceko dan Republik Slovakia tanpa adanya pertumpahan darah. Demikian pula dengan transisi di Polandia, Hongaria dan Jerman Timur.

Mencermati sejarah Indonesia, episode-episode kekerasan sosial kelihatannya selalu terkait dengan perubahan-perubahan sejarah tertentu. Sebagai contoh setelah merdeka, serangkaian pemberontakan daerah pecah di tahun 50-an seiring dengan kegagalan demokrasi konsitusional.<sup>10</sup> Demikian pula dengan ledakan kekerasan sosial yang hebat di tahun 1965-66 yang menandai pergantian rezim dari Orde Lama ke Orde Baru. Mengikuti kecenderungan ini, kita bisa mengaitkan gelombang kekerasan sosial sejak tahun 1998 dengan transisi sistemik Indonesia saat ini.

### Melemahnya negara

Sebenarnya transisi Indonesia saat ini masih merupakan tahap awal menuju demokrasi.<sup>11</sup> Walaupun sebelumnya di awal tahun 1950-an, Indonesia telah mengalami suatu periode demokrasi parlementer yang ditandai oleh pemilu pertama

---

<sup>9</sup> Hegre, *et. al.* (2001) mengajukan hipotesa yang kemudian mereka buktikan, yaitu: “*Countries that have undergone a recent political transition are more likely to experience civil war than countries whose political system has remained stable.*”

<sup>10</sup> Serangkaian pemberontakan daerah-daerah melawan pemerintah pusat di Jakarta adalah pemberontakan Darul Islam di Aceh, Jawa Barat, Kalimantan Selatan dan Sulawesi Selatan, Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) yang berpusat di Sumatra Tengah dengan pengaruh sampai ke bagian selatan Pulau Sumatra, Perjuangan Rakyat Semesta (Permesta) di Sulawesi Utara, dan Republik Maluku Selatan (RMS) di Maluku. Stewart dan Fitzgerald (2001, hal. 69) memperkirakan bahwa, antara tahun 1956-60, sekitar 30,000 orang terbunuh diakibatkan oleh konflik internal di Indonesia.

<sup>11</sup> Sehingga harus diingat bahwa beberapa studi antar negara mengidentikkan tahap awal demokratisasi dengan munculnya ledakan kekerasan sosial, seperti disinyalir Snyder (2000) dan Hegre, *et. al.* (2001).



yang bebas di tahun 1955.<sup>12</sup> Namun Sukarno membunuhnya dengan memperkenalkan Demokrasi Terpimpin di akhir tahun 1950-an.<sup>13</sup> Demokrasi tidak kunjung kembali di bumi Indonesia ketika Suharto tampil sebagai diktator berikutnya di tahun 1966. Indonesia dengan transisi menuju demokrasi saat ini bisa disebut sebagai contoh mutakhir dari negara-negara yang termasuk dalam ‘gelombang ketiga demokratisasi’ (*the third wave democratization*).<sup>14</sup>

Antara tahun 1966-1980 adalah masa dimana Suharto mengkonsolidasikan kekuatannya. Dalam proses itu, sekitar lima ratus sampai enam ratus ribu orang yang dicap sebagai komunis atau anteknya dibunuh dan oposisi politik secara efektif dibungkam. Bagaimanapun kecilnya oposisi itu, regime Suharto dengan luhai mengkooptasi mereka dibawah payung konsesus baru yang disebut Pancasila. Hal ini telah menyempitkan ruang politik dimana pluralitas pendapat dapat berkembang subur dan *civil society* dapat berkembang. Berbagai rintangan dan tantangan berhasil dilalui. Peristiwa Malari tahun 1974 tidak sampai melemahkan kekuasaan Suharto; gerakan mahasiswa tahun 1978 dibungkam dengan normalisasi kampus; lawan-lawan politiknya diberangus, dan sistem politik “diatur” sedemikian rupa untuk melanggengkan kekuasannya. Periode 1980-1990 adalah dimana kekuasaan Suharto mencapai puncaknya, walau diinterupsi oleh peristiwa Tanjung Priok tahun 1984 ketika Suharto memaksakan asas tunggal Pancasila.

Kekuasaan rezim Suharto mulai melemah sejak awal 1990-an ketika dukungan militer mulai berkurangnya. Kemudian, Suharto menarik kelompok-kelompok Islam dalam perpolitikan Indonesia untuk mengantisipasi melemahnya dukungan militer tersebut,<sup>15</sup> khususnya sejak ia merestui berdirinya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) di awal 1990-an. Perkembangan lainnya adalah tumbuhnya konglomerat sebagai kroni-kroni yang memperkuat basis dukungan ekonomi regim.

---

<sup>12</sup> Karena periode itulah sehingga Indonesia termasuk ke dalam kelompok sekitar 30 negara dalam ‘gelombang demokratisasi kedua yang pendek’ (*the second short wave of democratization*). Gelombang kedua demokratisasi ini berawal sejak perang dunia kedua, yaitu mencakup rentang waktu antara tahun 1943-1962 (Huntington, 1991).

<sup>13</sup> Hal ini menyebabkan Indonesia juga mengikuti ‘gelombang balik ke dua’ (*the second backlash from democratization*). Di gelombang balik ini terdapat sekitar 22 pemerintahan demokratis (termasuk Indonesia) berubah kembali menjadi rezim otoriter (Huntington, 1991).

<sup>14</sup> Dalam gelombang ketiga, pemerintahan demokratis telah menggantikan rezim otoriter di sekitar 30 negara, dimulai sejak tahun 1974 di Portugal.

<sup>15</sup> Hal ini seiring dengan mulai tidak disenanginya Jenderal Benny Moerdani (mantan Panglima TNI) dan direstunya Habibie memimpin ICMI oleh Suharto (Liddle, 1999).

Tetapi, aliansi-aliasi politik dan dukungan ekonomi ini tidak mampu menyelamatkan regim ini dari kehancuran ketika krisis ekonomi terjadi di tahun 1997-98. Suharto terpaksa menyerahkan kekuasaan pada B.J. Habibie yang bertindak sebagai presiden di masa transisi dan sukses menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota parlemen. Di tahun 1999, Abdurrahman Wahid menjadi presiden yang pertama kali dipilih secara demokratis.

Akan tetapi, proses melemahnya negara (*the weakening of the state*) yang sudah dimulai sejak awal 1990, masih terus berlanjut. Sejak tahun 1998, Indonesia menjadi negara dengan pemerintahan-pemerintahan yang tidak efektif. Ia juga harus menerima kenyataan lepasnya Timor Timur dan menghangatnya gerakan separatis di beberapa propinsi, dan merebaknya konflik sosial.<sup>16</sup> Hal ini berbeda sekali dengan fase terdahulu Orde Baru.

Seiring dengan proses melemahnya negara (*state*), kesadaran kolektif tumbuh dengan begitu cepat di tengah-tengah masyarakat untuk mengekspresikan perlawanan terhadap represi panjang dan ketidakadilan dari regim terdahulu.<sup>17</sup> Transisi seperti telah memberikan payung bagi menguatnya *civil society* sebagai wujud pelembagaan jalur aspirasi masyarakat umum.<sup>18</sup> Tetapi, dua perkembangan yang berlawanan ini – *state* melemah sementara *civil society* menguat– terjadi di tengah-tengah ketiadaan institusi yang kuat yang dapat mengontrol keduanya. Situasi ini bisa berevolusi dalam tiga arah yang berbeda, satu diantaranya merepresentasikan *Nash equilibrium*<sup>19</sup> dengan beberapa kemungkinan. Perkembangan yang mungkin terjadi diterangkan dalam Gambar 1.

---

<sup>16</sup> Kaitan antara pecahnya kekerasan sosial dan melemahnya negara dijelaskan oleh Stewart (1998 dan 2000), dimana beberapa konflik di bekas negara Uni Soviet bisa dilihat terutama merupakan akibat dari melemahnya otoritas negara dan kemampuannya meredam konflik. Hal yang sama merupakan penyebab dari sebagian konflik di Afrika, dimana melemahnya negara –sebagai contoh di Somalia dan Sierra Leone– telah menyebabkan konflik meledak dan meluas.

<sup>17</sup> Hal ini karena tertinggalnya pembangunan politik semasa Orde Baru, dimana perhatian hanya difokuskan pada pembangunan ekonomi, bahaya dari keadaan ini terbukti dengan munculnya instabilitas politik sejak 1998. Hal ini telah disinyalir oleh Huntington (1996:4-5), “...it was in large part of the product of social change and rapid mobilization of new group into politics coupled with the slow development of political institutions (...) The rates of social mobilization and the expansion of political participation are high; the rates of political organization and institutionalization are low. The result is political instability and disorder. The primary problem of politics is the lag in development of political institutions behind social and economic change.”

<sup>18</sup> Feulner (2001).

Panel A menggambarkan situasi dimana setelah negara melemah dan *civil society* menguat, kemudian kecenderungan tersebut berbalik, dimana negara kembali menguat sementara *civil society* kembali melemah. Hal ini bisa terjadi ketika di tengah perkembangan sosial ekonomi dan politik yang kacau selama periode transisi, ketika masyarakat merasa frustrasi dan kembali bernostalgia dan mendambakan stabilitas dan kemajuan ekonomi dari regim otoriter terdahulu. Situasi ini bisa menjadi lahan subur bagi diktator untuk tampil kembali dengan pandangan yang sangat sentralistis dan hal ini dijumpai dalam beberapa bentuk demokrasi dengan peran *civil society* yang sangat terbatas.<sup>20</sup> Sehingga, dengan arah di panel A ini, keseluruhan proses demokratisasi dan desentralisasi bisa terancam.

Panel B memperlihatkan garis dimana *civil society* menguat sementara negara terus melemah. Dalam situasi ini, kelompok-kelompok *civil society* bisa terfokus secara sempit. Persaingan diantara kelompok-kelompok kepentingan untuk mendapatkan manfaat sebanyak-banyaknya dari melemahnya negara, bisa membawa kepada memburuknya kondisi sosial ekonomi.<sup>21</sup>

Panel C mengilustrasikan tiga kemungkinan dari *Nash equilibrium*. Dari panel C<sub>1</sub>, kekuatan negara terus menurun sementara kekuatan *civil society* juga melemah kembali setelah menguat pada tahap-tahap awal transisi. Hal ini merupakan situasi dimana *civil society* terbelah ke dalam banyak kelompok kecil dan saling mengedepankan kesukuan masing-masing. Negara menjadi ajang perebutan diantara berbagai faksi yang bertikai. Ini adalah kasus di negara-negara yang gagal bertransisi, seperti Afghanistan dan Somalia, dimana negara dan *civil society* berada posisi yang sama-sama lemah.

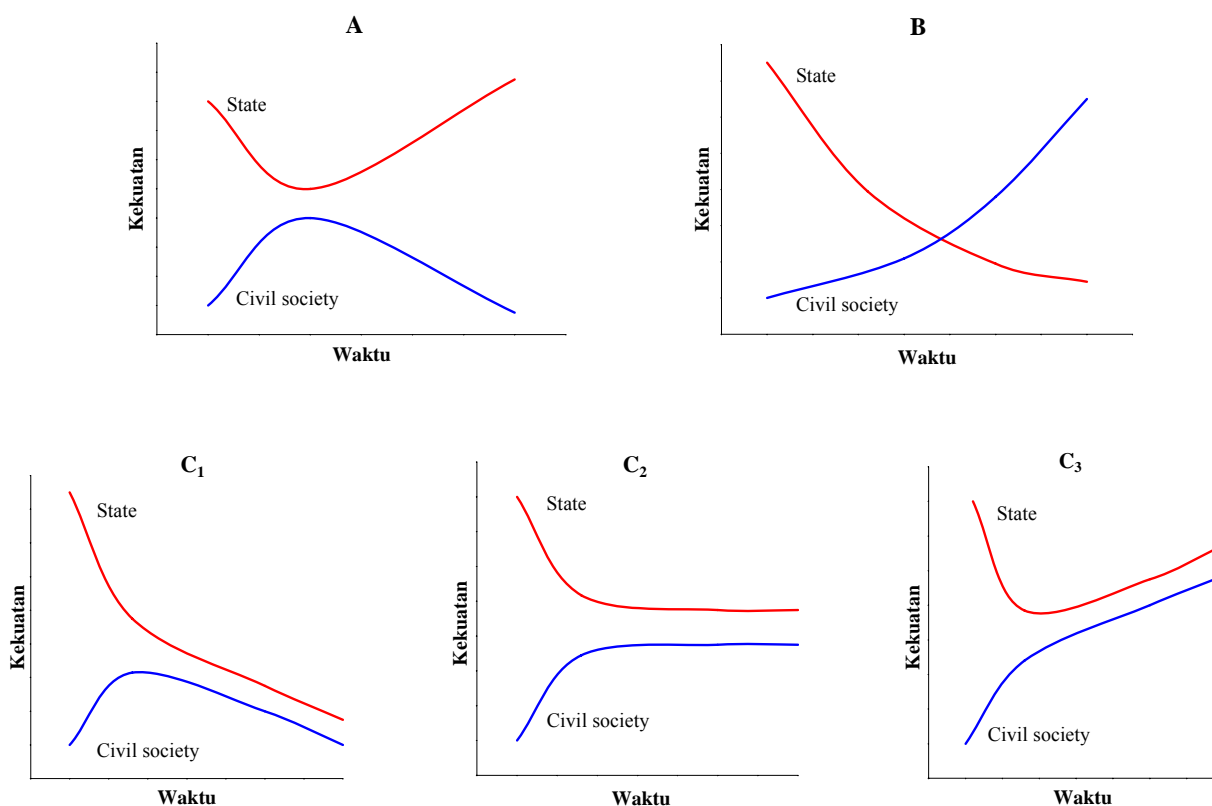
---

<sup>19</sup> *Nash equilibrium* menggambarkan situasi dimana dua kekuatan yang berlawanan mencapai suatu keadaan yang stabil. Hal ini tidak harus berarti bahwa kedua kekuatan yang berlawanan itu mempunyai kekuatan yang sama.

<sup>20</sup> Kita bisa melihat perkembangan seperti ini di Pakistan. Kekuatiran juga diekspresikan oleh pengamat perpolitikan Thailand dimana pemerintahan Thaksin sedang menunjukkan gejala yang mengarah pada regim otoriter ala pemerintahan Mahathir di Malaysia (*The Economist*, 2-8 Maret 2002). Sebuah survei terbaru terhadap pendapat publik menunjukkan tingkat penerimaan yang tinggi terhadap kampanye Thaksin tentang *social-order*. (*The Jakarta Post*, 5 Maret 2002). Perkembangan di Rusia sejak terpilihnya Presiden Putin bisa pula dicirikan oleh arah pada panel ini.

<sup>21</sup> Lihat Olson (1982).

**Gambar 1.**  
Melemahnya negara dan menguatnya *civil society*



Panel C<sub>2</sub> adalah situasi dimana kecenderungan melemahnya negara dan menguatnya *civil society* berhenti, dan keduanya stabil pada posisi masing-masing. Transisi di negara-negara Eropa timur seperti Polandia, Hongaria, Republik Ceko dan Slovakia bisa dicirikan oleh arah pada panel C<sub>2</sub>. Dalam kadar tertentu, transisi India dari regim Indira Gandhi yang semi-otoriter bisa pula digambarkan oleh pergerakan garis ini.

Panel C<sub>3</sub> mengilustrasikan situasi dimana setelah negara pada awalnya melemah, negara dan *civil society* sama-sama menguat secara simultan. Mungkin, transisi di negara-negara seperti Spanyol, Yunani dan Portugal sejak runtuhnya penguasa-penguasa diktator bisa ditempatkan dalam kategori ini. Sudah barang tentu, situasi menguatnya negara dan *civil society* secara simultan ini tidak bisa berlangsung selamanya dan akan mencapai kestabilan pada suatu level optimal tertentu.

Perkembangan yang sangat diinginkan bagi ekonomi dalam transisi seperti Indonesia adalah menguatnya negara dan *civil society* sampai negara ini matang berdemokrasi. Tetapi, keadaan ini kelihatannya tidak akan tercapai bila tidak ada mekanisme kelembagaan (*institutional mechanism*) mengatasi konflik dan kekerasan sosial yang akan sangat rentan terjadi ketika negara melemah. Sehingga, pembangunan kelembagaan yang mampu mengelola konflik sosial menjadi sangat penting. Tetapi pertanyaannya adalah institusi seperti apa yang mampu mengelola konflik sosial dengan damai dan meredam kekerasan sosial? Dan persyaratan apa saja yang dibutuhkan oleh institusi-institusi seperti ini? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, Yang terlebih dahulu harus dipahami adalah sifat dan kecenderungan dari kekerasan sosial dan distribusi spasialnya dalam konteks transisi Indonesia.

### Tujuan

Paper ini adalah yang langkah pertama dari serangkaian studi mengenai konflik sosial di Indonesia. Secara lebih spesifik, paper ini bertujuan untuk memetakan aksi-aksi kekerasan sosial yang terjadi di Indonesia selama kurun waktu sekitar satu dekade terakhir. Paper ini akan membedah insiden-insiden kekerasan sosial, dan menyusunnya menjadi sebuah anatomi. Anatomi itu akan menggambarkan pola, kecenderungan, distribusi regional, tingkat keparahan dan intensitas dari berbagai jenis kekerasan sosial. Hal ini ditujukan untuk mendapatkan pemahaman yang lebih jelas tentang apa yang sebenarnya terjadi sebagai basis untuk analisa-analisa selanjutnya. Studi ini mencakup seluruh insiden kekerasan sosial yang terjadi di Indonesia dalam rentang waktu antara tahun 1990-2001, meliputi 26 propinsi.<sup>22</sup> Kekerasan di Timor Timur didiskusikan pada sub-bagian tersendiri dari kekerasan separatis karena sifat kasusnya yang sangat spesifik.

### Pengorganisasian paper

Paper ini diorganisasikan sebagai berikut. Setelah pengantar di bagian I yang menguraikan secara panjang lebar konteks dari studi ini, bagian II menerangkan

---

<sup>22</sup> Jumlah 26 propinsi mengacu pada keadaan sebelum merdekanya Timor Timur di tahun 1999. Sekarang Indonesia terdiri dari 30 propinsi efektif.

metodologi bagaimana database kekerasan sosial ini disusun. Bagian III memberikan tinjauan umum tentang kekerasan sosial dan perkembangannya secara nasional. Kemudian, masing-masing kategori kekerasan sosial tersebut dielaborasi secara lebih rinci pada bagian IV, V, VI dan VII. Beberapa interpretasi dan implikasi tentatif dihipotesiskan pada Bagian VIII. Paper ini ditutup dengan sebuah *summary* dan arah untuk penelitian berikutnya.

## II. Catatan metodologis

Mempelajari kekerasan sosial di Indonesia terkendala oleh tidak tersedianya data yang memadai tentang kekerasan sosial secara nasional. Sampai saat ini, praktis belum dijumpai laporan yang mendokumentasikan dan menginventarisir seluruh konflik-konflik sosial –dengan kekerasan kolektif yang menyertainya– yang terjadi di seluruh wilayah Indonesia, baik dari segi frekuensi maupun skala keparahan konflik.<sup>23</sup> Yang ada hanyalah laporan-laporan mengenai konflik-konflik tertentu, baik berupa studi akademis atau laporan jurnalistik. Tidak ada instansi atau lembaga yang secara reguler mengumpulkan data aksi-aksi kekerasan sosial ini. Kekerasan sosial bukanlah indikator reguler, yang berbeda dengan indikator-indikator lain, seperti indikator-indikator kesejahteraan sosial, ekonomi dan demografi yang secara berkala dikumpulkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) atau instansi lain.<sup>24</sup> Ketidak tersediaan data tersebut bisa di ringkas ke dalam ke dalam poin-poin berikut:

- Belum adanya kompilasi data kekerasan sosial yang mencakup semua insiden di seluruh Indonesia yang disusun dengan suatu metode yang konsisten.
- Belum adanya ukuran keparahan insiden kekerasana sosial yang terbandingkan secara konsisten antar waktu dan antar daerah.
- Belum adanya suatu mekanisme untuk memperbaharui data (*up date*) yang relatif mudah dilakukan tetapi dengan tetap mengikuti suatu kaidah metodologis dan sumber informasi yang konsisten.

---

<sup>23</sup> Studi Djajadi (1999) yang menghimpun aksi kekerasan kolektif untuk periode 1946 sampai dengan 16 April 1999 hanya menampilkan indikator jumlah insiden (frekuensi) saja, sementara indikator-indikator lain yang mencerminkan skala keparahan konflik tidak disajikan. Seringkali frekuensi insiden merupakan indikator yang secara metodologis tidak dapat dibandingkan, baik antar kategori atau antar daerah.

Database kekerasan sosial yang disusun dalam studi ini ditujukan untuk mengisi kekosongan ini. Database ini akan menjadi tahap pertama yang penting dari serangkaian upaya untuk menganalisa kekerasan sosial dalam konteks transisi di Indonesia. Ia menjadi tahapan yang kritis karena studi ini menyediakan sebuah anatomi dari kekerasan sosial yang telah terjadi, dan akan mendiskusikan beberapa alternatif sumber data dan keterbatasannya.

Data kekerasan sosial berdasarkan kategorisasinya, skala keparahan dan intensitas, serta distribusi regionalnya, akan menjadi variabel penting dan krusial, yang harus diikuti dalam menganalisa masa depan Indonesia. Tidak hanya dalam konteks upaya pemulihan ekonomi dari keterpurukan yang demikian dalam, memulihkan kehidupan sosial masyarakat, membangun demokrasi sampai ke tingkat lokal, tetapi sampai ke masalah nasib kelangsungan hidup Indonesia sebagai satu bangsa dan negara.

#### *Definisi konflik dan kekerasan sosial*

Konflik dalam kehidupan manusia sebenarnya adalah fenomena yang sangat alamiah. Persoalannya terletak pada masalah apakah ia menimbulkan aksi kekerasan atau tidak. Kekerasan bisa dilihat sebagai manifestasi dari suatu konflik yang tidak terlembaga (*un-institutionalized conflict*), sementara keadaan sebaliknya, yaitu konflik yang terlembaga dengan baik (*institutionalized conflict*), akan dapat diselesaikan melalui cara-cara yang damai. Setidaknya terdapat dua tipe kekerasan, yang bersifat personal dan yang bersifat kolektif atau sosial. Kekerasan personal berakar pada konflik personal, sementara kekerasan sosial umumnya berakar pada konflik sosial. Kekerasan sosial memiliki implikasi ekonomi, dan sosial-politik yang jauh lebih luas dibanding kekerasan personal. Objek dari studi ini adalah kekerasan yang bersifat sosial/kolektif, yaitu kekerasan sosial. Insiden yang kelihatannya berupa kekerasan personal, tetapi berakar kuat pada suatu konflik sosial, dimasukkan ke dalam kategori kekerasan sosial.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Contohnya: Sensus Penduduk, Survei Sosial Ekonomi Nasional (*Susenas*), Survei Angkatan Kerja Nasional (*Sakernas*), Survei Industri, Survei Kesehatan dan Demografi, dan lain-lain.

<sup>25</sup> Kasus seperti ini acapkali terjadi di Aceh, begitu banyak insiden kekerasan yang secara kasat mata bisa dikatakan termasuk kategori personal, seperti seseorang ditembak oleh seorang lainnya tanpa

Agaknya, terlebih dahulu perlu dibuat definisi yang jelas dan sederhana mengenai apa yang dimaksud dengan ‘kekerasan sosial’ yang digunakan dalam tulisan ini. Sebenarnya, ‘kekerasan sosial’ sangat erat kaitannya dengan ‘konflik sosial’, dimana kedua terminologi ini –yang akan banyak digunakan pada bagian berikutnya– mengacu pada hal yang sama. Tetapi, akan dibuat sedikit perbedaan yaitu bahwa kekerasan sosial lebih merujuk pada bentuk fisik atau wujud nyata dari aksi yang dilakukan sekelompok orang atau massa pada suatu waktu dan tempat tertentu, seperti perusakan, pembunuhan, penjarahan, penyerangan, pembakaran, tawuran, penyanderaan dan aksi-aksi kekerasan lainnya. Sementara konflik sosial lebih mengacu pada permasalahan yang lebih mendasar dari munculnya suatu aksi kekerasan sosial, seperti ditulis Ocorandi (1998) ketika menganalisa kerusuhan akibat kelangkaan bahan pokok di awal tahun 1998 sebagai berikut: “*Riots are a symptom of a deeper problem.*” Dalam hal ini *riots* (kerusuhan) adalah aksi kekerasan sosial, sementara *deeper problem* (permasalahan yang lebih dalam) itu adalah konflik sosial, yaitu perbedaan ras yang diiringi oleh ketimpangan sosial ekonomi antara penduduk pribumi dan etnis keturunan Cina. Sehingga, dapat dikatakan bahwa, acapkali kekerasan sosial merupakan manifestasi dari konflik sosial, dan seringkali diadopsi sebagai cara berkonflik, walau tidak semua konflik sosial bermuara pada suatu kekerasan sosial.

### Metodologi

Database kekerasan sosial dibangun dengan menggunakan pendekatan media (*media approach*). Pendekatan ini sengaja dipilih karena kombinasi dari tiga alasan berikut: kredibilitas, ketersediaan, dan efisiensi. Bagaimanapun, setidaknya terdapat dua sumber data alternatif. Pertama adalah menginventarisir insiden kekerasan sosial melalui pencatatan lembaga pemerintahan sipil mulai dari organisasi terendah, dalam hal ini desa atau kecamatan. Monografi desa menyediakan catatan detail mengenai data dasar sosial ekonomi desa yang mencakup kekerasan yang merupakan ancaman keamanan. Tetapi masalahnya adalah catatan itu tidak membedakan mana yang

---

melibatkan banyak orang. Tetapi kita paham bahwa aksi-aksi kekerasan semacam ini di Aceh berakar kuat pada masalah gerakan separatis yang sejak lama eksis di propinsi ini.



merupakan konflik sosial dan mana yang hanya merupakan gangguan keamanan yang tidak signifikan seperti halnya kasus pencurian ayam.

Alternatif kedua adalah catatan polisi. Polisi juga melakukan *pooling* data mengenai ketertiban sosial dari tingkat organisasi terendah sampai tertinggi (Polsek, Polres, Polda dan Mabes Polri). Tetapi, masalahnya terletak pada tidak adanya standarisasi dan lemahnya kredibilitas catatan Polisi ini. Dalam masalah standarisasi, laporan Polisi sebagai halnya monografi desa tidak membedakan mana yang kriminal murni dan mana yang merupakan konflik sosial. Dalam masalah kredibilitas, data resmi yang dikeluarkan kepolisian cenderung bias terhadap kepentingan penguasa. Catatan polisi hanyalah berupa laporan sederhana dari suatu tugas rutin dengan kadar analisis yang minim tentang faktor-faktor penyebabnya.

Dibandingkan dengan kedua alternatif pendekatan di atas, pendekatan media menjadi pilihan yang lebih pragmatis, baik dari sisi kredibilitas dan ketersediaan. Pendekatan media menjadi sangat efisien dan realistis dibandingkan dengan melakukan pengecekan lapangan terhadap semua insiden kekerasan sosial yang pernah terjadi selama kurun waktu studi.

Selanjutnya, argumen berikut akan lebih mendukung penggunaan pendekatan media. Media adalah pihak yang selalu mendokumentasikan setiap peristiwa penting yang terjadi di masyarakat dalam kurun waktu yang tidak terlalu lama setelah kejadian itu berlangsung. Dalam banyak hal, media adalah dokumentor tercepat. Argumentasi ini dibangun berdasarkan teori *agenda setting*<sup>26</sup> dalam komunikasi massa, yang menerangkan bahwa terjadi interaksi antara agenda masyarakat dan agenda media. Media menyusun, menyaring dan menentukan agenda yang akan disajikan ke khalayak berdasarkan analisa terhadap agenda masyarakat. Disadari atau tidak, media telah menjalankan fungsi sebagai representasi dari masyarakat. Agenda media akan berisi apa yang penting bagi masyarakat atau apa yang dianggap penting bagi masyarakat, seperti ditulis Jalaluddin Rakhmat, bahwa media masa memang

---

<sup>26</sup> Teori *agenda setting* merupakan sintesis dari dua teori komunikasi massa, yaitu *bullet theory/hipodermic needle* sebagai tesis yang menonjolkan kekuatan media (*powerful media*) dengan antitesisnya yaitu teori *uses and gratification* yang lebih menonjolkan kekuatan audiens (*powerful audience*).

tidak menentukan “*what to think*”, tetapi mempengaruhi “*what to think about*.”<sup>27</sup> Disamping itu, teori *agenda setting* menganggap bahwa media merupakan representasi sosial dari masyarakat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa media *menentukan agenda* secara interaktif antara media itu sendiri dan publik, dan merupakan *representasi sosial* dari masyarakat.

### Sumber data

Setelah sampai pada keputusan bahwa metode yang akan dilakukan adalah pendekatan media, maka kita dihadapkan pada pilihan media. Terdapat media cetak dan elektronik serta kantor berita. Media cetak bisa berbentuk surat kabar yang umumnya berupa harian, atau tabloid dan majalah yang biasanya terbit secara mingguan atau bulanan. Media cetak juga bisa dikelompokkan apakah ia bersifat nasional atau daerah. Media elektronik bisa berupa radio, televisi atau situs berita *on-line* di internet. Dengan pertimbangan jenis media apa yang paling mewakili peran sebagai representasi sosial dari masyarakat sesuai dengan teori *agenda setting* di atas, maka dipilihlah Lembaga Kantor Berita Nasional (LKBN) *Antara* dan Harian *Kompas*.

Dalam konteks ini, jatuhnya pilihan pada *Antara* dan *Kompas* adalah kompromi terbaik (*the best compromise option*) yang bisa dilakukan. Karena, mengingat keduanya adalah media yang paling kuat –relatif terhadap media lainnya– mencirikan karakteristik yang mencerminkan perannya sebagai representasi sosial dari masyarakat. Hal itu didukung oleh beberapa argumen berikut. Pertama, *Antara* adalah kantor berita nasional, dimana beritanya dirujuk oleh hampir semua media nasional (cetak maupun elektronik), dan merupakan salah satu jendela informasi Indonesia terpenting bagi dunia internasional. Kedua, *Kompas* adalah surat kabar nasional yang memiliki tiras terbesar. Bagi media cetak, tiras adalah indikator yang paling kuat untuk menentukan posisi sosialnya di tengah-tengah masyarakat. Ketiga, *Antara* dan *Kompas* adalah media yang berskala nasional. Sehingga dapat diasumsikan bahwa keseimbangan laporan antar daerah dapat dijaga, dimana relatif tidak ada bias daerah tertentu yang lazim dijumpai pada media lokal. Disamping itu mereka juga memiliki

---

<sup>27</sup> Lihat Rakhmat (2000).

jaringan pemberitaan dan konsumen di seluruh Indonesia. Ketiga argumen diatas membawa kita kepada penilaian bahwa *Antara* dan *Kompas* merupakan media yang relatif lebih obyektif dibanding sumber lainnya.

Dengan demikian, *Antara* dan *Kompas* adalah dua sumber data utama dalam studi ini, sementara beberapa sumber lain juga diperiksa.<sup>28</sup> Dua sumber utama itu dibaca secara interpretatif, tidak secara apa adanya (*literally*). Sebuah insiden kekerasan sosial akan dicatat jika dilaporkan terdapat minimal satu korban yang ditimbulkan, korban bisa berupa korban manusia (orang meninggal atau luka) dan korban material (rumah, bangunan, atau kendaraan yang rusak atau terbakar). Terkadang, tidak ditemukan informasi yang jelas tentang isu apa yang sebenarnya melatar belakangi suatu insiden kekerasan sosial. Berhadapan dengan masalah seperti ini, berita-berita dan sumber-sumber lain harus dicek untuk mendapatkan pemahaman minimum tentang isu dan masalah apa yang ada di belakang insiden tersebut. Sehingga masing-masing insiden dapat ditempatkan secara lebih akurat di bawah kategori tertentu.

### Pengelolaan data

Seluruh informasi yang dikumpulkan dalam studi ini dikompilasi di dalam *UNSFIR database*. Database kekerasan sosial tersebut bersifat *evolving document* yang akan sangat terbuka untuk penambahan informasi baru dengan bertambahnya tahun analisis, baik sebelum tahun 1990 maupun sesudah 2001, dan dengan semakin luas dan lengkapnya eksplorasi sumber-sumber data yang digunakan.

Bersifat horizontal. Anatomi ini lebih bersifat horizontal, dalam artian menghimpun semua data konflik kekerasan yang terjadi, dan bukannya vertikal yang tentunya harus mampu menukik secara tajam, ke kasus per kasus. Anatomi ini hanya memberikan gambaran dan inventarisasi menyeluruh mengenai insiden kekerasan sosial dan bukan secara spesifik menganalisis dari satu kasus ke kasus yang lain. Jadi konflik berdarah dengan ribuan korban tewas di Maluku misalnya, tidak akan dibicarakan secara spesifik, tetapi termasuk dalam kotak *kekerasan komunal*.

---

<sup>28</sup> Sumber lain yang diperiksa adalah beberapa media cetak nasional, yaitu *Tempo*, *Media Indonesia* dan *Republika*. Tetapi kontribusi media-media ini terhadap database dipertimbangkan tidak signifikan.

Demikian pula dengan konflik di Poso, Sampit, Aceh, kerusuhan Mei 98 dan lainnya akan berada pada kategori masing-masing yang relevan. Penyelidikan yang lebih detail mengenai penyebab dan konsekuensi sosial ekonomi dari konflik sosial merupakan dua studi terpisah yang akan ditindak lanjuti.

Kategori kekerasan sosial.<sup>29</sup> Untuk memudahkan kita memahaminya sifat dan bentuk kekerasan sosial dalam kurun waktu sebelas tahun terakhir, langkah pertama yang dilakukan adalah menempatkan semua kasus-kasus kekerasan sosial tersebut ke dalam beberapa kategori. Berdasarkan jenis kelompok yang terlibat dalam masing masing aksi kekerasan sosial, empat kategori berikut bisa dibuat:

- Kekerasan komunal (*communal violence*): yaitu kekerasan sosial yang terjadi antara dua kelompok masyarakat/komunal atau bisa berupa satu kelompok diserang oleh kelompok lain. Pengelompokan komunal tersebut bisa berdasarkan etnis, agama, kelas sosial, afiliasi politik atau hanya sekedar perbedaan kampung, dan lain-lain. Kekerasan di Maluku, Poso dan Sambas adalah beberapa contoh dari kekerasan komunal.
- Kekerasan separatis (*separatist violence*): yaitu kekerasan sosial antara negara dan masyarakat (daerah) yang berakar pada masalah separatisme daerah, yaitu gerakan yang dimotivasi oleh keinginan sebagian masyarakat di daerah-daerah tertentu untuk memisahkan diri dari negara Indonesia. Kekerasan sosial jenis ini mengacu pada konflik di Aceh dan Papua, dan sebelumnya terjadi di Timor-Timur.
- Kekerasan negara-masyarakat (*state-community violence*): yaitu kekerasan antara negara (*state*) dan masyarakat yang mengekspresikan protes dan ketidakpuasan mereka kepada institusi negara tanpa motif separatisme. Beberapa contohnya adalah insiden waduk Nipah di Sampang, Madura, tahun 1993, dan insiden penembakan mahasiswa Trisakti tahun 1998.

---

<sup>29</sup> Studi terdahulu yang dilakukan Djajadi (1999) membedakan orientasi aksi kekerasan kolektif (sosial) ke dalam 5 kelompok, yaitu: masyarakat vs. masyarakat, masyarakat pada negara, negara pada masyarakat, negara vs. negara, dan campuran. Studi tersebut juga membedakan aksi kekerasan kolektif ke dalam 9 jenis aksi, yaitu: kerusuhan, perusakan, tawuran, aksi militer, pertempuran etnik, pembunuhan, penjarahan, kudeta, dan sabotase. Tetapi masalahnya adalah seringkali suatu insiden atau kasus mengandung dua atau lebih jenis aksi kekerasan kolektif yang tidak dapat dipisahkan. Sehingga, pengkategorisasian kekerasan sosial dalam studi ini ditujukan untuk mengatasi kesulitan tersebut dan membuatnya menjadi lebih sederhana.

- Kekerasan hubungan industrial (*industrial relations violence*): yaitu kekerasan sosial yang terjadi dalam masalah hubungan industrial. Hubungan industrial disini bisa bersifat eksternal atau internal. Kekerasan hubungan industrial ‘eksternal’ berarti konflik antara masyarakat dengan perusahaan, sedang ‘internal’ berarti konflik antara buruh dengan perusahaan (konflik perburuhan). Konflik antara PT. Inti Indorayon Utama dengan masyarakat Tapanuli Utara sehubungan dengan isu lingkungan adalah contoh kasus ‘eksternal.’ Sementara pemogokan buruh yang disertai kekerasan di Sumedang tahun 1997 adalah contoh kasus ‘internal.’

Pemilihan indikator. Secara garis besar, dalam rangka mengukur tingkat keparahan dari kekerasan sosial, jumlah korban tewas adalah indikator yang paling kuat dibanding dengan indikator yang lain.<sup>30</sup> Korban tewas adalah pengukuran yang pasti dan merupakan indikator yang konsisten yang terbandingkan antar daerah dan antar waktu. Satu korban tewas di daerah A dan satu korban tewas di daerah B bernilai sama. Tujuh korban tewas saat ini bernilai sama dengan tujuh korban tewas sepuluh tahun yang lalu. Indikator keparahan konflik yang lain tidak memiliki kriteria seperti ini, seperti: jumlah insiden, jumlah korban luka dan jumlah rumah/bangunan/kendaraan yang rusak atau terbakar.

Indikator jumlah insiden misalnya, adalah sulit untuk menentukan apa yang disebut dengan satu insiden. Ia bisa berupa insiden kecil seperti bentrokan kecil antar dua kelompok yang terjadi tidak lebih dari dua jam<sup>31</sup>, atau berupa suatu konflik berdarah –seperti perang sipil– menyangkut satu isu tertentu yang terjadi secara terus menerus dalam kurun waktu lima minggu atau lebih.<sup>32</sup> Hal ini menunjukkan bahwa terkadang jumlah insiden tidak konsisten dalam menggambarkan skala keparahan konflik.

Kesulitan yang hampir sama akan dijumpai bila menggunakan indikator kerugian material. Misalnya jumlah rumah yang rusak atau terbakar, ia bisa berupa

---

<sup>30</sup> Metode ini diadopsi dari studi Varshney (2001) tentang konflik komunal di India.

<sup>31</sup> Misalnya sebuah tawuran antar kampung di daerah Cirebon, Jawa Barat, atau sebuah bentrokan antara Polisi dan sekelompok massa yang berdemostrasi, yang hanya menyebabkan beberapa orang terluka.

kerusakan kecil seperti kaca jendela pecah, atau berupa kehancuran total dimana rumah tersebut rata dengan tanah. Rentang keparahan begitu lebar, sehingga sepuluh rumah yang pecah kaca-kacanya tentu tidak lebih parah dibandingkan dengan dua rumah yang hangus terbakar. Demikian pula dengan jumlah korban bangunan lain, ia bisa berupa sebuah pos polisi kecil, sebuah kantor DPRD, sampai dengan sebuah kompleks pertokoan yang mewah. Variasinya demikian besar sehingga sulit untuk dibandingkan.

Tetapi, melupakan begitu saja angka-angka korban selain jumlah orang meninggal, tentu bukanlah tindakan yang bijak. Kalau itu dilakukan, akan banyak catatan kekerasan sosial yang akan terlupakan, yang justru akan memberikan indikasi perkembangan kekerasan sosial antar waktu dan antar daerah. Ketika tidak ditemui laporan tentang adanya korban tewas, maka studi ini menggunakan indikator kekerasan sosial lainnya, yaitu: jumlah insiden, jumlah korban luka, rumah/bangunan atau kendaraan yang hancur. Indikator-indikator lain ini juga akan memberikan petunjuk tentang keparahan kekerasan karena konflik sosial, walau relatif tidak dapat dibandingkan dengan jumlah korban tewas. Kita juga perlu mempertimbangkan untuk menggunakan indikator yang berbeda, untuk melihat tingkat keparahan dari dimensi kekerasan dan konflik sosial yang berbeda pula.<sup>33</sup>

Kuantifikasi data. Terdapat dua masalah dalam mengkuantifikasi jumlah korban tewas. Pertama adalah ketika berhadapan dengan suatu inkonsistensi dalam hal jumlah orang yang dilaporkan meninggal dari sumber-sumber yang berbeda yang dikutip *Antara* dan *Kompas*. Dan yang kedua adalah ketika data korban tersebut dilaporkan dalam bentuk kisaran (*range*).<sup>34</sup> Menghadapi masalah seperti ini, aturan yang dipakai adalah dengan menggunakan angka yang lebih rendah, bukannya angka yang lebih tinggi. Mengikuti metode yang digunakan oleh Varshney (2001), penggunaan angka minimum dipertimbangkan akan jauh lebih kuat dibanding angka maksimum. Alasannya adalah, mengingat laporan mengenai korban tewas terkadang sangat

---

<sup>32</sup> Seperti gelombang kerusuhan Dayak-Madura di Sampit, Kalimantan Tengah, pada Februari - Maret 2001 yang menelan setidaknya 371 korban tewas.

<sup>33</sup> Misalnya konflik dengan kekerasan antara perusahaan dan buruh (konflik perburuhan), biasanya dalam bentuk pemogokan, sangat sedikit menimbulkan korban kemanusiaan ataupun kerusakan material. Sehingga perlu dilihat indikator lain yang lebih mampu menggambarkan keadaan, seperti jumlah buruh yang terlibat dan jumlah jam kerja yang hilang.

emosional dan sangat sulit dipisahkan dari dimensi politik dan ketika data pemerintah tidak bisa digunakan, maka kita tidak bisa mencapai konsensus tentang angka tertinggi yang dilaporkan. Hal ini karena tidak ada peneliti yang akan mencapai konsensus subjektif bersama dalam menentukan “berapa sebenarnya jumlah” orang tewas. Tetapi kita hanya bisa mencapai konsensus tentang “paling kurang sejumlah orang tewas.” Metode yang sama juga digunakan dalam menentukan besarnya jenis korban lainnya, seperti korban luka dan rumah, bangunan atau kendaraan yang rusak/terbakar.

Dengan demikian, pilihan terhadap angka yang lebih rendah dalam statistik korban dari kekerasan sosial secara metodologi jauh lebih kuat, tetapi harus diingat bahwa hal ini akan menyebabkan data yang didapat akan cenderung *underestimate*. Disamping itu, akan sangat mungkin terjadi bahwa masih terdapat insiden kekerasan sosial yang lolos dari pengamatan, walau telah menggunakan dua sumber –*Antara* dan *Kompas*– yang berskala nasional. Hal ini juga turut memberikan kontribusi pada kecenderungan data yang *underestimate* tersebut.

### Periode studi

Waktu yang dipilih adalah dekade terakhir abad ke 20, yaitu antara tahun tahun 1990 sampai dengan 2001. Periode studi ini mencakup dua masa, masa Orde Baru yang stabil (1990 s.d 1997) dan masa transisi (setelah 1998). Dengan demikian perkembangan aksi-aksi kekerasan sosial bisa dibandingkan diantara dua kurun waktu tersebut, yang tentunya akan memberikan tafsiran yang sangat penting. Tetapi tetap harus disadari pula bahwa kebijakan pemberitaan pers pada periode itu, berada dalam dua rezim yang berbeda pula. Sebelum reformasi 1998, pers Indonesia berada di bawah rezim otoriter, dimana tidak ada kemerdekaan pers, sehingga pemberitaan kasus-kasus kekerasan sosial menjadi sangat terbatas. Setelah 1998, barulah pers yang relatif bebas mendapatkan ruang gerak yang leluasa dan jumlah media pun meningkat tajam, sehingga laporan tentang konflik dan kekerasan sosial menjadi lebih terbuka. Hal ini membawa implikasi bahwa data kekerasan sosial sebelum tahun 1998 akan

---

<sup>34</sup> Misalnya, jika dilaporkan terdapat belasan korban tewas maka dapat diartikan bahwa kisarannya adalah antara minimal 11 dan maksimal 19.

cenderung *under estimate* dibanding data setelah tahun 1998. Tetapi ada juga kemungkinan bahwa laporan media setelah tahun 1998 akan *overestimate*.

Periode ini dipilih karena akan mampu memberi gambaran tentang perubahan dari masa 'stabil' dibawah Orde Baru menuju periode transisi setelah krisis ekonomi, dan membuat perbandingan diantara keduanya. Untuk sementara, periode 1990-1997 bisa dianggap mewakili keadaan stabil Orde Baru, sementara periode 1998-2001 mewakili masa transisi.

### **III. Kekerasan sosial: gambaran nasional**

#### *Perkembangan kekerasan sosial di Indonesia*

Berdasarkan kategorisasi kekerasan sosial yang telah diterangkan pada bagian terdahulu, maka agregasi statistik kekerasan sosial bisa ditampilkan seperti pada Tabel 1. Kekerasan sosial di Indonesia selama 1990-2001 telah menyebabkan setidaknya 6.208 jiwa kehilangan nyawa. Diantara empat kategori kekerasan sosial itu, kekerasan komunal adalah jenis kekerasan sosial yang terparah, jika diukur dengan jumlah korban tewas. Kekerasan komunal mencatat sekitar 77% (atau 4.771 jiwa) dari total korban tewas akibat kekerasan sosial, diikuti oleh kekerasan separatis dengan 22% korban tewas (atau 1.370 jiwa).

Gambar 2 memberikan indikasi bahwa korban tewas akibat kekerasan sosial sebagian besar terjadi selama masa transisi –sejak 1998, dimana grafiknya terlihat meningkat tajam. Tetapi patut dicatat bahwa, gambaran ini belum memperhitungkan korban tewas yang diakibatkan oleh penerapan Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh dan Papua antara tahun 1989-98 untuk menumpas gerakan separatis di sana. Korban DOM ini akan didiskusikan secara terpisah pada bagian kekerasan separatis, demikian pula dengan kekerasan sosial di Timor Timur.

Walau ledakan kasus terjadi sejak 1998, tidak berarti tidak ada kekerasan sosial pada periode sebelumnya. Sebagaimana disebutkan terdahulu, waktu itu laporan



tentang kekerasan sosial dikontrol secara ketat oleh regim Orde Baru. Gejala akan mulai maraknya kekerasan sosial di Indonesia setidaknya telah memperlihatkan tanda-tandanya sejak awal 1990-an. Dalam tahun 1993 ketika kekuasaan Orde Baru masih sangat stabil dan kuat, terjadi tiga kasus penting, yaitu: tragedi Nipah, insiden di Haur Koneng dan kasus Marsinah. Kemudian di tahun 1995 terdapat dua kasus, dan tahun 1996 meningkat menjadi delapan kasus. Diantaranya adalah operasi pembebasan Tim Lorentz 95 yang disandera OPM di Papua, peristiwa 27 Juli di Jakarta, konflik Dayak-Madura di Sambas, serta kerusuhan Situbondo dan Tasikmalaya. Tahun 1997 mencatat 15 kasus kekerasan sosial, diantaranya adalah kerusuhan di Banjarmasin dan Rengasdengklok. Memasuki tahun 1998 hingga saat ini, berbagai kasus-kasus baru bermunculan secara beruntun.

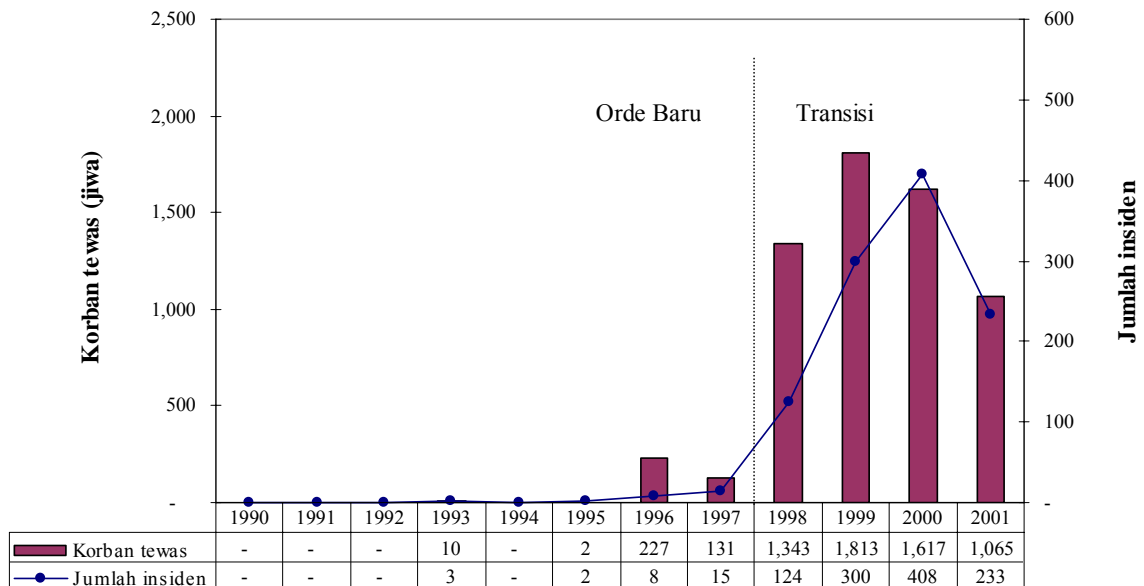
**Tabel 1. Kekerasan sosial menurut kategori, 1990-2001**

Kategori kekerasan sosial	Jumlah insiden *)	Jumlah insiden dengan minimum 1 korban tewas	Jumlah korban tewas (angka minimal)	% terhadap total korban tewas
Kekerasan komunal	465	262	4,771	76.9
Kekerasan separate	502	369	1,370	22.1
Kekerasan negara-masyarakat	88	19	59	1.0
Kekerasan hubungan industrial	38	4	8	0.1
<b>Total</b>	<b>1,093</b>	<b>654</b>	<b>6,208</b>	<b>100</b>

Sumber: Dihitung dari UNSFIR database.

Catatan: \*) Jumlah insiden yang dicatat pada kolom ini didefinisikan sebagai insiden dengan minimal terdapat satu indikator korban yang dilaporkan, bisa berupa korban tewas atau luka, atau korban rumah/bangunan atau kendaraan yang hancur/terbakar.

**Gambar 2.**  
**Kekerasan sosial, 1990-2001**



Sebagaimana bisa dilihat pada Gambar 2, kekerasan sosial mencapai puncaknya di sekitaryah tahun 1999-2000. Hal ini bisa jadi disebabkan oleh dua faktor. Pertama karena melemahnya represi negara secara tiba-tiba setelah Suharto lengser, dimana orang merasa lebih bebas, termasuk untuk berkonflik. Sementara faktor kedua adalah terbukanya kebebasan pers selama masa transisi ini. Walaupun terdapat perbedaan rejim kebijakan pers antara masa transisi dan Orde Baru, tetapi tetap dapat disimpulkan bahwa intensitas dan keparahan kekerasan sosial meningkat selama masa transisi. Walaupun Jumlah insiden dan korban tewas menurun di tahun 2001, kelihatannya masih terlalu pagi untuk menyimpulkan adanya trend yang menurun.

Walau studi ini tidak mencakup keseluruhan periode dari pemerintahan Orde Baru, kita tetap harus mencatat beberapa kasus kekerasan sosial sebelum tahun 1990. Diantaranya yang sangat menyita perhatian publik adalah: pembantaian ratusan ribu orang yang diduga sebagai pengikut ajaran komunis di tahun 1965-66,<sup>35</sup> Peristiwa

<sup>35</sup> Perkiraan jumlah korban dalam kekerasan sosial di Indonesia pada pertengahan tahun 1960-an yang terkait dengan aksi pembasmian pengikut PKI ini sangat bervariasi, mulai dari angka yang paling kecil sebesar 78.000 jiwa hingga yang paling tinggi 2 juta jiwa. Jumlah korban yang umumnya diterima berkisar antara 500.000 hingga 600.000 jiwa (Sulistyo, 2000).

Malari<sup>36</sup> (15 Januari 1974), peristiwa Tanjung Priok<sup>37</sup> (12 September 1984), dan sejarah panjang gerakan separatis di Aceh, Papua dan Timor Timur.<sup>38</sup>

### Sebaran regional

Dalam kurun waktu 1990-2001, insiden kekerasan sosial terjadi di semua propinsi di Indonesia kecuali di propinsi Bengkulu.<sup>39</sup> Di semua daerah, insiden kekerasan sosial menimbulkan korban tewas, kecuali di propinsi Jambi, Sumatra Selatan, Kalimantan Timur dan Sulawesi Tenggara.

Bedasarkan intensitas korban tewas, yaitu jumlah korban tewas yang ditimbang dengan jumlah penduduk, maka propinsi-propinsi di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga kategori. Intensitas korban tewas menerangkan bagaimana jumlah penduduk mempengaruhi rengking masing-masing daerah, misalnya jumlah korban tewas di daerah A sama dengan daerah B, tetapi penduduk di daerah A lebih sedikit, maka daerah A akan berada pada rengking yang lebih tinggi. Hal ini terjadi karena di daerah yang lebih sedikit jumlah penduduknya, diduga jumlah korban juga akan lebih sedikit, tetapi ketika jumlah korban tewas ternyata sama banyak, maka hal itu berimplikasi bahwa di daerah tersebut kekerasan sosial jauh lebih parah. Tiga kategori tersebut adalah: daerah konflik tinggi, sedang dan rendah. Berdasarkan Tabel 2, tiga propinsi tergolong daerah konflik tinggi (*high conflict area*), yaitu: Maluku (daerah konflik terparah), Aceh dan Kalimantan Tengah. Konflik di daerah-daerah ini tersebar di hampir seluruh wilayah kabupaten/kota di propinsi-propinsi tersebut. Kekerasan sosial di Maluku dan Aceh ditemukan di seluruh daerah kabupaten dan kota-nya.

---

<sup>36</sup> Malari merupakan singkatan dari Malapetaka 15 Januari (1974), merupakan aksi kerusuhan massa yang berawal dari demonstrasi anti Jepang oleh para mahasiswa yang terjadi bersamaan dengan kunjungan Perdana Menteri Jepang Kakuei Tanaka ke Jakarta. Keterangan resmi pemerintah pada waktu itu menyebutkan bahwa 11 orang terbunuh, lebih 100 orang terluka, hampir 1,000 kendaraan hancur/terbakar, 144 bangunan rusak/terbakar dan 820 orang ditangkap (Bresnan, 1993).

<sup>37</sup> Jumlah korban tewas dalam peristiwa ini bervariasi dan sangat simpang siur, mulai dari belasan sampai ratusan. Bresnan (1993) memperkirakan sebanyak 63 orang terbunuh dan lebih dari 100 orang terluka. Sementara hasil penyelidikan Komnas HAM (2000) melaporkan 24 korban tewas dan 55 luka.

<sup>38</sup> Di Aceh, setelah pemberontakan Daud Beureuh tahun 50-an, pergolakan dimulai lagi dengan diproklamirkannya Negara Aceh Merdeka pada tanggal 4 Desember 1976 oleh Hasan Tiro (Haris et. al., 1999). Sementara di Papua, kontak senjata antara gerilyawan Organisasi Papua Merdeka (OPM) dengan TNI terus terjadi sejak dekade 60-an (Pigay, 2001). Di Timor Timur, insiden kekerasan dimulai dengan operasi Komodo dan Seroja (1974-1975) menjelang wilayah tersebut menjadi propinsi ke 27 Indonesia pada tahun 1976 (Djajadi, 1999).

Sementara konflik Dayak-Madura di Kalimantan Tengah awal tahun 2001 yang lalu berawal di Sampit, tetapi kemudian menyebar ke daerah kabupaten/kota lainnya.

Daerah konflik sedang (*medium conflict area*) terdiri dari delapan propinsi, yaitu: Sulawesi Tengah, Jakarta, Kalimantan Barat, Papua, Kalimantan Selatan, Riau, NTT dan NTB. Sementara 15 propinsi lainnya diklasifikasikan sebagai daerah konflik rendah (*low conflict area*).

Berdasarkan klasifikasi daerah pada Tabel 2, Jawa Tengah dan Jawa Timur tergolong daerah konflik rendah walau total jumlah korban tewas di ke dua propinsi ini lebih besar dibanding korban tewas di Riau dan NTB –yang tergolong daerah konflik sedang. Hal ini karena jumlah penduduk di dua propinsi di pulau Jawa itu relatif sangat padat sehingga intensitas korban tewasnya menjadi relatif lebih kecil dibanding Riau dan NTB.

Kekerasan komunal, yang merupakan kategori kekerasan sosial terparah secara nasional, juga merupakan kekerasan sosial yang paling dominan terjadi di sebagian besar daerah (Tabel 2, kolom 6), kecuali di Aceh dan Papua yang didominasi oleh kekerasan separatis. Hal itu dipertegas oleh data pada Tabel 3 yang menampilkan sebaran insiden dan korban tewas menurut propinsi dan kategori kekerasan sosial.

---

<sup>39</sup> Studi ini tidak menemukan laporan tentang adanya insiden kekerasan sosial di Bengkulu selama kurun waktu 1990-2001, baik di *Antara* maupun *Kompas*. Tetapi tentu kita belum dapat menyimpulkan bahwa daerah ini steril dari aksi-aksi kekerasan sosial.

**Tabel 2. Klasifikasi daerah konflik, 1990-2001**

Propinsi	Jumlah insiden		Jumlah korban tewas		Kategori kekerasan sosial yang dominan (korban tewas terbanyak)
	Total	Dengan minimal 1 korban tewas	Total	per 100 ribu penduduk <sup>a)</sup>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<b><i>Daerah konflik tinggi</i></b> <sup>b)</sup>					
Maluku	165	138	1,949	93.4	<i>Communal (100%)</i>
Aceh	464	341	1,238	32.2	<i>Separatism (100%)</i>
Kalteng	16	13	440	27.0	<i>Communal (100%)</i>
<b><i>Daerah konflik sedang</i></b> <sup>b)</sup>					
Sulteng	15	10	334	17.2	<i>Communal (100%)</i>
Jakarta	55	16	1,230	13.5	<i>Communal (98%)</i>
Kalbar	17	9	442	12.2	<i>Communal (100%)</i>
Papua	41	29	136	7.0	<i>Separatism (97%)</i>
Kalsel	1	1	124	4.3	<i>Communal (100%)</i>
NTT	14	8	55	1.5	<i>Communal (96%)</i>
Riau	17	4	26	0.7	<i>Communal (96%)</i>
NTB	12	6	24	0.7	<i>Communal (88%)</i>
<b><i>Daerah konflik rendah</i></b> <sup>b)</sup>					
Bali	9	5	14	0.5	<i>Communal (100%)</i>
Sulut	3	1	9	0.3	<i>Communal (100%)</i>
Sulsel	14	3	20	0.3	<i>Communal (100%)</i>
Jabar	88	28	71	0.2	<i>Communal (87%)</i>
Lampung	20	5	11	0.2	-
Jateng	52	17	42	0.1	<i>Communal (90%)</i>
Sumut	24	7	11	0.1	<i>Communal (45%)</i>
Jatim	32	10	29	0.1	<i>Communal (76%)</i>
DIY	9	2	2	0.1	-
Sumbar	6	1	1	0.0	-
Jambi	7				-
Sumsel	7				-
Kaltim	4				-
Sultra	1				-
Bengkulu					-
<b>Total</b>	<b>1,093</b>	<b>654</b>	<b>6,208</b>	<b>3.2</b>	

Sumber: dihitung dari UNSFIR database.

Catatan:

<sup>a)</sup> Ditimbang dengan jumlah penduduk berdasarkan SUPAS 1995

<sup>b)</sup> Pengklasifikasian propinsi menjadi daerah konflik tinggi, sedang dan rendah berdasarkan sebaran data keparahan konflik, yaitu intensitas korban tewas (data pada kolom 5). Secara statistik, mengingat data tersebut tidak menyebar normal maka nilai tengah (rata-rata) bukanlah indikator yang baik digunakan sebagai ukuran pemusatan data. Sehingga untuk mengklasifikasikan propinsi-propinsi menurut tingkat keparahan konflik digunakan pendekatan median (nilainya 0.7) dan standar deviasi (nilainya 21.3), lihat catatan kaki nomor 47 untuk penjelasan lebih lanjut.

Pengklasifikasiannya adalah sebagai berikut:

- Daerah konflik tinggi: korban tewas per 100 ribu penduduk  $\geq 22$
- Daerah konflik sedang:  $0.7 \leq$  korban tewas per 100 ribu penduduk  $< 22$
- Daerah konflik rendah: korban tewas per 100 ribu penduduk  $< 0.7$

**Tabel 3. Kekerasan sosial menurut propinsi dan kategori, 1990-2001**

Propinsi	Kategori kekerasan sosial							
	Kekerasan komunal		Kekerasan separatis		State-community violence		Industrial relation related violence	
	Jumlah insiden	Jumlah korban tewas	Jumlah insiden	Jumlah korban tewas	Jumlah insiden	Jumlah korban tewas	Jumlah insiden	Jumlah korban tewas
Aceh			464	<b>1,238</b>				
Sumut	14	<b>5</b>			4	3	6	3
Sumbar	4	1					2	
Riau	11	<b>25</b>			2		4	1
Jambi	4				1		2	
Sumsel	3				1		3	
Bengkulu								
Lampung	6	4			8	4	6	3
Jakarta	33	1,209			22	21		
Jabar	68	<b>62</b>			13	9	7	
Jateng	44	<b>38</b>			7	4	1	
Yogyakarta	6	1			3	1		
Jatim	22	<b>22</b>			9	6	1	1
Bali	8	<b>14</b>					1	
NTB	9	<b>21</b>			2	3	1	
NTT	13	<b>53</b>			1	2		
Kalbar	13	<b>440</b>			2	2	2	
Kalteng	16	<b>440</b>						
Kalsel	1	<b>124</b>						
Kaltim					3		1	
Sulut	3	<b>9</b>						
Sulteng	13	334			2			
Sulsel	9	<b>20</b>			4		1	
Sultra					1			
Maluku	164	1,949			1			
Papua	1		38	<b>132</b>	2	4		
<b>Total</b>	<b>465</b>	<b>4,771</b>	<b>502</b>	<b>1,370</b>	<b>88</b>	<b>59</b>	<b>38</b>	<b>8</b>

Sumber: dihitung dari UNSFIR database

#### **IV. Kekerasan komunal: kategori kekerasan sosial terparah**

##### *Perkembangan kekerasan komunal*

Kekerasan komunal ini adalah kelompok terparah dari empat kategori besar kekerasan sosial di Indonesia, seperti dikemukakan di depan. Berikut ini akan diuraikan perkembangan (trend) kekerasan komunal di Indonesia.

Pecahnya serangkaian aksi kekerasan komunal yang umumnya berhulu pada konflik komunal di Indonesia adalah suatu fenomena penting yang menandai proses transisi yang tengah berlangsung ini. Skala kekerasan secara tiba-tiba meningkat tajam dan kasus-kasus baru bermunculan segera setelah reformasi dimulai di tahun 1998 (Gambar 3). Terlihat jelas bahwa jumlah insiden dan korban tewas lebih banyak terjadi setelah tahun 1998. Tidak ada laporan mengenai insiden dan korban tewas sebelum tahun 1995. Dalam tahun 1995 dua kali kerusuhan komunal terjadi di Maumere and Larantuka, Nusatenggara Timur.<sup>40</sup> Tahun 1996 mencatat beberapa peristiwa penting, seperti kerusuhan Tasikmalaya dan Situbondo,<sup>41</sup> peristiwa 27 Juli di Jakarta,<sup>42</sup> dan kerusuhan Dayak-Madura di Sambas, Kalimantan Barat. Intensitas insiden meningkat di tahun 1997, beberapa kasus-kasus penting diantaranya adalah: tragedi sahur di Rengasdengklok, kerusuhan di Majalengka dan kerusuhan di Banjarmasin.<sup>43</sup>

Tahun reformasi 1998, diawali oleh serangkaian kerusuhan di berbagai tempat akibat kelangkaan bahan-bahan pokok. Kemudian segera disusul oleh gelombang kerusuhan Mei di Jakarta dan beberapa kota besar lainnya. Sejak paruh kedua tahun 1998 dan tahun-tahun berikutnya, beragam kasus kekerasan komunal terjadi di semua

---

<sup>40</sup> Insiden di Maumere –dimana dua warga terbunuh– dipicu oleh ketidakpuasan massa terhadap tuntutan jaksa atas terdakwa dalam kasus pencemaran Hostia Kudus. Sedang kasus di Larantuka dipicu oleh kasus yang sama (pencemaran Hostia Kudus) ketika sekitar 3.000 umat Katolik mengikuti upacara ‘Ekakristi’ (Antara, 1/7/95).

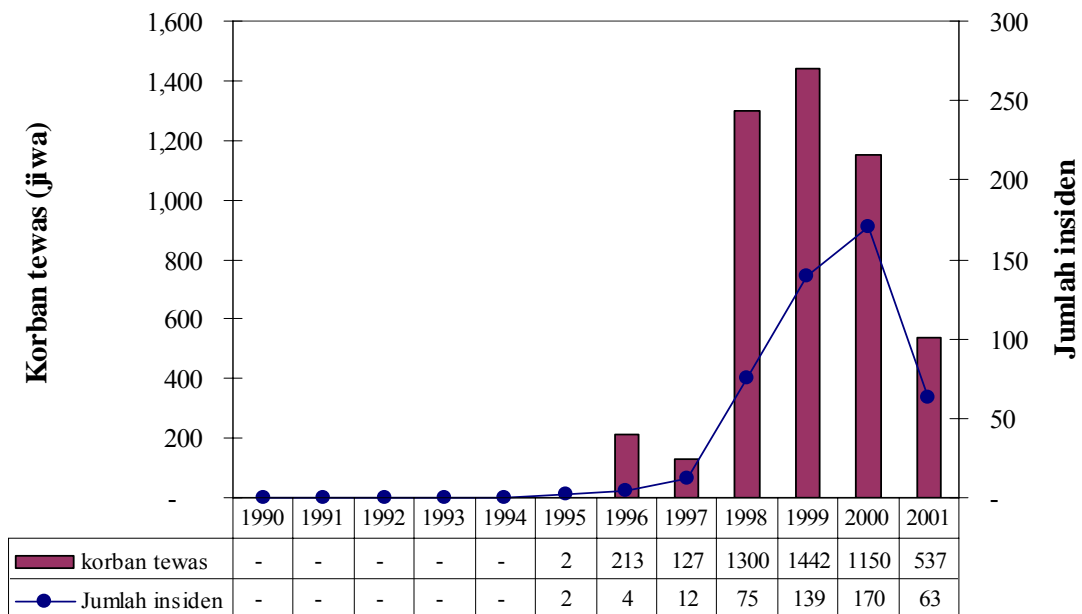
<sup>41</sup> Kerusuhan di Situbondo dipicu oleh ketidakpuasan massa terhadap tuntutan jaksa atas terdakwa dalam kasus pelecehan kyai. Lima tewas dan sedikitnya delapan gereja dibakar. Kerusuhan Tasikmalaya –yang dipicu oleh perlakuan kasar oknum Polisi terhadap seorang santri– meyebabkan empat orang terbunuh dan puluhan toko dibakar massa.

<sup>42</sup> Adalah tragedi perebutan kantor Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Demokrasi Indonesia (PDI) karena kasus dualisme kepemimpinan partai, antara kubu Suryadi (Ketua DPP PDI hasil kongres Medan) dengan kubu Megawati (Ketua DPP PDI versi Munas Surabaya).

<sup>43</sup> Kerusuhan Banjarmasin (23/5/97) yang menyebabkan 124 orang meninggal terjadi setelah kampanye Golkar menjelang Pemilu 1997.

pulau besar di Indonesia. Diantaranya adalah gelombang kerusuhan komunal di Poso, Maluku, Sambas, Sampit, Pangkalan Bun, Luwu, Bagan Siapi-api, Mataram, Kupang serta Ketapang, pembunuhan oleh massa dengan dalih isu dukun santet, pertikaian politik, dan tawuran antar kampung di Jakarta, Cirebon, Indramayu, dan lain lain.

**Gambar 3.**  
**Kekerasan komunal, 1990-2001**



*Distribusi regional dari kekerasan komunal*

Kekerasan komunal memiliki distribusi regional terluas. Insiden kekerasan komunal ditemukan di sedikitnya 116 kabupaten/kota (dari total 295 kabupaten/kota yang ada)<sup>44</sup> yang tersebar di 22 propinsi (dari total 26 propinsi) di Indonesia.<sup>45</sup> Dari 116 kabupaten/kota tersebut, insiden dengan minimal 1 korban tewas ditemukan di 66 kabupaten/kota di 18 propinsi (Tabel 4).

<sup>44</sup> Total 295 kabupaten/kota di Indonesia –yang terdiri dari 231 kabupaten dan 64 kota– mengacu pada jumlah kabupaten/kota pada buku *Indonesia National Human Development Report 2001* (UNDP-BPS-Bappenas, 2001).

<sup>45</sup> Bandingkan dengan *kekerasan separatis* yang eksis hanya di dua propinsi: Aceh and Papua, *kekerasan negara-masyarakat* dengan korban tewas terdapat di 15 kabupaten/kota di 11 propinsi, sedangkan korban tewas dalam *kekerasan hubungan industrial* hanya ditemukan di tiga kabupaten.



Sebuah studi terbaru di India<sup>46</sup> menyimpulkan bahwa **kerusuhan komunal** – khususnya antara Hindu dan Muslim– merupakan kasus yang dominan terjadi di daerah perkotaan (*city specific cases*) dan terkonsentrasi di beberapa kota besar. Kasus kekerasan komunal di Indonesia –seperti ditunjukkan pada Tabel 4– menunjukkan gambaran yang berbeda. Insiden kekerasan komunal tidak dominan di kota besar, malah lebih banyak terjadi insiden dan korban tewas di daerah kabupaten –termasuk di kota-kota kecil yang merupakan ibukota-ibukota kabupaten. Sekitar 64% jumlah insiden dan 58% korban tewas dalam kekerasan komunal terjadi di 87 daerah kabupaten. Sementara kekerasan komunal hanya ditemui di 29 daerah kota.

**Tabel 4. Kekerasan komunal: variasi antara kota dan kabupaten, 1990-2001**

Daerah	Jumlah kabupaten/kota dimana terjadi insiden kekerasan komunal	Jumlah insiden	Jumlah korban tewas
Kabupaten	87	297 (64%)	2,752 (58%)
Kota	29 <sup>a)</sup>	168 (36%)	2,019 (42%) <sup>b)</sup>
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>465</b>	<b>4,771</b>

Sumber: Dihitung dari UNSFIR database.

Catatan:

<sup>a)</sup> Semua daerah kota ini berpenduduk di atas 150 ribu jiwa (berdasarkan SP 2000) dan umumnya adalah ibukota propinsi, hanya 11 daerah kota yang berpenduduk di atas 1 juta jiwa (termasuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan 5 wilayah kota).

<sup>b)</sup> Korban tewas di daerah kota ini didominasi oleh korban kerusuhan Mei '98 di Jakarta yang menyebabkan 1,188 tewas.

#### Konsentrasi daerah dari kekerasan komunal

Kekerasan komunal terkonsentrasi di beberapa daerah, tetapi daerah-daerah tersebut tersebar merata di seluruh Indonesia. Menariknya lagi, jika diamati tingkat keparahan kekerasan sosial berdasarkan jumlah korban tewas, maka ke 66 kabupaten/kota dimana terjadi kekerasan sosial yang menelan korban jiwa tersebut dapat dikelompokkan ke dalam tiga klasifikasi. Pengelompokan tersebut dibuat berdasarkan pendekatan median dan standar deviasi, karena data tidak menyebar

<sup>46</sup> Lihat Varshney (2001).

normal.<sup>47</sup> Pengelompokan daerah tersebut adalah sebagai berikut: Pertama, *communal riot prone I* (CRP I) yang diklasifikasikan sebagai daerah dengan korban tewas per 100 ribu penduduk lebih dari 39.7. Kedua, CRP II yang didefinisikan sebagai daerah dengan korban tewas per 100 ribu penduduk antara 0.54 – 39.7. Dan ketiga adalah CRP III, yaitu daerah dengan kurang dari 0.54 korban tewas per 100 ribu penduduk. Korban tewas akibat kekerasan komunal terkonsentrasi di CRP I dan II, yaitu masing-masing 65 % dan 33 % dari total 4.771 korban tewas (Tabel 5).

**Tabel 5. Communal riot prone (CRP) area, 1990-2001**

<b>Klasifikasi daerah</b>	<b>Total korban tewas</b>	<b>% terhadap total korban tewas</b>	<b>Jumlah kab / kota</b>
<i>Communal riot prone I</i> (korban tewas per 100 rb. pend. $\geq$ 39.7)	3.088	65	8
<i>Communal riot prone II</i> ( $0.54 \leq$ korban tewas per 100 rb. pend. $<$ 39.7)	1.594	33	27
<i>Communal riot prone III</i> (korban tewas per 100 rb. pend. $<$ 0.54)	89	2	31
<b>Total</b>	<b>4.771</b>	<b>100</b>	<b>66</b>

Sumber: Dihitung dari UNSFIR database.

Catatan : Lihat Lampiran 1 untuk daftar lengkap dari nama kabupaten/kota untuk masing-masing *CRP area*.

CRP I terdiri dari 8 kabupaten/kota di empat propinsi, yaitu: semua (lima) kabupaten/kota di Maluku, Poso di Sulawesi Tengah, Kotawaringin Timur di Kalimantan Tengah, dan Sambas di Kalimantan Barat. Kecuali Maluku, dimana semua kabupaten/kota-nya termasuk kategori CRP I, hanya satu kabupaten/kota di tiga propinsi lainnya yang dikategorikan CRP I. Daerah-daerah yang termasuk ke dalam CRP I ini terdapat di daerah yang acap kali disebut dengan kawasan timur Indonesia.<sup>48</sup> CRP II terdiri dari 27 kabupaten/kota yang tersebar di 14 propinsi.

<sup>47</sup> Ketika data terdistribusi secara normal, data tersebar merata di sekitar nilai rata-rata, sehingga rata-rata mengindikasikan konsentrasi data dan nilai rata-rata tersebut akan sama dengan median. Tetapi, jika data tidak terdistribusi secara normal, maka median akan membagi data secara seimbang di kedua sisinya. Dengan kata lain, untuk kasus ini, median lebih baik digunakan untuk mengukur konsentrasi data. Ukuran penyebaran data diberikan oleh jarak standar deviasi dari median.

<sup>48</sup> Banyak studi yang mengelompokkan wilayah Indonesia kedalam dua kawasan: kawasan barat dan kawasan timur Indonesia. Kawasan barat yang terdiri dari Sumatra, Jawa dan Bali sedang sisanya (Kalimantan, Sulawesi, Nusatenggara, Maluku dan Papua) disebut kawasan timur. Kawasan barat secara umum lebih maju dibanding kawasan timur.

Sementara 31 kabupaten/kota lainnya diklasifikasikan sebagai CRP III (selengkapnya lihat Lampiran 1).

### Variasi dari kekerasan komunal

Kekerasan komunal terdiri atas cakupan masalah yang sangat luas, sehingga kategori ini bisa pula dikelompokkan berdasarkan isu apa yang ada dibelakang kasus-kasus konflik komunal itu. Pengelompokkan insiden kekerasan komunal ke dalam beberapa sub-kategori berdasarkan isunya akan membuat kita lebih jernih dalam melihat variasi dan problematikanya. Sub-kategori yang bisa dibuat adalah sebagai berikut:

Kekerasan yang terkait dengan isu etnis, agama, dan asli-pendatang (*ethnic, religion and migration related violence*). Sub-kategori kekerasan komunal ini terkait dengan tiga isu yang sulit dipisahkan, yaitu: etnis, agama dan migrasi. Migrasi penduduk telah melahirkan kelompok masyarakat yang disebut penduduk asli dan pendatang. Pengkombinasian ketiga istilah ini dalam mencirikan suatu kekerasan komunal karena karakter penyebaran agama di masa lalu yang terkait dengan daerah dan kelompok etnis tertentu. Sehingga, etnis-etnis tertentu biasanya diasosiasikan dengan agama tertentu. Hal ini menyebabkan masalah ketika etnis-etnis penganut suatu agama bermigrasi ke daerah tertentu yang telah didiami oleh etnis penganut agama lain. Sebagai contoh, migran Madura di Kalimantan biasanya beragama Islam, sementara penduduk asli bersuku Dayak umumnya beragama Kristen. Ketika konflik kekerasan terjadi, sulit untuk membedakan apakah perbedaan etnis, agama atau asal, yang menyebabkannya. Contoh aktualnya adalah konflik berdarah di Maluku, Poso dan Luwu. Kelompok yang bertikai di daerah-daerah tersebut berbeda agama (Islam dan Kristen), mereka juga berbeda etnis dan masing-masing mewakili apa yang disebut sebagai kaum pendatang (*migrant*) dan penduduk asli (*native*). Sementara konflik komunal di Sambas, Sampit, Pangkalan Bun, Bagan Siapi-api dan kerusuhan di pemukiman transmigrasi di Kinali (Sumatra Barat) dan Jujuhan (Jambi) hanya dicirikan oleh isu perbedaan etnis dan status asli dan pendatang. Praktis tidak ada isu tunggal yang berada di balik sub-kategori dari konflik komunal ini.

Kekerasan komunal dengan isu etnis, agama dan asli-pendatang ini merupakan sub-kategori yang paling parah di antara tujuh variasi dalam kekerasan komunal. Tercatat 3.219 korban tewas, atau sekitar 68 %, dari total 4.759 korban tewas dalam kekerasan komunal ini (Tabel 6). Berdasarkan skala keparahan tersebut, *ethnic-religion-migration related violence* ini terkonsentrasi di beberapa daerah, yaitu: Maluku, Poso di Sulawesi Tengah, Sambas di Kalimantan Barat, Sampit di Kalimantan Tengah, Luwu di Sulawesi Selatan dan Batam di Riau (di masing-masing daerah ini terdapat korban tewas lebih dari 20 jiwa). Semua daerah tersebut masuk dalam kategori CRP I dan II. Walau korbannya terkonsentrasi di beberapa daerah, kasus kekerasan komunal yang terkait dengan isu etnis, agama dan asli-pendatang ini ditemui di banyak daerah –yaitu di 39 kabupaten/kota yang tersebar di 17 propinsi.

**Tabel 6. Kekerasan komunal menurut sub-kategori, 1990-2001**

Sub-kategori	Korban tewas		Insiden	
	Jumlah	% thd total	Jumlah	Kab/kota
Etnis, agama, asli-pendatang	3,230	67.7	233	39
Kerusuhan Mei 98	1,202	25.2	6	10
Perbedaan pandangan politik	156	3.3	79	54
Tawuran antar kampung	87	1.8	70	28
Isu ‘dukun santet’	65	1.4	28	17
Perebutan sumberdaya	16	0.3	16	10
<i>Food riots</i>	5	0.1	23	22
Lainnya	10	0.2	10	9
<b>Total</b>	<b>4,771</b>	<b>100</b>	465	116

Sumber: Dihitung dari UNSFIR database.

Kerusuhan Mei 1998 (*the May 1998 riots*). Kekerasan komunal ini mengacu pada gelombang kerusuhan yang terjadi menjelang jatuhnya mantan Presiden Suharto pada bulan Mei 1998 di Jakarta dan beberapa kota besar lainnya, seperti: Medan, Padang, Palembang, Solo, dan Yogyakarta. Tipe kekerasan komunal ini sangat spesifik jika dilihat dari bagaimana meletusnya, waktu dan tempat kejadiannya, serta sangat terkait dengan kejatuhan sebuah rezim, sehingga ia perlu dikelompokkan ke dalam sub-kategori tersendiri –yaitu ‘kerusuhan Mei 98’– dalam kategori kekerasan komunal. Disamping mengakibatkan ribuan korban tewas, kerusuhan Mei 98 ini juga

mengakibatkan kerugian material yang sangat besar,<sup>49</sup> dan sekitar 150,000 orang meninggalkan Indonesia selama kerusuhan Mei ini dimana sebanyak 70,000 diantaranya diyakini adalah etnis Cina.<sup>50</sup>

Kerusuhan dan penjarahan akibat kelangkaan bahan pokok (*food riots*). Isu kekerasan komunal ini juga sangat spesifik. Yaitu dalam bentuk serangkaian kerusuhan massa dan aksi penjarahan terhadap sembako yang terjadi umumnya di sekitar bulan Januari-Maret 1998 ketika krisis moneter (ekonomi) mencapai klimaksnya yang ditandai oleh merosotnya nilai tukar rupiah menjadi sekitar Rp 15.000 per satu dolar. Yang dijarah umumnya adalah toko-toko atau gudang yang menyimpan sembako.

Kerusuhan karena kelangkaan sembako ini terjadi secara sporadis dalam waktu tidak berselang lama setidaknya di 23 lokasi<sup>51</sup>, yaitu : Padang Sidempuan, Pagaram, Jatiwangi, Kuningan, Cirebon, Pamanukan, Cikarang, Tegal (2 lokasi), Pangalengan, Rembang, Brebes, Jember, Tuban, Pasuruan, Bojonegoro, Bima, Praya, Ende, Sampang, Ujung Pandang dan Donggala. Sedang satu insiden lagi terjadi agak belakangan (September 1998) di Batanghari, Jambi. Dilaporkan bahwa kerusuhan ini telah mengakibatkan setidaknya 266 toko atau gudang dijarah/dihancurkan/dibakar, 79 kendaraan dibakar/dihancurkan, dan lima orang dilaporkan tewas.<sup>52</sup>

Pada saat itu, terjadi kenaikan harga-harga barang dengan sangat menggila, yang mencapai 2-4 kali lipat dibanding harga semula. Kenaikan harga yang tajam ini dibarengi dengan kelangkaan persediaan barang-barang, bahan-bahan kebutuhan pokok. Hal ini menimbulkan dampak yang sangat serius, terutama bagi kelompok marginal dan ekonomi menengah ke bawah. Pola konsumsi pokok berubah drastis. Sementara itu, opini publik yang berkembang mengatakan bahwa jalur distribusi barang-barang di Indonesia dikuasai oleh etnis Cina, serta banyak dijumpai kasus penimbunan sembako di berbagai tempat –yang didorong oleh motif spekulasi untuk mendapatkan keuntungan maksimum.

---

<sup>49</sup> Sebagai contoh, kerusuhan Mei 98 terparah terjadi di Jakarta yang mencatat hancurnya atau terbakarnya 1.026 rumah, 4.676 bangunan lain (toko, kantor, pasar, dll) dan 1.948 kendaraan, disamping menyebabkan 1.188 jiwa kehilangan nyawa (*Kompas*, 3 Juni 1998).

<sup>50</sup> Suryadinata (2002), hal. 65.

<sup>51</sup> Occorandi (1998) menulis bahwa kerusuhan ini (*food riots*) terjadi di 40 kota, tetapi studi ini hanya menemukan informasi lengkap di 23 lokasi.

<sup>52</sup> Semuanya adalah akumulasi dari angka-angka minimal dari kerusakan yang dilaporkan.

Keadaan ini menciptakan suasana psikologi kolektif berupa frustrasi massal di kalangan kelompok marginal yang jumlahnya membengkak dengan sangat tajam karena hantaman krisis ekonomi –di antaranya karena banyaknya buruh yang kehilangan pekerjaan karena perusahaan tempat mereka bekerja bangkrut. Keadaan ini menjadi jerami kering yang menyebabkan munculnya kerusuhan dan penjarahan dengan dalih menuntut diturunkannya harga barang dan kelangkaan sembako segera diatasi.

Dengan latar belakang seperti itu, aksi kolektif ini dengan gampang dapat diidentifikasi sebagai kerusuhan anti etnis Cina dan anti golongan mapan/kaya yang diwakili oleh simbol pertokoan, karena kenyatannya korban dari kerusuhan ini umumnya etnis cina dan toko-tokonya. Namun, akan lebih tepat jika aksi kekerasan sosial ini dikelompokkan ke dalam sub-kategori kekerasan komunal karena masalah dasarnya adalah lonjakan harga dan kelangkaan bahan pokok (*foot riots*).

Perbedaan pandangan dan sikap politik (*political views*). Perbedaan pandangan dan sikap politik seringkali diwujudkan dalam bentuk aksi kekerasan komunal. Sub-kategori ini, mencakup konflik inter atau antar partai politik yang kemudian diikuti oleh bentrokan antara pendukungnya masing-masing. Umumnya kekerasan ini terjadi sehubungan dengan pemilihan umum dalam berbagai tingkatannya, pemilihan kepala daerah, dan sebagainya. Terkadang kekerasan terjadi diantara sesama pendukung sebuah partai karena perbedaan pandangan dalam menentukan pemimpin mereka, seperti kekerasan yang terkait dengan disingkirkannya Megawati sebagai ketua umum PDI.

Kekerasan karena perbedaan pandangan politik ini adalah perkembangan baru yang menarik untuk dicermati. Jumlah insiden meningkat terus, dengan puncaknya di tahun 1999 yang sangat terkait dengan gesekan antar partai politik sehubungan dengan digelarnya pemilu di tahun itu. Di tahun 2000 dan 2001, intensitas konflik ini terlihat menurun. Ia merupakan sub-kategori kekerasan komunal terparah ketiga (menurut jumlah korban tewas) setelah *ethnic, religion and migration related violence* dan *the May riot* (Tabel 6). Kemudian sub-kategori ini mencatat jumlah insiden terbanyak ke dua (sebanyak 79 insiden). Selain itu sub-kategori ini memiliki sebaran

regional terluas, kasusnya ditemukan di 54 kabupaten/kota yang tersebar di 17 propinsi, tetapi mayoritas insiden (hampir 70 %) terjadi pulau Jawa.

Persaingan terhadap sumberdaya (*competing resources*). Sub-kategori kekerasan komunal ini disebabkan oleh pertikaian diantara kelompok-kelompok masyarakat ketika memperebutkan sesuatu sumberdaya ekonomi, tetapi tidak disertai oleh atribut etnis, agama dan asli-pendatang –sebagaimana sub-kategori kekerasan komunal yang terdahulu. Sumberdaya yang menjadi sumber pertikaian bisa berupa tanah (*land dispute*), area niaga, dan lain-lain.

Terdapat 16 korban tewas dalam 5 insiden dari total 16 insiden dalam konflik perebutan sumberdaya ini. Yang menonjol adalah kasus konflik pertanahan (*land dispute*) di NTT yang telah menyebabkan 13 korban tewas, kemudian pertikaian antar nelayan di Jepara (dua orang tewas) dan pertikaian antar desa dalam memperebutkan areal perdagangan kali lima di Denpasar (satu orang terbunuh).

Isu ‘dukun santet’. Sub-kategori ini lebih mengacu pada gejala yang ada di permukaan yaitu kasus pembunuhan yang dilakukan massa dengan dalih isu dukun santet. Tetapi kalau ditelusuri secara mendalam, ada kemungkinan isu dukun santet ini hanya dijadikan semacam kendaraan, walaupun masalah subsansialnya adalah faktor lain.<sup>53</sup> Kasus ini hanya ditemui di Pulau Jawa, dimana isu ini mulai menghangat di sekitar akhir 1998, dimulai dari Banyuwangi, Jawa Timur, terus ke Jawa Tengah sampai dengan pertengahan 1999. Setelah berhenti sebentar, dan serangkaian kasus dengan isu yang sama terjadi pada tahun 2000 di Jawa Barat.

Tawuran antar desa, antar kampung atau antar kelompok (*civil commotion*). Sub-kategori ini sebenarnya pengelompokan yang agak kabur, tetapi itulah kenyatannya, bahwa ditemui berbagai kasus perkelahian massal yang tidak jarang bersifat historis dan kultural antara dua kelompok. Jumlah kasus ini cukup banyak dan

---

<sup>53</sup> Setidaknya ada tiga spekulasi yang mengemuka mengenai masalah apa yang melatar belakangi pembunuhan oleh massa dengan dalih isu dukun santet ini, yang pertama adalah balas dendam atas pembantaian yang dialami oleh pengikut Partai Komunis Indonesia (PKI) di pertengahan tahun 1960-an, kedua adalah masalah sengketa pertanahan dan ketiga –yang lebih spekulatif– adalah rekayasa yang dilakukan oleh kekuatan tertentu untuk mengacaukan daerah Jawa Timur menjelang Pemilu 1999. Tetapi belum ada studi lapangan komprehensif yang mengungkap apa sebenarnya masalah dibalik isu dukun santet ini (lihat laporan investigatif *Majalah Tempo* 8-14 Januari 2002).

umumnya terkonsentrasi pada daerah-daerah tertentu, misalnya tawuran di daerah Manggarai dan pertikaian antara kampung Berlan dan Pal Meriam di Matraman (Jakarta), tawuran antar desa di daerah Indramayu, Cirebon dan pantai utara lainnya, tawuran di Tasikmalaya, Cilacap, Banyumas, serta tawuran di Buleleng dan beberapa kasus di daerah lainnya. Penelitian yang lebih saksama tentu akan mengungkapkan motif dan permasalahan sebenarnya dari kasus-kasus perkelahian massal ini, apakah itu masalah ekonomi, politik, etnis atau lainnya. Tetapi, karena keterbatasan informasi mengenai masalah yang lebih detail di media, maka pengelompokannya hanya sampai sub-kategori ini. Kasus tawuran antar kampung ini umumnya terjadi di pulau Jawa, terutama Jakarta, Jawa Barat dan Jawa Tengah.

## **V. Kekerasan separatis**

Kekerasan separatis (*separatist violence*) didiskusikan dalam dua bagian. Bagian pertama membahas konflik di Aceh dan Papua, sementara yang kedua mendiskusikan kasus Timor Timur. Sebagaimana telah dikemukakan di muka bahwa cara pemerintah Indonesia dalam menangani gerakan separatis di Aceh dan Papua berbeda dengan ketika menghadapi gerakan yang sama di Timor Timur.

### *Kasus Aceh dan Papua: sebuah aspirasi terhadap ketidakmerataan*

Kekerasan sosial di Aceh dan Papua mengakar pada sejarah panjang gerakan separatis di kedua propinsi tersebut sehubungan dengan perkembangan ketidakpuasan daerah terhadap pusat dan bagaimana pemerintah pusat menanganinya selama ini. Eskalasi dan eksistensi kekerasan sosial ini telah berkembang jauh sebelum reformasi dan transisi berlangsung. Aceh dan Papua ditetapkan sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) sampai dengan 1998. Pemerintah Indonesia mulai memberlakukan DOM di Aceh pada tahun 1989, berdasarkan perkembangan keamanan di Aceh yang dilaporkan oleh Ibrahim Hasan –gubernur Aceh saat itu. Tanggal 7 Agustus 1998 –tak lama setelah jatuhnya Suharto– Jenderal Wiranto yang saat itu menjabat Panglima TNI secara resmi mencabut status DOM di Aceh. Di tahun yang sama, DOM di Papua juga dicabut. Pencabutan DOM di kedua daerah ini adalah hasil dari tuntutan reformasi.



Konflik Aceh mendominasi kekerasan separatis, baik dari jumlah insiden maupun dari jumlah korban tewas. Kekerasan di Aceh umumnya berupa kontak senjata antara sipil bersenjata dengan aparat keamanan, kerusuhan massa, kekerasan aparat dalam menangani massa dan aksi-aksi premanisme berupa kekerasan/teror terhadap masyarakat yang dilakukan oleh kelompok tak dikenal, yang bisa berasal baik dari sipil ataupun militer. Kekerasan di Aceh ini ditambah lagi dengan adanya sentimen anti etnis Jawa dan Batak, dimana cukup banyak orang dari kedua etnis ini yang dibantai oleh GAM selain aparat keamanan. Etnis Jawa yang umumnya tinggal di daerah transmigrasi dianggap mewakili simbol 'penjajah' tanah Aceh. Sementara orang Batak dianggap mewakili Kristen, sementara hampir semua orang Aceh adalah penganut Islam. Tetapi semua aksi kekerasan itu berakar pada masalah separatisme di Aceh.

Pada pertengahan tahun 1998, begitu kuat harapan bahwa penyelesaian konflik Aceh akan memasuki babak baru dengan dicabutnya status propinsi ini sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). Tetapi kenyatannya, eskalasi konflik bukannya menunjukkan intensitas yang menurun –bahkan sebaliknya. Tidak jelasnya upaya penyelesaian masalah ini, seiring dengan ketidakpastian kondisi politik nasional, menyebabkan meningkatnya intensitas kekerasan.

Sementara di sisi lain, konflik Papua dalam tiga tahun terakhir didominasi oleh masalah seputar pengibaran bendera Bintang Kejora yang kasusnya menjadi hangat setelah pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid, diawal masa kepresidenannya di akhir 1999, yang mengizinkan bendera Papua tersebut dikibarkan sebagai simbol kultural. Praktis di semua kabupaten di Papua jatuh korban jiwa karena insiden pengibaran Bintang Kejora ini.

Berita media tentang kekerasan separatis di kedua propinsi ini baru dilaporkan secara lebih terbuka semenjak era reformasi tahun 1998. Pada waktu diterapkannya DOM di Aceh, praktis tidak ada media yang menulis laporan mengenai konflik di daerah ini secara apa adanya, apalagi mengenai korban jiwa yang jatuh. Demikian juga di Papua, akan sangat sulit untuk mendapatkan informasi tentang berapa jumlah korban yang tewas selama penerapan DOM di daerah itu.

Untuk konflik Aceh, studi ini hanya mencatat laporan insiden kekerasan sejak 1998, dimana insiden pertama yang diekspos secara terbuka adalah kerusuhan di Lhokseumawe (31 Agustus – 3 September 1998) mengiringi penarikan pasukan organik TNI dari Aceh seiring dengan pencabutan DOM di propinsi itu. Antara tahun 1998-2001 terdapat setidaknya 1.238 korban tewas yang dilaporkan media dari 341 insiden (Tabel 7).

Untuk periode sebelumnya, dari beberapa analisa tentang konflik Aceh, terdapat beberapa versi jumlah korban tewas selama penerapan DOM di Aceh antara 1989-98. Versi terendah adalah angka yang dikeluarkan oleh Komnas HAM yang melaporkan 781 korban tewas, sementara Usman Hasan menyebut angka yang lebih besar, 1.300 orang meninggal.<sup>54</sup> Sedangkan versi tertinggi adalah data yang dirilis oleh Forum Peduli HAM Aceh yang melaporkan bahwa 1,321 orang telah terbunuh selama penerapan DOM itu (Eda dan Darma, 1999, hal. 14-15).

**Tabel 7. Kekerasan separatistis di Aceh dan Papua, 1990-2001**

Tahun	Aceh			Papua		
	Jumlah insiden	Jumlah insiden dengan minimal 1 korban tewas	Jumlah korban tewas	Jumlah insiden	Jumlah insiden dengan minimal 1 korban tewas	Jumlah korban tewas
1990-97	-	-	-	2	2	<b>14</b>
1998	7	4	<b>13</b>	2	1	<b>1</b>
1999	129	84	<b>360</b>	6	2	<b>5</b>
2000	189	121	<b>362</b>	17	13	<b>92</b>
2001	139	132	<b>503</b>	11	10	<b>20</b>
Total	464	341	<b>1,238</b>	38	28	<b>132</b>

Sumber: Dihitung dari UNSFIR database.

Di Papua, kebanyakan insiden yang dilaporkan terjadi setelah tahun 1998. Walau demikian, terdapat dua insiden di tahun 1996 yang dilaporkan media, yaitu kerusuhan di Abepura yang terjadi saat kedatangan mayat Thomas Waggai<sup>55</sup> dan

<sup>54</sup> Usman Hasan adalah salah seorang anggota penasihat khusus Presiden untuk masalah Aceh, yang pada waktu itu dibentuk oleh mantan Presiden Habibie.

<sup>55</sup> Thomas Waggai adalah salah seorang tokoh yang berjuang untuk kemerdekaan Papua yang meninggal ketika berstatus sebagai tahanan di Penjara Cipinang, Jakarta.

operasi pembebasan Tim Expedisi Lorentz 95 yang disandra oleh OPM di desa Mapenduma.<sup>56</sup> Intensitas insiden tertinggi dan jumlah korban tewas terbanyak adalah di tahun 2000. Sayangnya, tidak ada laporan mengenai berapa banyak sebenarnya korban tewas di Papua sebelum tahun 1998. Tetapi, sebuah buku yang baru diterbitkan –ditulis oleh Leo Suryadinata, seorang ilmuwan politik dari Universitas Nasional Singapura– menulis bahwa dilaporkan sekitar 30,000 sampai 80,000 orang Irian sudah terbunuh sejak tahun 1969.<sup>57</sup>

Sampai saat ini kekerasan separatis ini memang baru ditemui di daerah yang kaya dengan sumberdaya alam ini: Aceh dan Papua. Tetapi semenjak 1998, bersamaan dengan reformasi dan kemudian diikuti oleh rencana implementasi otonomi daerah (desentralisasi) oleh pemerintah pusat, konflik dan ketegangan antara pusat dan daerah juga muncul di Riau<sup>58</sup> dan Kalimantan Timur<sup>59</sup> yang berjuang untuk mendapatkan bagian yang lebih besar dalam pembagian hasil sumberdaya alam, terutama penerimaan minyak dan gas. Perlawanan Riau dan Kalimantan Timur ini sangat potensial untuk berkembang menjadi gerakan separatis.<sup>60</sup> Semangat separatisme itu sudah ada, tetapi cara mereka mengungkapkan dan mengekspresikannya memang belum sampai menggunakan cara-cara kekerasan seperti di Aceh dan Papua. Sehingga, apa yang berkembang di empat propinsi kaya tersebut dapat digolongkan sebagai konflik antara pusat dan daerah,<sup>61</sup> dimana gerakan separatis adalah klimaks dari konflik itu.

Apa yang melatarbelangi permasalahan di empat propinsi ini, yang dicirikan oleh konflik pusat dan daerah? Perspektif berikut barangkali bisa ditawarkan. Keempat propinsi tersebut memiliki kesamaan karakteristik: kaya sumberdaya alam tetapi rata-rata tingkat kesejahteraan masyarakatnya tidak sebanding dengan kekayaan daerahnya. Kesejahteraan masyarakatnya tidak lebih tinggi, bahkan di

---

<sup>56</sup> Dari tanggal 8 Januari – 15 Mei 1996, rombongan peneliti WWF (Tim Lorentz 95) yang terdiri dari sejumlah ilmuwan asal Inggris, Belanda, Jerman dan Indonesia diculik dan disandra oleh OPM pimpinan Kelly Kwalik di desa Mapenduma, Wamena. Pemerintah Indonesia melakukan operasi militer pembebasan sandera pada tanggal 9-15 Mei 1996 setelah sebelumnya pihak Komite Palang Merah Internasional (ICRC) menarik diri sebagai mediator.

<sup>57</sup> Lihat Suryadinata (2002), hal. 63 dan catatan kaki terkait.

<sup>58</sup> Hampir sepertiga total penerimaan minyak dan gas nasional dihasilkan dari propinsi Riau, dan Produk Domestik Regional Broto (PDRB) per kapitanya lebih dari 2.3 kali rata-rata nasional.

<sup>59</sup> PDRB per kapita Kalimantan Timur hampir 4 kali lebih besar dibanding rata-rata nasional.

<sup>60</sup> Lihat Tadjoeeddin, *et. al.* (2001).

<sup>61</sup> Konflik semacam ini juga sering disebut dengan konflik vertikal.

beberapa daerah jauh tertinggal, dibanding rata-rata kesejahteraan rakyat Indonesia, sementara kekayaan alam daerahnya melimpah dan kekayaan daerah-daerah tersebut jauh lebih tinggi dibanding rata-rata nasional (lihat Tabel 8).

**Tabel 8. Ketidakseimbangan antara kekayaan daerah dan kesejahteraan masyarakat, 1996 (Indonesia = 100)**

Propinsi <sup>1</sup>	Kabupaten/kota terkaya	Kekayaan Daerah	Kesejahteraan Masyarakat					
		PDRB perkapita Riil	Exp/cap <sup>2</sup> Riil	E <sub>0</sub> <sup>3</sup>	Lit <sup>4</sup>	MYS <sup>5</sup>	HDI <sup>6</sup>	Poverty <sup>7</sup> 1999
<b>Aceh</b>		<b>139</b>	<b>82</b>	<b>103</b>	<b>111</b>	<b>132</b>	<b>102</b>	<b>62</b>
	Aceh Utara	347	85	102	112	132	103	75
<b>Riau</b>		<b>239</b>	<b>117</b>	<b>104</b>	<b>115</b>	<b>130</b>	<b>104</b>	<b>59</b>
	Kepulauan Riau	281	113	102	110	119	99	42
	Bengkalis	432	100	103	114	126	101	73
<b>Kalimantan Timur</b>		<b>392</b>	<b>130</b>	<b>102</b>	<b>111</b>	<b>136</b>	<b>103</b>	<b>86</b>
	Kutai	681	123	99	110	126	100	84
	Berau	306	146	101	105	113	98	34
	Bulungan	193	184	106	109	126	103	119
	Kota Balikpapan	397	135	105	113	153	104	70
	Kota Samarinda	212	144	102	115	158	105	73
<b>Papua</b>		<b>165</b>	<b>91</b>	<b>98</b>	<b>83</b>	<b>94</b>	<b>89</b>	<b>232</b>
	Fak Fak	1,604	82	100	108	123	95	241
<b>Indonesia</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Sumber: Diadaptasi dari Tadjoeuddin *et.al.* (2001), Tabel 6, hal. 296.

Catatan:

<sup>1</sup> Empat propinsi dimana terjadi konflik antara pusat dan daerah

<sup>2</sup> Pengeluaran konsumsi riil perkapita per bulan

<sup>3</sup> E<sub>0</sub> adalah Angka Harapan Hidup

<sup>4</sup> Lit adalah Tingkat Melek Huruf

<sup>5</sup> MYS adalah Rata-Rata Lama Bersekolah

<sup>6</sup> HDI adalah (Indeks Pembangunan Manusia)

<sup>7</sup> Berdasarkan angka 'poverty head count' dari Susenas 1999 dalam NHDR Indonesia 2001

Dengan kata lain, di ke empat propinsi kaya tersebut, kebijakan nasional tidak mampu mentransformasikan kekayaan alam daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Tadjoeuddin *et. al.* (2001) menemukan korelasi yang sangat lemah antara tingkat output daerah dan kesejahteraan masyarakat (seperti pendidikan, kesehatan dan kemiskinan) di empat propinsi kaya tersebut. Hal ini menjadi sumber konflik antara pusat dan daerah, karena masyarakat lokal, khususnya

penduduk asli, yakin bahwa mereka adalah pewaris utama dari kekayaan alam yang ada di daerah mereka, tetapi hak-hak mereka terabaikan.

Data diatas mengindikasikan hasil dari kebijakan Orde Baru yang bertujuan untuk meningkatkan level agregat dari kesejahteraan masyarakat seiring dengan memacu pertumbuhan. Sulit untuk dipungkiri bahwa kebijakan tersebut telah menghasilkan tingkat ketimpangan antar daerah yang rendah dalam hal pemerataan kesejahteraan sosial. Tetapi hal ini dicapai dengan mengorbankan beberapa daerah, sebagaimana kita temukan dimana korelasi antara kekayaan daerah dan kesejahteraan masyarakat sangatlah rendah. Hal ini telah menumbuhkan suatu kesadaran kolektif di daerah-daerah kaya, khususnya di kalangan penduduk asli, yaitu mereka tidak mendapatkan bagian yang adil dari pengurusan kekayaan alam tanah leluhur mereka. Aspirasi untuk mendapatkan bagian yang adil ini bukanlah aspirasi menuntut pemerataan, tetapi lebih merupakan “aspirasi terhadap ketidakmerataan.” Aspirasi ini adalah respon dari masyarakat yang tingkat kesejahteraannya sama saja atau malah lebih rendah dibanding rata-rata nasional, sementara daerah mereka sangat kaya akan sumberdaya alam.<sup>62</sup> Mereka bangkit melawan represi politik dan ekonomi di bawah Orde baru selama lebih dari 30 tahun. Mereka sedang mempertanyakan stabilitas artifial yang dicapai oleh kebijakan pemerataan Orde Baru.

#### *Kasus Timor Timur: warisan kolonial*

Kekerasan sosial di Timor Timur sengaja ditempatkan secara terpisah pada sub-bagian ini karena sifat kasusnya yang sangat spesifik dibandingkan dengan kekerasan separatis di Aceh dan Papua. Pada tanggal 30 Agustus 1999, melalui suatu jajak pendapat yang dilakukan oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), hampir 80% orang Timor Timur memilih untuk menolak paket otonomi yang ditawarkan pemerintah Indonesia, dan memilih merdeka. Indonesia mengambil menginvasi Timor Timur tahun 1975 ketika Portugal –penjajah sebelumnya– meninggalkan daerah ini begitu saja tanpa adanya suatu kejelasan sehubungan dengan pemindahan kekuasaan. Presiden Suharto mengumumkan UU no 7/76 yang menempatkan Timor Timur

---

<sup>62</sup> Pada hari jadi Riau ke 43, Harian *Kompas* menulis bahwa sebanyak 20 % dari 4.2 juta penduduknya hidup dalam kondisi prasejahtera, sedangkan hampir 70 % angkatan kerjanya berpendidikan rendah. Lihat “*Riau 43 tahun, Alamnya Kaya tetapi Rakyatnya Miskin*,” *Kompas* 10 Agustus 2000.

sebagai propinsi Indonesia yang ke 27. Hal ini ditentang oleh penduduk asli Timor Timur yang tumbuh dengan gaya hidup dibawah penjajahan Portugis yang jelas-jelas berbeda dengan penjahan Belanda di bagian lain Indonesia. Sebagian dari mereka mengangkat senjata dan mengorganisir perlawanan dibawah kepemimpinan Xanana Gusmao dan Fretilin.

Selama integrasi Timor Timur dengan Indonesia, serangkaian aksi kekerasan terjadi, baik antara kekuatan pro integrasi dan pro kemerdekaan, maupun kekerasan selama operasi militer Indonesia untuk menekan gerakan kemerdekaan. Karena kekerasan di Timor Timur sangat dipolitisasi oleh berbagai kelompok kepentingan, maka sangat sulit untuk menemukan berapa sebenarnya jumlah orang yang tewas untuk mengukur keparahan dari kekerasan sosial. Ketika pers Indonesia sangat dibatasi dalam melaporkan kekerasan di Timor Timur, pers asing sangat menggebu-gebu dalam pemberitaannya. Karena itu, dalam kasus khusus ini, kami memutuskan untuk menggunakan laporan Perserikatan Bangsa Bangsa.

**Tabel 9. Kekerasan di Timor Timur**

Tanggal/tahun	Keterangan	Jumlah korban tewas
1999	Semua kekerasan yang terjadi sepanjang tahun 1999, termasuk kekerasan sebelum dan sesudah referendum	Sekitar 1000
12 November 1991	Insiden di pemakaman Santa Cruz	50 – 400
1975-84	Perang sipil dan operasi militer Indonesia	30,000 – 200,000

Sumber: Ditabulasi dari UN (2000).

Dalam sebuah laporan untuk Badan Ekonomi dan Sosial PBB (*UN Economic and Social Council*), Bacre Waly Ndiaye menulis bahwa diperkirakan 100,000 orang Timor Timur dari total populasi 700,000 dibunuh oleh angkatan bersenjata Indonesian antara tahun 1975-80. Laporan itu juga menyebutkan bahwa antara tahun 1980-84, sebanyak 100,000 lainnya dibunuh atau meninggal akibat penyakit atau kelaparan. Tetapi angka itu dibantah oleh Indonesia, dengan mengatakan bahwa jumlah korban

tewas sekitar 30,000. Pasukan Indonesia menebak para demonstran yang tidak bersenjata di pemakaman Santa Cruz di Dili, ibukota Timor Timur. Menurut laporan Ndiaye tersebut, korban tewas dalam insiden di Santa Cruz adalah antara 150 dan 270, sementara beberapa sumber lain menyebutkan angka 400 (UN, 2000, hal. 5).

Kantor Hak Asasi Manusia dari *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) memperkirakan sekitar 1,000 orang terbunuh di tahun 1999, ketika kekerasan hebat terjadi sehubungan dengan isu referendum.<sup>63</sup> Kekerasan tersebut bisa dibedakan antara sebelum dan sesudah hari jajak pendapat. Sebelum hari jajak pendapat, kekerasan didominasi oleh intimidasi dari milisi pro integrasi yang diduga didukung oleh tentara Indonesia. Sedangkan setelah hari jajak pendapat, situasi keamanan di Timor Timur memburuk dengan sangat cepat. Kekerasan meningkat setelah pengumuman hasil jajak pendapat yang dimenangkan oleh pro kemerdekaan di awal September 1999. Hal ini memprovokasi milisi-milisi pro integrasi membuat kerusuhan. Mereka melakukan gerakan bumi hangus yang terorganisir dan terkoordinir. Diperkirakan lebih dari 250,000 orang menyeberang ke Timor Barat.<sup>64</sup> Militer Indonesia diduga secara aktif mendukung aksi milisi pro integrasi ini. Dengan demikian, kekerasan ini bersifat “komunal” sekaligus bersifat “separatis.”

Adalah sulit untuk menemukan laporan media yang dapat dipercaya tentang kekerasan di Timor Timur antara insiden Santa Cruz di tahun 1991 dan tahun 1999, karena pemerintah Indonesia memperlakukan Timor Timur ini sebagai daerah tertutup. Tidak ada wartawan atau orang asing yang dapat memasuki daerah ini tanpa izin.

---

<sup>63</sup> UN (2000), hal. 58.

<sup>64</sup> UN (2000), hal. 54.

## **VI. Kekerasan negara-masyarakat: manifestasi ketidakpuasan masyarakat terhadap negara**

Kekerasan sosial yang terjadi antara negara dan masyarakat (*state-community violence*) ini merupakan manifestasi dari ketidakpuasan masyarakat terhadap proses dan cara-cara penyelenggaraan negara.<sup>65</sup> Konflik ini bisa berupa konflik antara masyarakat melawan aparat negara (sipil atau militer) maupun konflik dengan institusi formal negara. Perbedaan antara masyarakat dan aparat/institusi negara, tidak berarti menyalahkan salah satu pihak. Dalam berbagai kasus, bisa saja yang salah adalah masyarakat, sementara di lain kasus yang salah adalah aparat atau institusi negara. Berbeda dengan konflik yang berakar pada masalah separatisme, dalam jangka pendek, konflik kategori ini tidak akan berdampak langsung pada disintegrasi, tetapi lebih berupa keinginan yang kuat akan adanya suatu perubahan dalam kehidupan bernegara. Konflik ini bisa berbentuk aksi massa karena ketidaksenangan terhadap militer dan simbol-simbolnya, aksi-aksi mahasiswa karena kekecewaan terhadap penyelenggaraan negara, kekerasan aparat dalam menangani aksi-aksi tersebut, dan lain-lain.

### *Kecenderungan pada masa transisi*

Mayoritas dari insiden kekerasan negara-masyarakat ini terjadi selama transisi berlangsung –sejak reformasi 1998. Hal ini karena lebih memungkinkan bagi masyarakat untuk mengekspresikan ketidaksukaannya pada negara (*state*) di masa transisi ini. Walau demikian terdapat beberapa insiden yang terjadi pada periode sebelumnya. Tahun 1993 ditandai oleh dua peristiwa penting yang menyita perhatian secara publik nasional, yaitu: tragedi Nipah di Sampang-Madura<sup>66</sup> dan peristiwa Haur Koneng di Majalengka-Jawa Barat.<sup>67</sup> Kemudian terdapat satu insiden di tahun 1996 yaitu kerusuhan di Nabire-Papua sehubungan dengan proses penerimaan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Di tahun 1997 terjadi bentrokan tentara dengan massa di Timika

---

<sup>65</sup> Negara dalam hal ini lebih mengacu pada aparat atau institusi negara.

<sup>66</sup> Dalam peristiwa ini lima petani ditembak mati oleh tentara dari Koramil setempat. Insiden terjadi ketika aparat Koramil –yang mengawal petugas yang melakukan pengukuran tanah untuk pembangunan waduk– menghalau massa yang melakukan protes terhadap pembangunan waduk.

<sup>67</sup> Insiden Haur Koneng –yang dipicu oleh penanganan yang tidak cermat oleh polisi terhadap sebuah kelompok keagamaan– ini menyebabkan empat orang terbunuh (satu polisi dan tiga orang penduduk sipil).



yang menyebabkan empat orang tertembak mati. Di tahun reformasi 1998, setidaknya tujuh insiden dengan minimal satu korban tewas terjadi, seperti peristiwa penembakan empat mahasiswa Universitas Trisakti dan tragedi Semanggi I. Sedang tragedi Semanggi II terjadi di tahun 1999. Sejumlah serangan massa terhadap kantor-kantor dan pos-pos polisi secara mencolok terjadi sejak 1998 di berbagai tempat sebagai bentuk ekspresi ketidaksenangan masyarakat terhadap polisi yang sekaligus menjadi indikasi lemahnya profesionalisme polisi.

Insiden kekerasan negara-masyarakat ini terjadi di banyak daerah. Setidaknya ada laporan insiden di 49 kabupaten/kota yang tersebar di 19 propinsi (dari total 295 kabupaten/kota dan 26 propinsi) di seluruh Indonesia. Sekitar 60% dari total korban tewas dan jumlah insiden terjadi di daerah-daerah perkotaan, serta 40% sisanya terjadi di daerah-daerah kabupaten. Hal ini juga menunjukkan bahwa ketidakpuasan masyarakat terhadap negara sudah tersebar luas, baik di daerah pedesaan maupun perkotaan.

**Tabel 10. Kekerasan negara-masyarakat, 1990-2001**

Year	Insiden		Insiden dengan minimal 1 korban tewas	Jumlah korban tewas
	Total	Jumlah kab/kota		
1990-96	3	3	2	9
1997	2	2	1	4
1998	32	26	7	28
1999	12	10	2	3
2000	23	17	5	10
2001	16	14	2	5
<b>Total</b>	<b>88</b>	<b>49</b>	<b>19</b>	<b>59</b>

Sumber: Dihitung dari UNSFIR database.

Tabel 10 menunjukkan bahwa jumlah insiden meningkat tajam pada tahun 1998, hal ini mengindikasikan bahwa bangkitnya keberanian masyarakat dalam menyalurkan ketidakpuasannya dalam bentuk kekerasan yang seiring dengan melemahnya (menurunnya) peran militer. Hal ini merupakan kecenderungan baru setelah reformasi. Di tahun-tahun sebelumnya, represi negara begitu kuatnya membunuh aspirasi masyarakat. Arus reformasi telah melelehkan kebekuan masyarakat selama ini dalam mengkomunikasikan keluhannya. Masyarakat sipil menjadi lebih kuat (atau berani) sementara negara melemah. Sayangnya karena

ketiadaan suatu institusi yang kuat yang seharusnya mampu mengikat masyarakat sipil dan negara dalam interaksinya, telah menyebabkan konflik berubah menjadi aksi kekerasan sosial.

## **VII. Kekerasan hubungan industrial: dominannya kekerasan antara masyarakat dan perusahaan**

### *Kecenderungan pada masa transisi*

Sebagaimana jenis kasus lainnya, kekerasan yang terkait dengan hubungan industrial (*Industrial relations violence*) ini umumnya terjadi setelah reformasi 1998 (Tabel 11). Sebelumnya antara tahun 1990-97 hanya tiga insiden kekerasan yang dilaporkan media, diantaranya yang terpenting adalah kasus pembunuhan buruh Marsinah di Jawa Timur (9/5/1993).<sup>68</sup> Sedangkan delapan insiden terjadi tahun 1998, 14 insiden di tahun 1999, 9 insiden di tahun 2000 dan 4 insiden di tahun 2001. Catatan kronologis tersebut juga mengindikasikan bahwa kekerasan sosial kategori ini juga merupakan kecenderungan yang menyertai transisi, sebagaimana tiga kategori kekerasan sosial sebelumnya.

Kekerasan sosial yang terkait dengan hubungan industrial ini terjadi di 28 kabupaten/kota di 14 propinsi di Indonesia. Tetapi jika dilihat dari sisi korban tewas, hanya delapan orang meninggal dari empat insiden di empat kabupaten (Tapanuli Utara, Indragiri Hulu, Lampung Selatan dan Sidoarjo) dari total 38 insiden. Kerugian yang lebih besar adalah dari sisi korban material, dimana 377 rumah dan bangunan dan 133 kendaraan rusak/terbakar. Walaupun relatif tidak banyak korban jiwa yang jatuh, tetapi angka kerugian material menunjukkan dimensi lain dari keparahan kekerasan sosial ini.

---

<sup>68</sup> Dua insiden lainnya adalah serangan massa terhadap perusahaan pertambangan emas PT Monterado Mas Mining di Sambas-Kalimantan Barat (29/3/96), dan kerusuhan dalam demonstrasi buruh di Sumedang- Jawa Barat (31/1/97).

**Tabel 11. Kekerasan hubungan Industrial, 1990-2001**

Tahun	Jumlah insiden	Insiden dengan minimal 1 korban tewas	Jumlah korban tewas
1990-97	3	1	1
1998	8	1	1
1999	14	1	3
2000	9	1	3
2001	4	-	-
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>4</b>	<b>8</b>

Sumber: Dihitung dari UNSFIR database.

#### Dua jenis kekerasan hubungan industrial

Kekerasan hubungan industrial terdiri dari dua bentuk, yaitu (1) antara buruh dengan perusahaan dan (2) antara masyarakat dengan perusahaan. Masyarakat disini berarti masyarakat yang berada di sekitar lokasi perusahaan. Berdasarkan perbedaan ini, kekerasan sosial antara masyarakat dengan perusahaan terlihat sangat dominan. Mayoritas insiden dan korban tewas (lebih dari 80%) diakibatkan oleh jenis kekerasan sosial antara perusahaan dan masyarakat.

Sebanyak 31 dari total 38 insiden dan 7 dari 8 korban tewas dalam kekerasan yang terkait dengan hubungan industrial adalah kasus kekerasan antara masyarakat dan perusahaan, sedang sisanya adalah insiden dan korban tewas akibat kekerasan antara buruh dan perusahaan.

Tetapi, apakah rendahnya angka kematian dalam konflik antara buruh dan perusahaan berarti bahwa konflik jenis ini tidak begitu penting? Jawabannya tentu tidak. Untuk mendapatkan gambaran yang lebih akurat tentang intensitas konflik antara buruh dan perusahaan yang biasanya diwujudkan dalam bentuk pemogokan buruh, kita harus menggunakan indikator yang lain. Indikator yang lazim digunakan baik oleh Departemen Tenaga Kerja maupun oleh organisasi buruh dunia *International Labour Organization* (ILO) adalah jumlah buruh yang terlibat dan jam kerja yang hilang akibat pemogokan tersebut. Tabel 12 menunjukkan bahwa frekuensi

pemogokan sudah cukup tinggi sejak tahun 1990, dan relatif bukan merupakan kecenderungan pada masa transisi semata.

Mengapa mayoritas konflik kekerasan ini terkait dengan hubungan antara masyarakat dan perusahaan? Konflik antara buruh dan perusahaan (konflik perburuhan) lebih mendapatkan saluran institusional dibanding konflik antara masyarakat dengan perusahaan. Konflik perburuhan telah ada jauh sebelum reformasi (Tabel 12), tetapi konflik itu relatif tidak disertai kekerasan sosial, melainkan lebih disertai dengan kerugian material yaitu hilangnya jam kerja. Hal ini ditenggarai karena telah adanya mekanisme institusi yang menjalankan fungsi mediasi, seperti keberadaan Kementerian Tenaga Kerja dan Serikat Buruh, khususnya di perusahaan yang relatif besar.

Lain halnya dengan konflik antara masyarakat dengan perusahaan –yang umumnya terjadi setelah reformasi– dimana relatif tidak ada institusi yang bisa berfungsi sebagai mediator. Sebelum reformasi, perusahaan dengan kolaborasinya dengan negara –atau sekelompok orang yang memegang kekuasaan negara– dengan menggunakan argumen pertumbuhan ekonomi dan stabilitas selalu menggunakan berbagai cara represif untuk membungkam suara-suara dan keluhan-keluhan masyarakat, terutama dalam hal keadilan alokasi sumberdaya. Umumnya pihak perusahaan menjalin kerjasama yang baik dengan jaringan teritorial militer sampai ke tingkat desa –seperti Babinsa (Bintara Pembinaan Desa), Polsek dan Koramil.

Tetapi reformasi telah membuat semuanya berubah. Terjadi penguatan *civil society*, yang merupakan fungsi dari pertumbuhannya. Pertumbuhan *civil society* ini dapat dilihat dari dua dimensi, pertama dari segi pertumbuhan jumlahnya secara kuantitatif dan kedua dari segi perbaikan fungsi, cakupan dan kualitas gerakannya.<sup>69</sup> Penguatan *civil society* ini membuat model-model represi tak lagi bisa dan tidak lagi efektif digunakan, dan lemahnya *good corporate governance* dalam praktik-praktik bisnis membuat banyak perusahaan tidak bisa berhubungan secara harmonis dengan masyarakat sekitarnya. Keadaan yang demikian mendorong konflik-konflik yang ada di antara masyarakat dan perusahaan berubah menjadi aksi-aksi kekerasan sosial.

---

<sup>69</sup> Untuk literatur terbaru mengenai pertumbuhan *civil society* setelah reformasi 1998 di Indonesia, lihat Feulner (2001).

**Tabel 12. Kasus pemogokan buruh, 1990-2000**

Tahun	Jumlah kasus	Jumlah buruh yang terlibat	Jumlah jam kerja yang hilang
1990	61	27,839	229,959
1991	130	64,474	534,610
1992	251	176,005	1,019,654
1993	185	103,490	966,931
1994	278	136,699	1,226,940
1995	276	128,855	1,300,001
1996	350	221,537	2,497,973
1997	287	145,559	1,225,702
1998	234	152,493	12,254
1999	125	48,232	915,105
2000	273	126,045	1,281,242
2001 (Jan-Mei)	116	73,023	763,061

Sumber: Departemen Tenaga Kerja

### **VIII. Membaca data: *what can be inferred?***

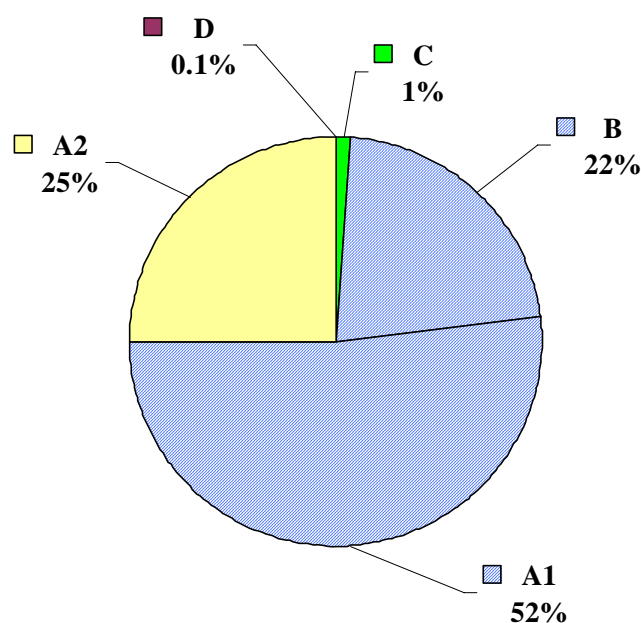
Setelah mengelaborasi daftar panjang dari kasus-kasus kekerasan sosial dalam sebuah bentuk anatomi seperti telah ditampilkan pada bagian di atas, selanjutnya akan muncul pertanyaan yaitu inferensi-inferensi apa yang bisa ditarik dari untaian fakta statistik tersebut? Walau tidak diuraikan secara mendalam, setidaknya beberapa inferensi dan kesimpulan berikut dapat ditarik.

#### *Konsentrasi isu*

Korban tewas dalam kekerasan sosial didominasi oleh kekerasan komunal (77%) lalu diikuti oleh kekerasan separatis (22%). Agak berbeda dengan kekerasan separatis yang definisinya lebih jelas dan hanya merujuk pada konflik di Aceh dan Papua, maka kekerasan komunal memiliki variasi yang cukup beragam tergantung isunya, sehingga harus dibedakan ke dalam beberapa sub-kategori. Isu paling dominan dari kekerasan komunal adalah sub-kategori kekerasan yang terkait dengan

isu etnis, agama dan migrasi (*ethnic-religion-migration related violence*)<sup>70</sup> yang menyebabkan lebih dari dua pertiga korban tewas dalam kekerasan komunal, atau menyumbang lebih dari separuh (52%) dari total korban tewas dalam kekerasan sosial. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kekerasan sosial di Indonesia didominasi oleh *ethnic-religion-migration related violence* dan *kekerasan separatis*, sebagaimana diilustrasikan oleh daerah arsiran A1 dan B pada Gambar 4, dengan persentase korban tewas sebesar 74% dari seluruh korban tewas dalam kekerasan sosial.

**Gambar 4.**  
**Konsentrasi isu dari kekerasan sosial,**  
**berdasarkan jumlah korban tewas, 1990-2001**



Keterangan:

- **A1** = *ethnic-religion-migration related violence* (isu dominan dari *kekerasan komunal*)
  - A2 = isu-isu lain dari *kekerasan komunal* (6 isu)
- A = A1 + A2 = *Kekerasan komunal*  
**B** = *Kekerasan separatis*  
 C = *Kekerasan negara-masyarakat*  
 D = *Kekerasan hubungan industrial*

Sumber: Dihitung dari UNSFIR database.

<sup>70</sup> Enam isu lainnya dari *kekerasan komunal* adalah: kerusuhan Mei 1998, perbedaan pandangan politik, tawuran antar kampung, isu dukun santet, perebutan sumberdaya dan food riots, selengkapnya

### Konsentrasi daerah

Kekerasan sosial di Indonesia tidak hanya menunjukkan adanya semacam konsentrasi isu, tetapi juga menunjukkan adanya konsentrasi daerah. *Kekerasan separatis* terjadi di propinsi Aceh dan Papua, sementara *ethnic-religion-migration related violence* terkonsentrasi di daerah yang termasuk kategori *communal riot prone I* yang mencakup kabupaten/kota di propinsi Maluku, Sulawesi Tengah, Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah. Ke-enam propinsi tersebut, sebagai daerah konsentrasi kekerasan sosial, menyumbang sekitar 73 % korban tewas dalam kekerasan sosial di Indonesia selama kurun waktu 1990-2001.

### Institusi untuk pencegahan konflik

Beberapa studi menyimpulkan bahwa adanya suatu tatanan institusi ditengah-tengah kehidupan bermasyarakat, berbangsa atau bernegara akan mampu meredam konflik sosial agar tidak berubah menjadi konflik kekerasan (*violent social conflict*).<sup>71</sup> Keberadaan institusi yang efektif mampu menjadi fasilitator konflik, sehingga penyelesaiannya tidak perlu menempuh jalan kekerasan sosial. Dan sebaliknya, ketiadaan institusi akan menyebabkan konflik sosial disalurkan melalui cara-cara kekerasan. Kasus Indonesia juga menunjukkan hal yang kurang lebih senada.

Contoh nyatanya adalah *kekerasan hubungan industrial*. Sebagaimana telah didiskusikan pada bagian VII, dengan keberadaan beberapa mekanisme insitusi seperti Kementerian Tenaga Kerja dan serikat buruh, konflik antara buruh dan perusahaan relatif dapat dikelola. Sementara di sisi lain, karena ketiadaan institusi sebagai fasilitator, banyak konflik masyarakat-perusahaan yang berakhir dengan kekerasan. Sebagai tambahan, institusi seperti ini bisa menyuarakan keluhan dan ketidakpuasan masyarakat dan sebagai jalan keluar bagi kelompok-kelompok yang bertikai. Keberadaan institusi seperti ini pulalah yang relatif tidak ditemui dalam

---

lihat bagian IV tulisan ini.

<sup>71</sup> Lihat Snyder (2000) dan Krisberg (1998).

konflik lainnya, seperti konflik komunal, separatis, dan konflik antara masyarakat dan negara.

*Apakah bersifat temporer?*

Apakah gejala kekerasan sosial di Indonesia bersifat temporer atau merupakan suatu gejala permanen? Dari Gambar 2 dan 3, secara kasar dapat disimpulkan bahwa kekerasan sosial di Indonesia menunjukkan kecenderungan yang meningkat. Selama periode studi, jatuhnya korban tewas akibat kekerasan sosial mulai di tahun 1993, angkanya meningkat tajam di tahun 1998, dan mencapai puncaknya di tahun 1999-2000, sedangkan tahun 2001 ditandai oleh adanya intensitas yang menurun. Tetapi masih terlalu pagi untuk menyimpulkan adanya suatu kecenderungan yang menurun.

Apakah kekerasan sosial terkait dengan perubahan historis tertentu? Kelihatannya ya. Kekerasan sosial yang hebat sejak 1998 tak lepas dari proses transisi Indonesia menuju demokrasi. Sementara sebelumnya, pengalaman Indonesia dengan kekerasan sosial yang memanas terjadi di pertengahan tahun 60-an yaitu transisi dari Orde Lama ke Orde Baru yang ditandai oleh meletusnya peristiwa Gerakan 30 September 1965. Sebelumnya adalah serangkaian pemberontakan daerah di tahun 1950-an ketika Indonesia baru saja berdiri.

## **IX. Summary dan studi selanjutnya**

Paper ini merupakan langkah awal dari serangkaian studi mengenai konflik sosial di Indonesia, yang bertujuan untuk memetakan aksi-aksi kekerasan sosial yang terjadi di Indonesia selama kurun waktu sekitar satu dekade terakhir. Dengan menggunakan pendekatan media, paper ini menguraikan insiden-insiden kekerasan sosial, dan menyusunnya menjadi sebuah anatomi dimana terlihat dengan gamblang pola, trend, distribusi regional, keparahan dan intensitas dari berbagai jenis kekerasan sosial. Studi ini mencakup seluruh insiden kekerasan sosial yang telah terjadi di Indonesia dalam rentang waktu antara tahun 1990-2001.



Daftar panjang insiden-insiden kekerasan sosial tersebut dapat dikelompokkan ke dalam empat kategori besar, yaitu: *kekerasan komunal*, *kekerasan separatis*, *kekerasan negara-masyarakat* dan *kekerasan hubungan industrial*. Dalam kurun waktu penelitian tersebut, tercatat setidaknya 1,093 insiden yang telah menyebabkan setidaknya 6,208 jiwa melayang. Terdapat kecenderungan bahwa baik jumlah insiden maupun korban tewas mengalami peningkatan yang signifikan pada fase transisi dengan puncaknya sekitar tahun 1999-2000.

Dilihat dari distribusi spasialnya, kekerasan sosial di Indonesia ternyata cenderung lebih banyak terjadi di kawasan kota-kota kecil/kabupaten dibandingkan dengan di kota-kota besar. Propinsi-propinsi di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam tiga daerah konflik, yaitu *high conflict area* (Maluku, Aceh dan Kalimantan Tengah), *medium conflict area* (Sulawesi Tengah, Jakarta, Kalimantan Barat, Papua, Kalimantan Selatan, Riau, NTT dan NTB) dan 15 propinsi lainnya diklasifikasikan sebagai *low conflict area*.

Ditemukan bahwa *kekerasan komunal* dan *kekerasan separatis* merupakan kategori kekerasan sosial yang menimbulkan persentase korban tewas terbesar, masing-masing 77% dan 22%. Sementara 1% sisanya disumbang oleh dua kategori lainnya.

*Kekerasan komunal* mencakup berbagai dimensi kekerasan sosial antar kelompok masyarakat, sehingga ia perlu dibedakan ke dalam beberapa sub-kategori. Diantaranya adalah *ethnic-religion-migration related violence* yang merupakan sub-kategori terbesar yang menyebabkan korban tewas. Sekitar 52% korban tewas dalam seluruh kekerasan sosial terjadi dalam sub-kategori ini. Sementara kategori *kekerasan separatis* sendiri menyumbang 22% dari korban tewas dalam seluruh kekerasan sosial. Sehingga terlihat bahwa, *ethnic-religion-migration related violence* dan *kekerasan separatis* mendominasi keparahan kekerasan sosial di Indonesia.

Mengamati distribusi spasial dari *kekerasan komunal*, sebanyak 66 kabupaten/kota dimana ditemukan korban tewas akibat *kekerasan komunal* bisa dikelompokkan kedalam tiga *communal riot prone (CRP) area*, yaitu: 8 kab/kota termasuk CRP I (5 kab/kota di Maluku, Poso, Kotawaringin Timur, dan Sambas), 27

kab/kota termasuk CRP II dan sebanyak 31 Kab/kota termasuk CRP III. Kebetulan semua daerah CRP I –dengan *kekerasan komunal* terparah– berada di Kawasan Timur Indonesia.

Isu dari kekerasan sosial ternyata sangat terkait dengan daerah. *Kekerasan separatis* adalah kasus spesifik di Aceh dan Papua, sementara *ethnic-religion-migration related violence* terkonsentrasi di daerah yang termasuk ke dalam *communal riot prone I* yang mencakup kabupaten/kota di propinsi Maluku, Sulawesi Tengah, Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah. Ke-enam propinsi tersebut, sebagai daerah konsentrasi kekerasan sosial, menyumbang sekitar 73 % dari total korban tewas dalam kekerasan sosial di Indonesia dalam kurun waktu 1990-2001.

Studi ini juga mengemukakan beberapa pengamatan awal tentang penyebab dan konsekuensi dari kekerasan sosial, dan pentingnya institusi dalam penanganan konflik agar tidak berlanjut menjadi kekerasan. Analisa yang lebih mendalam tentang hal tersebut akan ditindaklanjuti dengan beberapa studi berikut:

- Studi tentang “*Akar penyebab dari kekerasan sosial selama transisi Indonesia.*” Studi ini akan terdiri dari dua bagian utama, yang pertama tentang “*kaitan antara kekerasan sosial dan transisi Indonesia.*” Studi ini ditujukan untuk mengeksplorasi kaitan antara kekerasan sosial dan transisi di Indonesia. Hal itu bisa didekati dari dua cara, yaitu dengan mempelajari catatan sejarah kekerasan sosial di Indonesia dan dengan mempelajari pengalaman negara-negara lain di dunia. Sementara yang kedua tentang “*antara rasionalitas ekonomi dan persaingan identitas dalam konflik sosial di Indonesia.*” Studi ini akan difokuskan untuk menjawab pertanyaan faktor apakah yang lebih dominan, rasionalitas ekonomi atau persaingan identitas, sebagai faktor yang melatarbelakangi konflik-konflik besar di daerah-daerah konflik utama di Indonesia.
- Studi tentang “*Konsekuensi sosial dan ekonomi dari konflik sosial.*” Studi ini diharapkan bisa membuat estimasi tentang besaran biaya sosial dan biaya ekonomi dari konflik sosial.

- Studi tentang “*Konflik sosial dalam kaitannya dengan hubungan antara negara dan civil society.*” Studi ini akan mengeksplorasi pelajaran-pelajaran apa yang bisa ditarik ledakan kekerasan sosial dalam upaya mendefinisikan kembali hubungan antara negara dan *civil society*.

**Catatan dari seminar I**  
(Ruang Irian Jaya, Gedung PBB, 21 Maret 2002)

Seminar yang dipandu oleh **Prof. Anis Chowdhury** (UNSFIR) dihadiri oleh berbagai kalangan, khususnya peneliti Indonesia, lembaga multi-lateral dan donor (daftar peserta terlampir). Diskusi dibuka setelah paper di presentasikan. **Dr. Satish Mishra**, (*Chief Economist*, UNSFIR) memberikan latar belakang ringkas mengapa UNSFIR melakukan studi tentang kekerasan sosial ini. Diakui bahwa, sebelumnya, belum ada database kekerasan sosial secara nasional dan studi UNSFIR ini merupakan langkah awal yang sangat penting. Walau demikian, sejumlah keterbatasan menjadi catatan dengan masukan saran-saran konstruktif untuk perbaikan. Beberapa isu berikut mengemuka dalam diskusi: a) pentingnya memecah agregasi berdasarkan gender, b) masalah kredibilitas data terkait dengan sumber data utama yang digunakan dalam studi ini, c) pengkategorisasian kekerasan sosial, dan d) pentingnya kajian-kajian mendalam tentang akar penyebab dari kekerasan sosial.

**Elizabeth Carriere** (DFID) memulai diskusi dengan memberikan apresiasi terhadap studi ini, tetapi menanyakan dimana letaknya kekerasan terhadap perempuan dalam database studi ini. Kebutuhan untuk melakukan pemecahan agregasi berdasarkan gender juga ditekankan oleh **Dr. Melly G. Tan** (Komnas Perempuan). Melihat kekerasan dari perspektif gender menjadi sangat penting khususnya dalam kekerasan yang terkait dengan hubungan industrial (*industrial relations violence*), mengingat sebagian besar pekerja industri adalah wanita. Ia mengingatkan bahwa lembaga lain, seperti Komnas Perempuan, yang menaruh perhatian pada isu ini, barangkali mempunyai informasi tentang hal ini. Melly G. Tan juga menyoroti pentingnya data tentang kekerasan terhadap anak-anak. Dr. Glenn Smith (PMB-LIPI/LASEMA-CNRS, France) Menyarankan untuk menambahkan sebuah kolom tentang data pengungsi yang bisa memberikan informasi tentang kekerasan yang terkait gender. Menurutnya data ini lebih mudah untuk didapatkan.

**Dr. Jackie Pomeroy** (World Bank) menghargai sekali studi ini dan upaya yang dilakukan UNSFIR, dan menyebut adanya peluang kerjasama antara World Bank-UNSFIR dalam studi kekerasan sosial ini. Dia juga menyadari adanya kesulitan untuk mendapatkan informasi yang kredibel. Bagaimanapun, dia berpendapat bahwa data

dalam studi ini terlalu agregatif dan bisa berbahaya karena akan melupakan akar dari konflik itu sendiri. Sehingga, hal itu akan mempersulit kemampuan mediasi konflik. Khususnya, sub-kategori kekerasan yang terkait dengan etnis-agama-pendatang (*ethnic-religion-migration related violence*) mencakup tiga isu berbeda, dan mengaburkan perbedaan dan variasi dalam sub-kategori ini. Walaupun dalam banyak kasus memang sulit untuk memisahkan ketiga isu tersebut, tetapi dalam beberapa kasus isunya jelas, seperti contoh: kekerasan sosial di Kalimantan jelas-jelas terkait dengan migrasi. Dia juga menekankan pentingnya masalah ketidakberdayaan hukum (*lawlessness*). Seperti contoh di Lampung, ketidakberdayaan hukum dan peraturan (*law and order*) dengan gampang bisa diamati. Dalam keadaan seperti ini, konflik kecil bisa dengan cepat membesar dan menimbulkan kekerasan sosial. Sehingga, barangkali sebuah kategori yang terpisah diperlukan untuk menangkap gejala ini, dan catatan kepolisian, barangkali, akan bermanfaat.

**Melly G. Tan** sependapat dengan **Jackie**, dan lebih lanjut mengemukakan bahwa terdapat tumpang tindih dalam pengklasifikasian kekerasan sosial, seperti: kekerasan separatis dan kekerasan negara-masyarakat. Pada kenyataannya, kekerasan separatis bisa pula diklasifikasikan sebagai kekerasan negara-masyarakat. Pengkategorisasian perlu di tinjau kembali. **Glenn Smith** mengemukakan bahwa akar dan latar belakang ekonomi dari konflik biasanya disuarakan melalui sentimen etnis dan agama. Suatu peningkatan dari manfaat ekonomi bagi kelompok tertentu biasanya berarti adanya penurunan bagi kelompok-kelompok lain. Terdapat perubahan-perubahan yang tengah berlangsung dalam hal posisi-posisi ekonomi. Untuk daerah-daerah tertentu, tabel tentang perkembangan ekonomi dan diskusi seputar perubahan posisi ekonomi tentu akan sangat membantu.

**La Ode Syafiuddin (BPS)** juga mengakui sulitnya pengkategorisasian kekerasan sosial dan ia menyarankan untuk menggunakan faktor pemicu sebagai landasan untuk kategorisasi. Tetapi, ia juga menekankan bahwa faktor pendorong kekerasan bisa berubah dengan berjalannya waktu, seperti: masalah ketidakpuasan ekonomi berubah menjadi semangat separatis. **Sopril (AJI)** berpendapat bahwa gambaran kekerasan sosial yang ditampilkan dalam studi ini bersifat terlalu linier. **Andrinof A. Chaniago (CIRUS/UI)** menanyakan mengapa kekerasan politik (*political violence*) tidak ditempatkan dalam kategori terpisah dalam kekerasan sosial.

Bagaimana pula dengan aksi main hakim sendiri oleh massa yang begitu marak dalam beberapa tahun terakhir? Apakah di catat atau tidak? **Farsida Lubis (UNDP)** menanyakan apakah kompetisi terhadap posisi dan sumberdaya politik tercakup dalam sub-kategori kekerasan yang diakibatkan oleh persaingan terhadap sumberdaya.

**Bishow Parajuli (WFP)** mempertanyakan se-kredibel apa data yang diambil dari *Antara* dan *Kompas* dalam hal cakupan dan apakah dimungkin untuk melakukan *cross-check*. Melly G. Tan sependapat, *Antara* merupakan sumber data pemerintah, sementara *Kompas* juga bisa dikatakan hampir mirip dengan ‘sumber’ pemerintah. Sehingga keduanya belum cukup untuk dikatakan sebagai sumber data yang netral. **Henry Siahaan (TIFA Foundation)** menyarankan untuk membandingkan data yang diperoleh dari *Antara* dan *Kompas* dengan data dari koran-koran daerah. Dia juga menanyakan apakah data dalam studi ini bisa dibandingkan dengan studi-studi lain seperti studi G. Aditjondro tentang kekerasan sosial. Mashudi Noorsalim (*RIDEP Institute*) menyarankan agar sumber data lain sebaiknya ditambahkan disamping *Antara* dan *Kompas*.

**Farsida Lubis** menekankan pentingnya menganalisa akar penyebab dari konflik sosial. Dia menyebutkan beberapa faktor, diantaranya adalah program transmigrasi yang bisa berupa migrasi penduduk yang direncanakan oleh pemerintah atau migrasi penduduk secara spontan. Sebagai tambahan, termasuk pula penempatan pegawai negeri sipil. Perlu pula untuk dicatat bahwa, penempatan PNS ke daerah-daerah, juga merupakan salah satu penyebab konflik. Isu etnisitas masih sangat penting dan pertanyaan tentang “siapa saya” atau pencarian identitas masih terus berlangsung. Untuk itu kita harus menengok kembali sejarah sebelum kemerdekaan. Farsida juga menanyakan apakah transisi yang menyebabkan konflik atau konflik yang justru melahirkan transisi? **Nining Nurhaya (KONTRAS)** berpendapat bahwa perhatian yang lebih besar harus diarahkan pada peran militer dalam konflik. Seringkali, militer menjalankan kepentingan-kepentingannya dan acapkali keterlibatan militer justru menyebabkab konflik semakin parah.

**Dicky Pelupessy (CERIC)** mengamati bahwa sumber ketidakpuasan masyarakat terhadap aparatur/institusi negara dalam kekerasan masyarakat-negara

perlu dijelaskan lebih lanjut. Demikian pula dengan variasi dari isu yang menyebabkan *external industrial violence* (masyarakat vs. perusahaan), misalnya apakah penyebabnya adalah isu lingkungan atau masalah ketersediaan lapangan kerja bagi penduduk sekitar.

**Basilio Araujo (Ministry of Home Affairs)** sependapat dengan Farsida dan menyebutkan bahwa penempatan PNS dan persaingan politik acapkali menjadi sumber konflik. **La Ode Syafiuddin** mengamati bahwa kategori ke 3 dan ke 4 dari kekerasan sosial dalam studi ini (kekerasan negara-masyarakat dan kekerasan hubungan industrial) perlu penjelasan lebih lanjut tentang akar penyebabnya. **Bishow Parajuli** menekankan pentingnya *cross-cutting issues*; cara pandang yang lebih luas sama pentingnya dengan cara pandang yang lebih menitik, seperti bagaimana isu korupsi bisa menyebabkan kekerasan sosial dimana masyarakat bisa main hukum sendiri.

Beberapa peserta seminar (seperti **Bishow Parajuli, Farsida Lubis, Basilio Araujo**) juga mempertanyakan penggunaan jumlah korban tewas sebagai indikator keparahan kekerasan sosial. Mereka menyarankan untuk memasukkan indikator lain seperti korban luka dan pelanggaran terhadap kebebasan. **Farsida** memberi informasi bahwa Dinas Kesehatan sangat akurat dalam mencatat angka kematian, luka, dan korban sakit dalam kekerasan sosial. Pengorganisasian datanya memang tidak begitu baik, tetapi datanya tersedia untuk dievaluasi. **Jackie Pomeroy, Melly Tan, Sopril** dan **Basilo Araujo** juga menekankan pentingnya melakukan studi-studi kasus.

**Satish Mishra** memberikan penjelasan tentang alasan dibalik studi yang bersifat agregatif ini sebagai langkah awal dalam memahami kekerasan sosial di Indonesia. Memang studi kasus sangat bermanfaat dalam menyediakan informasi detail kasus-kasus tertentu, tetapi dibutuhkan suatu gambaran makro (*overall picture*) sebelum studi kasus. Dengan demikian, studi ini akan dilanjutkan dengan studi-studi kasus dan ia mengharapkan kerjasama dengan lembaga-lembaga lain, seperti World Bank yang juga melakukan studi ini. Mengenai penggunaan korban tewas sebagai indikator tunggal dari keparahan konflik, ia berpendapat bahwa hal itu karena indikator itu terbandingkan antar waktu, antar daerah, bahkan antar negara. Ia juga menjelaskan bahwa pengkategorisasian sengaja dibuat sederhana untuk memudahkan

analisa dan berdasarkan masukan dari Prof. Ashutosh Varshney dari *University of Michigan*, seorang ahli kekerasan sosial terkemuka yang hadir ketika Zulfan mempresentasikan temuan awal studinya. Satish juga menginformasikan rencana kedatangan Prof. Varshney ke Jakarta atas undangan UNSFIR untuk sebuah kerjasama penelitian.

Jackie Pomeroy berpendapat bahwa tidak mungkin untuk menempatkan kasus Timor Timur pada bagian yang terpisah. Secara historis, kasus Papua tidak berbeda jauh dengan Timor Timur. Dia juga mengingatkan beberapa kekurang-akuratan informasi di sub-bagian Timor Timur. Dengan menghargai sekali diskusi yang berlangsung, Jackie Pomeroy mengingatkan bahwa tidak semuanya bisa dicakup oleh satu paper dan menyarankan untuk menginventaris semua permasalahan tersebut termasuk data pengungsi, dan kemudian melakukan studi-studi lanjutan.

Merespon komentar dari Satish Mishra, Melly Tan berpendapat bahwa kita tidak pada posisi memilih apakah studi agregatif atau studi kasus, karena keduanya sebenarnya saling melengkapi. Ia juga mempertanyakan apakah peran negara sudah berubah sejak runtuhnya Orde Baru. *Civil society* sebagai kekuatan penekan baru saja muncul, ia belum cukup kuat. Mashudi juga tidak setuju dengan argumen dalam paper ini yang mengatakan bahwa negara melemah sementara *civil society* menguat. Menurutnya, *civil society* masih lemah, sementara represi negara melalui aparat keamanan masih sangat kuat. Mashudi juga ingin tau lebih lanjut tentang apa dasar dari pemilihan tahun 1990-2001 sebagai periode studi.

**Anis Chowdhury** menutup seminar dengan mengucapkan terima kasih atas kehadiran, peran aktif dan saran-saran yang sangat konstruktif dari peserta diskusi. Ia juga mengingatkan pertemuan lanjutan dengan pihak terkait sehubungan dengan kunjungan Dr. Varshney sekitar bulan Mei ke UNSFIR.



Komentar terhadap:

**Anatomi Kekerasan Sosial dalam Konteks Transisi:  
Kasus Indonesia, 1990-2001**

oleh:

**Glenn Smith** (glenn.smith@laposte.net)

*LIPI-CNRS Program "Social Sciences for the Study of Conflict in Indonesia"*

Makalah ini merupakan usaha yang patut dibanggakan dalam menghadirkan data kuantitatif tentang konflik di Indonesia sejak tahun 1990 dalam upaya untuk menunjukkan polanya. Paper ini menawarkan lebih banyak dari pada sekedar sebuah studi pendahuluan untuk subjek penelitian ini. Adalah penting untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik atas pola mutakhir dari konflik di negeri ini, sehingga kita tidak melupakan gambaran agregat ketika kita memetakan konflik spesifik tertentu atau ketika memodelkan sistem pencegahan dini (*early-warning system*). Dibawah ini, saya ingin memberikan tinjauan atas beberapa isu yang mengemuka dalam seminar di Gedung PBB, dan memberi beberapa saran kepada penulis (Zulfan Tadjoeuddin) yang mungkin akan berguna untuk merevisi paper ini atau untuk studi-studi selanjutnya.

Beberapa peserta diskusi menunjukkan perhatiannya bahwa studi ini memiliki kelemahan karena tidak memasukkan dimensi gender dalam analisisnya. Hal ini merupakan komentar kritis yang valid, ketika penulis memutuskan untuk hanya menggunakan indikator korban tewas untuk mengukur keparahan konflik. Konflik yang sangat serius bisa saja hanya mneyebabkan sedikit korban tewas, tetapi menyebabkan banyak orang kehilangan tempat tinggal, korban luka, pengungsi, atau korban dalam bentuk lain. Penulis berargumen bahwa hanya angka korban tewaslah yang bisa dikomparasikan. Dalam upaya mengukur keparahan konflik dengan lebih baik, menurut pendapat saya, penulis harus mempertimbangkan untuk memasukkan data pengungsi, dengan menambahkan satu kolom lagi pada tabel-tabel yang relevan. Data pengungsi memiliki keunggulan karena tersedia dan relatif mudah diperoleh, dan bisa di pecah-pecah menurut gender dan umur, serta data ini bisa di komparasikan. Penulis juga sebaiknya membedakan orban tewas berdasarkan gender, jika data itu tersedia.

Bersandar pada penggunaan data kuantitatif dalam studi agregatif adalah sesuatu yang lumrah. Tetapi pertanyaan seputar masalah gender dan isu lain yang mengemuka dalam diskusi menunjukkan bahwa akan sulit untuk mengandalkan hanya pada data kuantitatif agregat untuk memahami konflik. Pengkuantifikasian akan membuat kita menyisakan beberapa pertanyaan yang tidak sempat tersentuh, yang seringkali justru merupakan elemen kunci dalam konflik. Mari kita ambil masalah etnisitas sebagai contoh, walaupun paper ini tidak sampai pada pertanyaan tentang etnisitas, dari data paper ini bisa disimpulkan bahwa kelompok etnis tertentu telah menderita akibat konflik di Indonesia (yaitu etnis Timor, Maluku, Aceh dan Madura). Seperti masalah gender, akan ideal sekali jika data korban berdasarkan gender bisa disajikan seperti korban menurut etnis, agama, atau kelas sosial. Hal ini akan membuat kita bisa menjawab pertanyaan seperti mengapa beberapa kelompok tertentu sangat rentan menjadi korban dibanding kelompok lain, dan kelompok mana saja yang yang diuntungkan dari konflik yang terus terjadi. Penulis barangkali ingin untuk menggeluti isu ini dalam penelitiannya ke depan.

Kebutuhan untuk memasukkan data kuantitatif dalam kategorisasi konflik bisa mengakibatkan kesalahpahaman. Di Tabel 6 (hal. 43), sub-kategori "etnis, agama dan migrasi" dinyatakan sebagai penyebab mayoritas insiden dan korban tewas dari kekerasan komunal, sementara sub-kategori "perebutan sumberdaya" relatif tidak signifikan. Namun, kita tahu bahwa kompetisi terhadap sumberdaya merupakan akar dari kebanyakan konflik, jika tidak semuanya, meskipun faktor etnis, agama dan politiklah yang terlihat jelas. Kelihatannya, kebanyakan konflik di Indonesia bersifat sistemik, yang merupakan hasil interaksi dari faktor-faktor ekonomi, ekologi, budaya, agama dan politik. Tugas kita adalah untuk mengukur faktor-faktor itu dan menentukan mana yang lebih penting. Tidak terhindarkan, kita juga harus meneliti situasi pada tingkat lokal dan regional.

Tanpa mempelajari kasus per-kasus secara individual, kita berhadapan dengan resiko akan hilangnya pemahaman atas akar penyebab dan faktor pemicu dari konflik dan kekerasan itu. Walaupun penggregasian sangat bermanfaat untuk banyak keperluan, tetapi seringkali ia tidak mampu menangkap peristiwa-peristiwa spesifik yang sangat mempengaruhi meluasnya ledakan konflik. Sebagai contoh, seringkali konflik muncul mengikuti merosotnya kesejahteraan kelompok tertentu secara tiba-

tiba, seperti ketika perusahaan HPH dan pertambangan yang secara tiba-tiba mendesak penduduk setempat dan menguras sumberdaya setempat. Penelitian lapangan dibutuhkan untuk menentukan peristiwa atau faktor apa yang berkontribusi pada menurunnya batas toleransi masyarakat untuk tidak berkonflik. Kita juga perlu mengamati elemen-elemen baru yang secara radikal merubah pengertian hubungan antar kelompok (*inter-group relations*).

Tidak ada alasan untuk meragukan pengkombinasian penelitian agregat dengan studi kasus yang terkoordinasi dengan cermat. Hal itu merupakan suatu cara yang sangat meyakinkan untuk menghasilkan pengetahuan yang sangat berguna dalam memahami konflik, sebagaimana halnya akan berguna untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan yang meyakinkan.

Jakarta, 28 Maret 2002

**Catatan dari seminar II**  
(Komnas HAM, 5 April 2002)

Seminar diselenggarakan di Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang bertindak sebagai tuan rumah, melalui kelompok kerja hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (Pokja *Ecosoc*) di dalam Komnas. Seminar dipandu oleh **Dr. Saafroedin Bahar** yang membuka seminar dengan menyoroti dua poin: Pertama, ia merujuk kepada sebuah buku klasik karya Craine Brinton yang berjudul *The Anatomy of Revolution*, yang menekankan peran krusial dari proses melemahnya negara, dimana menurutnya analisa dalam buku ini relevan dengan paper Zulfan ini. Kedua, konsep dari '*aspiration to inequality*' yang digunakan dalam studi ini untuk menerangkan konflik antara pusat dan daerah, menurutnya sangat mirip dengan konsep '*relative deprivation*,' yang memiliki implikasi yang lebih luas dari sekedar aspek ekonomi. Konsep ini mengandung dimensi politik dari masalah distribusi.

Diskusi dibuka setelah Zulfan mempresentasikan papernya. Diskusi berkembang terutama seputar tiga isu berikut: a) metodologi yang terkait dengan pemilihan sumber data, b) arah dari melemahnya negara dan menguatnya *civil society*,

dan c) perlunya analisa mendalam tentang akar masalah dari konflik sosial. Detail diskusi adalah sebagai berikut.

**Agus Anwar** (Badan Litbang HAM, Departemen Kehakiman dan HAM) mempertanyakan keakuratan dari penggunaan *Antara* and *Kompas* sebagai sumber data utama dari kekerasan sosial, dan menyoroiti kemungkinan bias antara data yang dilaporkan media dengan fakta di lapangan. **Maria Zuraida** (anggota Pokja *Ecosoc*) dan **Jayadi Damanik** (Komnas HAM) juga mempertanyakan hal yang sama, kemudian diikuti oleh **Teguh Judono** (Depkeh HAM) menyoroiti kemungkinan adanya ketidak-konsistenan dalam cara media mengumpulkan data.

**Agus Anwar** juga menyebutkan bahwa studi ini kaya akan informasi tetapi analisisnya masih kurang, sehingga perlu adanya studi lanjutan. Perlunya analisa lebih lanjut juga disoroiti oleh **Teguh Judono**. Lebih lanjut, **Saafroedin Bahar** menekankan pentingnya menganalisa konflik sosial dari cara pandang yang berbeda melalui suatu pendekatan yang multi disiplin, seperti studi mengenai masalah etnisitas. Bagaimanapun, ia menyadari bahwa studi UNSFIR ini adalah sesuatu yang bersifat eksploratif. .

Terkait dengan arah dari melemahnya negara dan menguatnya *civil society* yang diilustrasikan pada Gambar 1, **Maria Zuraida** menanyakan dimana posisi Indonesia di tahun 1998. **Saafroedin Bahar** sependapat dengan Zulfan bahwa diantara kemungkinan yang ditampilkan, pada gambar 1 itu, arah pada panel C3 adalah yang terbaik. Panel C3 menunjukkan bahwa negara kembali menguat setelah pada awalnya sempat melemah, sementara *civil society* terus menguat. Ia juga menekankan bahwa negara harus menjadi aktor utama penegakan HAM. **Saafroedin** juga mendiskusikan sebuah model dimana berbagai macam tipe konflik bisa muncul dengan menggunakan apa yang disebut model '*nation-state*'. Disisi lain, **Jayadi Damanik** berpendapat bahwa teori hubungan *state-civil society* hanya akan mampu menjelaskan kategori ke 3 dan 4 dari kekerasan sosial, yaitu: kekerasan negara-masyarakat dan kekerasan hubungan industrial. Jayadi juga tidak sependapat dengan argumen studi ini yang mengatakan bahwa negara melemah, menurutnya negara pada kenyataannya masih sangat kuat. **Eko Dahana** (Komnas HAM) sependapat dengan Jayadi. **Jayadi** juga

menyebutkan beberapa studi terdahulu tentang konflik sosial, seperti studi-studi Selo Soemardjan dan ISAI.

**Soeharko Kasran** (anggota Pokja *Ecosoc*), dengan menggunakan perspektif seorang ahli jiwa, mengungkapkan bahwa tengah berlangsung peningkatan sikap tidak matang dan perilaku kekanak-kanakan (*immature attitude and childish behavior*) dikalangan orang Indonesia, khususnya para politisinya. Menurutnya, hal ini merupakan salah satu faktor penting yang berkontribusi pada aksi-aksi kekerasan. **Soeharko** juga berpendapat bahwa banyak institusi negara telah gagal dalam mengemban tanggung-jawabnya, seperti peran dari Departemen Pendidikan dan Departemen Agama yang gagal dalam membina akhlak bangsa dan mendidik masyarakat, demikian pula dengan militer dan polisi yang gagal menciptakan keamanan, dan lain lain. Lebih lanjut, **Soeharko** mediskusikan dampak negatif dari masalah rendahnya kualitas kepemimpinan nasional.

**Widjajanti Suharyo** (UNSFIR) memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai latar belakang mengapa UNSFIR mengambil inisiatif untuk melakukan studi ini. Kemudian Zulfan Tadjoeeddin merespon secara ringkas semua komentar dan pertanyaan peserta seminar, dan menginformasikan bahwa UNSFIR tengah membentuk *cluster* tentang bagaimana mereformasi hubungan *state-civil society* dan sedang merencanakan sebuah *cluster* lain dalam rangka menyusun *White Paper* tentang kebijakan sosial (*social policy*).

**Saafroeddin Bahar** menutup seminar dengan mengucapkan terima kasih kepada Zulfan dan UNSFIR atas persiapan dan kehadirannya pada seminar di Komnas HAM tersebut, serta ucapan terima kasih atas peran aktif seluruh peserta. Dia juga mengekspresikan ketertarikan atas pekerjaan UNSFIR dan keinginan untuk adanya kerjasama dengan Komnas HAM di waktu yang akan datang.

## Daftar peserta seminar

### Gedung PBB, 21 Maret 2002

Andrinof A. Chaniago	: CIRUS
Anis Chowdhury	: UNSFIR
Basilio Araujo	: Departemen Dalam Negeri
Bishow Parajuli	: WFP
Bona Siahaan	: UNDP
Cut Dian Rahmi	: UNSFIR
Dete Aliah	: INFID
Dicky C. Pelupessy	: CERIC
Elizabeth Carriere	: DFID
Endang Turmudi	: PMB-LIPI
Farsida Lubis	: UNDP
Frank Feulner	: UNSFIR
George Conway	: UNDP
Glenn Smith	: PMB-LIPI/LASEMA-CNRS (France)
Henry Siahaan	: TIFA Foundation
Indrajaya	: Bappenas
Jackie Pomeroy	: Word Bank
Kharisma	: UN-OCHA
La Ode Syafiuddin	: BPS
Mashudi Noorsalim	: <i>The RIDEP Institute</i>
Melly G. Tan	: Komnas Perempuan
Niken Laksmi	: UNSFIR
Nining Nurhaya	: KONTRAS
Nur Aisyah	: UI
Riwanto Tirtosudarmo	: PMB-LIPI
Samsudin Berlian	: UN-OCHA
Satish Mishra	: UNSFIR
Sopril	: AJI
Widjajanti Suharyo	: UNSFIR
Zulfan Tadjoeuddin	: UNSFIR

## **Komnas HAM, 5 April 2002**

Andi N	: Komnas HAM
BN. Marbun	: Komnas HAM
Brasukra Sudjana	: UNSFIR
Edi Ichwanto	: Departemen Kehakiman dan HAM
Eko Dahana	: Komnas HAM
H. Agus Anwar	: Departemen Kehakiman dan HAM
Hanggoro	: Komnas HAM
Hermanto Siregar	: UNSFIR
Jayadi Damanik	: Komnas HAM
Mardety	: Pokja <i>Ecosoc</i> , Komnas HAM
Maria Zuraida	: Pokja <i>Ecosoc</i> , Komnas HAM
Nanang Rahardjo	: Komnas HAM
Ratna Tobing	: Komnas HAM
Rita Aryani	: Komnas HAM
Saafroeddin Bahar	: Pokja <i>Ecosoc</i> , Komnas HAM
Soeharko Kasran	: Pokja <i>Ecosoc</i> , Komnas HAM
Staff mediasi	: Komnas HAM
Teguh Judono	: Departemen Kehakiman dan HAM
Wahyu Effendi	: GANDI
Widjajanti Suharyo	: UNSFIR
Zulfan Tadjoeddin	: UNSFIR

## Referensi

1. Bresnan, John (1993), *Managing Indonesia: The Political Economy from 1965-1990*, Columbia University Press.
2. Dhanani, Shafiq dan Iyanatul Islam (2000), "Poverty, Inequality and Social Protection: Lesson from the Indonesian Crisis", *UNSFIR Working Paper 00/01*, Jakarta.
3. Djajadi, M. Iqbal (1999), *Pengukuran Integrasi Indonesia: Perspektif Keteraturan Sosial Selama Periode 1946-1999*. Tesis Magister Sains pada bidang ilmu sosiologi, FISIP-UI, tidak dipublikasikan.
4. Eda, Fikar S dan S. Satya Dharma, Eds. (1999), *Sebuah Kesaksian Aceh Menggugat*, Sinar Harapan, Jakarta.
5. Feulner, Frank (2001), "Consolidating Democracy in Indonesia: Contributions of Civil Society and State", *UNSFIR Working Paper 01/04*, Jakarta.
6. Haggard, Stephan dan Robert R. Kaufman (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press.
7. Haris, Syamsuddin, et. al. (1999), *Indonesia di Ambang Perpecahan?: Kasus Aceh, Riau, Irian Jaya dan Timor Timur*, Penerbit Erlangga-LIPI-Yayasan Insan Politika-The Asia Fondation, Jakarta.
8. Hegre, Havard, Tanja Ellingsen, Scott Gates dan Nils Petter Gleditsch (2001), "Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change and Civil War, 1816-1992", *American Political Science Review* 95 (1): 33-48, March.
9. Huntington, Samuel. P (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press.
10. Huntington, Samuel. P (1996), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, London.
11. Irawan, Puguh B, Iftikhar Ahmed dan Iyanatul Islam (2000), *Labor Market Dynamics in Indonesia: Analysis of 18 Key Indicators of The Labor Market (KILM) 1986-1999*, ILO Office, Jakarta.
12. Komnas HAM (2000), "Ringkasan Eksekutif Laporan Tim Tindak lanjut Hasil Komisi Penyelidik dan pemeriksaan Pelanggaran Hak Asasi manusia di Tanjung Priok (KP3T)", diambil dari [www.komnasham.or.id](http://www.komnasham.or.id).
13. Kriesberg, Louis (1998), *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.



14. Liddle, William R. (1999), "Regime: The New Order" dalam Donald K. Emmerson, ed. *Indonesia Beyond Suharto: Polity, Economy, Society, Transition*, ME. Sharpe, Inc.
15. McBeath, John (1999), "Political Update" dalam Geoff Forrester, ed. *Post Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos?* ISEAS, Singapore.
16. Mishra, Satish (2000), "Systemic Transition in Indonesia: Implications for Investor confidence and Sustained Economic Recovery", *UNSFIR Working Paper 00/06*, Jakarta.
17. Mishra, Satish (2001), "History in the Making: A Systemic Transition in Indonesia", *UNSFIR Working Paper 01/02*, Jakarta.
18. Ocorandi, Michael (1998), "An Anatomy of The Recent Anti Ethnic-Chinese Riots in Indonesia", <http://www.huaren.org/focus/id/032598-1.html>.
19. Olson, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press.
20. Pigay, Decki Natalis (2001), *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah Konflik Politik di Papua*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
21. Rakhmat, Jalaluddin (2000), *Psikologi Komunikasi*, Rosda Karya, Bandung.
22. Rummel, R. J (2001), "Is Collective Violence Correlated with Social Pluralism?" ([www.hawaii.edu/powerkills/SMITH.ART.HTM](http://www.hawaii.edu/powerkills/SMITH.ART.HTM)).
23. Sen, Amartya (1999), *Beyond the Crisis: Development Strategies in Asia*, ISEAS, Singapura.
24. Sihbudi, Riza *et. al.* (2000), *Bara dalam Sekam: Identifikasi akar masalah dan solusi atas konflik-konflik lokal di Aceh, Maluku, Papua & Riau*, LIPI, Mizan dan kantor Menristek, Jakarta.
25. Snyder, Jack (2000), *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, W.W. Norton & Company, New York, London.
26. Stewart, Frances (1998), "The Root Causes of Conflict: Some Conclusion," *QEH Working Paper no 16*. Queen Elizabeth House, University of Oxford.
27. Stewart, Frances (2000), "Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities," *QEH Working Paper no 33*. Queen Elizabeth House, University of Oxford.
28. Stewart, Frances (2002), "Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development," *QEH Working Paper no 81*. Queen Elizabeth House, University of Oxford.

29. Stewart, Frances dan Valpy Fitzgerald, eds. (2001), *War and Underdevelopment: The Economic and Social Consequences of Conflict* (volume I), Oxford University Press.
30. Sulistyono, Hermawan (2000), *Palu Arit di Ladang Tebu: Sejarah pembantaian massal yang terlupakan, Jombang-Kediri 1965-66*. Gramedia, Jakarta. (translated from the author's PhD thesis *The Forgotten Years: The Missing History of Indonesia's Mass Slaughter (Jombang-Kediri 1965-66)*).
31. Suryadinata, Leo (2002), *Elections and Politics in Indonesia*, ISEAS, Singapore.
32. Tadjoeidin, M. Zulfan, Widjajanti I. Suharyo dan Satish Mishra (2001), "Regional Disparity and Vertical Conflict in Indonesia", *Journal of the Asia Pacific Economy* 6 (3): 283-304, December.
33. The Aspen Institute (1995), *Managing Conflict in the Post-Cold War World: The Role of Intervention*, The proceeding of The Aspen Institute Conference on International Peace and Security, August 2-6, 1995, Aspen, Colorado.
34. Trijono, Lambang (2001), *Keluar dari Konflik Maluku: Refleksi Pengalaman Praktis Bekerja untuk Perdamaian Maluku*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
35. UN (2000), *The United Nations and East Timor: Self-determination through popular consultation*. Department of Public Information, United Nations, New York.
36. UNDP/GOI (2001), *Indonesia Human Development Report 2001, Toward A New Consensus: Democracy and Human Development in Indonesia*.
37. Varshney, Ashutosh (2001), *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*, Yale University Press.

**Lampiran 1:**  
**Distribusi regional dari kekerasan komunal, 1990-2001**

***Communal riot prone I***<sup>\*)</sup>

No	Kab / kota	Jumlah korban tewas 1990-2001	Jumlah penduduk 1995 (000)	Jumlah korban tewas per 100,000 pddk	Sub kategori utama
1	Halmahera Tengah	329	164	200	<i>Ethnic-religion-migration</i>
2	Kota Ambon	599	313	191	<i>Ethnic-religion-migration</i>
3	Kotawaringin Timur	387	450	86	<i>Ethnic-religion-migration</i>
4	Poso	334	389	86	<i>Ethnic-religion-migration</i>
5	Maluku Utara	446	640	70	<i>Ethnic-religion-migration</i>
6	Maluku Tenggara	192	307	63	<i>Ethnic-religion-migration</i>
7	Maluku Tengah	383	670	57	<i>Ethnic-religion-migration</i>
8	Sambas	418	848	49	<i>Ethnic-religion-migration</i>
<b>Total</b>		<b>3,088</b>			

<sup>\*)</sup> CRP I didefinisikan sebagai kabupaten/kota dengan korban tewas lebih besar dari 39.7 jiwa per 100 ribu penduduk

***Communal riot prone II***<sup>\*)</sup>

No	Kab / kota	Jumlah korban tewas 1990-2001	Jumlah penduduk 1995 (000)	Jumlah korban tewas per 100,000 pddk	Sub kategori utama
1	Kota Banjarmasin	124	535	23.17	<i>Political views</i>
2	Jakarta (5 districts)	1,209	9,144	13.22	<i>The May 98 riot</i>
3	Kota Batam	21	168	12.49	<i>Ethnic-religion-migration</i>
4	Kotawaringin Barat	20	212	9.42	<i>Ethnic-religion-migration</i>
5	Sumba Barat	27	329	8.21	<i>Civil commotion</i>
6	Kapuas	27	503	5.37	<i>Ethnic-religion-migration</i>
7	Kota Palangka Raya	6	149	4.04	<i>Ethnic-religion-migration</i>
8	Kota Pontianak	18	449	4.01	<i>Ethnic-religion-migration</i>
9	Kota Mataram	12	307	3.91	<i>Ethnic-religion-migration</i>
10	Belu	9	237	3.80	<i>Political views</i>
11	Surakarta	13	517	2.52	<i>Civil commotion</i>
12	Luwu	20	798	2.51	<i>Ethnic-religion-migration</i>
13	Buleleng	13	554	2.34	<i>mass fighting, political views</i>
14	Kota Manado	9	386	2.33	<i>Civil commotion</i>
15	Manggarai	13	562	2.31	<i>Competing resources (land)</i>
16	Situbondo	5	592	0.85	<i>Ethnic-religion-migration</i>
17	Jepara	7	879	0.80	<i>Political views, competing resources</i>
18	Sikka	2	262	0.76	<i>Ethnic-religion-migration</i>
19	Central Lombok	5	717	0.70	<i>the food riots</i>
20	Semarang	5	809	0.62	Dukun santet
21	Kota Pasuruan	1	163	0.61	<i>Political views</i>
22	Bandung	20	3,390	0.59	Dukun santet
23	Banyuwangi	8	1,473	0.54	Dukun santet
<b>Total</b>		<b>1,594</b>			

<sup>\*)</sup> CRP II didefinisikan sebagai kab/kota dengan korban tewas antara 0.54 sampai dengan 39.7 jiwa per 100 ribu penduduk.

Lampiran 1: (sambungan)

Distribusi regional dari kekerasan komunal, 1990-2001

*Communal riot prone III*<sup>\*)</sup>

No	Kab / kota	Jumlah korban tewas 1990-2001	Jumlah penduduk 1995 (000)	Jumlah korban tewas per 100,000 pddk	Sub kategori utama
1	Lumajang	5	938	0.53	Dukun santet
2	Pontianak (Kab)	4	873	0.46	Civil commotion
3	Lombok Timur	4	920	0.43	Political views
4	Cirebon (Kab)	7	1,776	0.39	Civil commotion
5	Demak	3	889	0.34	Dukun santet
6	Kupang	2	598	0.33	other,
7	Cianjur	5	1,759	0.28	Dukun santet
8	Bengkalis	3	1,087	0.28	Ethnic-religion-migration
9	Tasikmalaya	5	1,872	0.27	Ethnic-religion-migration
10	Indramayu	4	1,514	0.26	Civil commotion
11	Pemalang	3	1,182	0.25	Dukun santet
12	Brebes	4	1,632	0.25	The food riot, civil commotion
13	Kota Yogyakarta	1	420	0.24	Political views
14	Kota Denpasar	1	435	0.23	Competing resources
15	Lampung Tengah	4	2,019	0.20	The food riot
16	Karawang	3	1,585	0.19	Ethnic-religion-migration
17	Bogor (Kab)	8	4,440	0.18	Dukun santet Ethnic-religion-migration, the May 98 riot
18	Kota Medan	3	1,910	0.16	
19	Sukabumi (Kab)	3	1,973	0.15	Dukun santet
20	Kampar	1	676	0.15	Ethnic-religion-migration
21	Pekalongan	1	718	0.14	other,
22	Kota Padang	1	723	0.14	The May 98 riot
23	Boyolali	1	856	0.12	Dukun santet
24	Deli Serdang	2	1,791	0.11	other,
25	Bekasi	3	2,780	0.11	Political views, dukun santet
26	Malang (Kab)	2	2,332	0.09	Dukun santet
27	Kota Tangerang	1	1,198	0.08	Political views
28	Tangerang (Kab)	2	2,422	0.08	Political views
29	Cilacap	1	1,534	0.07	Civil commotion
30	Serang	1	1,641	0.06	Dukun santet
31	Jember	1	2,108	0.05	Dukun santet
<b>Total</b>		<b>89</b>			

\*) CRP III didefinisikan sebagai kabupaten/kota dengan korban tewas lebih kecil dari 0.54 jiwa per 100 ribu penduduk.

Sumber: Dihitung dari UNSFIR database.

Catatan: Pengklasifikasian kab/kota menjadi *communal riot prone I, II* dan *III* berdasarkan sebaran data keparahan konflik, yaitu intensitas korban tewas. Secara statistik, mengingat data tersebut tidak menyebar normal maka nilai tengah (rata-rata) bukanlah indikator yang baik digunakan sebagai ukuran pemusatan data. Sehingga untuk mengklasifikasikan kab / kota menurut tingkat keparahan konflik digunakan pendekatan median (nilainya 0.535) dan standar deviasi (nilainya 39.695). Pengklasifikasiannya adalah sebagai berikut:

- *Communal riot prone I*: korban tewas per 100 ribu penduduk > (median + standar deviasi)
- *Communal riot prone II*: median < korban tewas per 100 ribu penduduk < (median + standar deviasi)
- *Communal riot prone III*: korban tewas per 100 ribu penduduk > median