

Policy Brief



DATASET COLLECTIVE VIOLENCE EARLY WARNING: CUPLIKAN KEKERASAN DAN INTERVENSI DI INDONESIA PADA 2021



A Policy Brief by CSIS Indonesia

Lina Alexandra, Fitriani, and Alif Satria

The CSIS Policy Brief is a means by which members of the Centre for Strategic and International Studies (CSIS) research community can quickly disseminate their research findings and encourage exchanges of ideas.

The author(s) welcome comments on the present form of this Policy Brief. The views expressed here are those of the author(s) and are not intended to be attributed to CSIS Indonesia.

© 2022 CSIS Indonesia
All rights reserved

Temuan Utama

- Kekerasan berskala kecil di Indonesia berisiko meningkat menjadi kekejaman massal. Alat pemantau kekerasan publik diperlukan untuk menginformasikan, memberdayakan, dan menjaga akuntabilitas kebijakan negara terkait kekerasan.
- Sebagian besar kekerasan kolektif di Indonesia berskala kecil, tetapi frekuensinya meningkat. Kekerasan kolektif hampir dua kali lebih sering terjadi pada akhir tahun 2021 dibandingkan dengan awal tahun 2021.
- Meskipun kekerasan kolektif paling sering terjadi di Jawa Timur, kekerasan paling intens dan parah justru terjadi di Papua. Intensitas kekerasan di Papua empat kali lebih besar dari rata-rata nasional.
- Intervensi untuk menghentikan kekerasan kolektif sering berhasil, tetapi sayangnya jarang terjadi. Hanya satu dari empat insiden di tahun lalu diintervensi – sedangkan, di tahun 2010-an, dua dari empat insiden kekerasan diintervensi.

Pendahuluan

Dibandingkan dengan periode 1960-an dan awal 2000-an yang diwarnai berbagai kekerasan sistematis negara kepada masyarakat dan berbagai kejadian kekerasan komunal serta separatis, kondisi Indonesia kini relatif damai.¹ Namun, meskipun kejahatan kekejaman berskala besar relatif tidak ada, Indonesia terus menghadapi kekerasan berskala kecil dan berbagai pelanggaran hak – mulai dari konflik berbasis sumber daya di Kalimantan, main hakim sendiri di Sumatra, dan kampanye ujaran kebencian terhadap kelompok minoritas rentan seperti Syiah di Madura dan Ahmadiyah di Jawa Barat.² Memahami bahwa kekerasan kolektif tidak terjadi dalam semalam,³ pemantauan dan pengelolaan risiko yang ditimbulkan oleh kekerasan dan konflik berskala kecil tersebut menjadi suatu hal yang penting.

Dataset Collective Violence Early Warning (CVEW) dikembangkan oleh CSIS pada tahun 2021 untuk memantau tren kekerasan dan konflik kolektif secara komprehensif. Dataset ini mencatat semua insiden kekerasan kolektif yang diberitakan di Indonesia – mulai dari kekerasan massa, separatisme, hingga kekerasan dalam penegakan hukum.⁴ Setelah uraian singkat tentang Dataset dan bagaimana data tersebut dikembangkan, ringkasan kebijakan ini akan memberikan jawaban ringkas atas pertanyaan-pertanyaan penting terkait tren kekerasan kolektif di Indonesia. Beberapa pertanyaan tersebut antara lain: kapan dan di mana kekerasan kolektif paling sering terjadi di Indonesia? Siapa aktor yang paling sering terlibat dalam kekerasan kolektif? Seberapa sering insiden kekerasan kolektif diintervensi oleh pihak ketiga?

¹ Gerry van Klinken, *Communal Violence and Democratization in Indonesia: Small Town Wars*, (New York: Taylor & Francis, 2007), 31; Nancy Lee Peluso, "Violence, Decentralization, and Resource Access in Indonesia," *Peace Review: A Journal of Social Justice*, No. 19 (2007), 24-25; Patrick Barron, Sana Jaffrey, and Ashutosh Varshney, "When Large Conflicts Subside: The Ebbs and Flows of Violence in Post-Suharto Indonesia," *Journal of East Asian Studies*, No. 16 (2016), 191-192; Alex J. Bellamy, "The Other Asian Miracle? The Decline of Mass Atrocities in East Asia," *Global Change, Peace, and Security*, (2014), 2-5; Claire Q. Smith, "Indonesia: Two Similar Civil Wars; Two Different Endings," in *How Mass Atrocities End: Studies from Guatemala, Burundi, Indonesia, the Sudans, Bosnia-Herzegovina, and Iraq*, ed., Bridget Conley-Zilkic, (New York: Cambridge University Press, 2016), 83.

² Patrick Barron, Sana Jaffrey, dan Ashutosh Varshney, "How Large Conflicts Subside: Evidence from Indonesia," *Indonesian Development Paper*, No. 18 (2014), 11-12; PUSAD Paramadina, "Meninjau Kembali Peraturan Bersama Menteri 2006 dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama: Temuan dari Pangkalan Data," *Laporan Riset*, (2020), 4; Tobias Basuki dan Alif Satria, "Instrumen Hukum Penodaan Agama dan Peraturan Bersama Menteri: sebuah Pencegah atau Sumber Konflik?" *CSIS Analisis* 46, No. 1 (2017), 56-57.

³ Riwanto Tirtosudarmo, *The Politics of Migration in Indonesia and Beyond*, (Singapura: Springer Nature Singapura, 2018), 42-43.

⁴ Dataset ini mendefinisikan kekerasan kolektif sebagai penggunaan kekuatan fisik atau ancaman kekuatan fisik yang disengaja yang dilakukan oleh atau terhadap sekelompok orang. Definisi ini termasuk, sebagaimana dicatat oleh Varshney, Tadjoeeddin, dan Panggabean, kekerasan kelompok-ke-kelompok (misalnya, konflik etnis), kekerasan kelompok-ke-individu (misalnya, main hakim sendiri), kekerasan individu-ke-kelompok (misalnya, terorisme), kekerasan kelompok-ke-negara (misalnya, separatisme), dan kekerasan negara-ke-kelompok (misalnya, kekerasan penegakan hukum untuk membubarkan demonstrasi). Dalam kasus dimana kejahatan adalah kekerasan dan melibatkan sekelompok pelaku, hal tersebut juga dicatat. Hal ini mengadopsi definisi kekerasan kolektif oleh Ashutosh Varshney, Mohammad Zulfan Tadjoeeddin, dan Rizal Panggabean, "Creating Datasets in Information-Poor Environments: Patterns of Collective Violence in Indonesia, 1990–2003," *Journal of East Asian Studies* 8, No. 8 (2004), 363.

Dataset Collective Violence Early Warning

Mengapa dibutuhkan dataset baru untuk merekam kekerasan kolektif?

Basis data yang dapat memberikan gambaran umum mengenai tren kekerasan yang sedang berlangsung – termasuk frekuensinya, distribusi geografisnya, serta tingkat intervensinya – akan berguna sebagai alat pemantauan kekerasan kolektif. Temuan dari Studi CSIS tahun 2020 tentang Pembentukan Jaringan Nasional untuk Pencegahan Kekejaman menemukan bahwa pemangku kepentingan pada umumnya memandang bahwa kepemilikan mekanisme pemantauan dan pengukuran kekerasan akan sangat bermanfaat bagi inisiatif pencegahan kekejaman di Indonesia.⁵ Basis data tersebut sangat penting dalam memberikan peringatan dini kepada pemangku kepentingan tentang kemungkinan eskalasi, serta dalam menemukan kemungkinan jalan mitigasi risiko untuk melakukan pencegahan kekejaman. Basis data tersebut semakin penting seiring mendekatnya tahun 2024 dimana Indonesia akan menyelenggarakan pemilihan umum serentak di tingkat lokal dan nasional -- pemilu yang, di masa lalu, berisiko menjadi pemicu kekerasan.⁶

Sayangnya, Indonesia kekurangan alat pemantau kekerasan yang komprehensif ketika National Violence Monitoring System (NVMS) yang disusun oleh World Bank, The Habibie Centre, dan Republik Korea berhenti beroperasi pada tahun 2014. Sementara itu, meskipun dataset internasional seperti ACLED dan Dataset Worldwide Atrocities milik Political Instability Task Force merekam kekerasan di Indonesia, kedua dataset tersebut tidak cukup detail untuk sepenuhnya menganalisis kekerasan di Indonesia – kedua dataset tersebut tidak memanfaatkan sumber berita tingkat lokal, tidak merekam variabel penting seperti intervensi, dan tidak mengintegrasikan pengetahuan tentang sejarah konflik tertentu (misalnya, mengidentifikasi kelompok minoritas rentan). Selain itu, walaupun terdapat basis data nasional seperti DETEKSI milik The Habibie Center dan Laporan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan milik Wahid Foundation, kedua basis data tersebut hanya mencatat satu bentuk dari kekerasan kolektif dan dengan demikian hanya dapat memberikan pemahaman yang terbatas tentang risiko kejahatan kekejaman.

Bagaimana Dataset CVEW dikembangkan?

Dataset CVEW dikembangkan dalam tiga tahap. Tahap pertama merupakan penelitian ekstensif dalam pemilihan surat kabar yang akan menjadi sumber data utama, serta mengembangkan buku kode dataset yang akan menentukan bagaimana informasi dari sumber berita akan dikodekan. Dataset ini memantau lebih dari 75 surat kabar daring tingkat provinsi dan mengkode lebih dari 57 variabel unik dalam setiap insiden kekerasan kolektif. Tahap kedua merupakan pelatihan khusus tim pembuat kode yang terdiri dari sembilan orang, serta pemantauan pemasukkan data selama 12 bulan ke depan. Selama

⁵ CSIS Indonesia, "Towards a National Network for the Prevention of Social Conflict and Atrocity Crimes in Indonesia", Spotlight on R2P, APR2P, University of Queensland (2021).

⁶ Institute for Policy Analysis of Conflict, "The Anti-Shi'a Movement in Indonesia," IPAC Report, No. 27 (2016), 16; KontraS Surabaya, "Laporan Investigasi dan Pemantauan Kasus Syi'ah Sampang," (2012), 7-8.

tahap ini, diadakan sesi tinjauan dua mingguan untuk memastikan kualitas pemasukkan data yang konsisten. Tahap ketiga melibatkan pembersihan data dan verifikasi untuk menghapus data ganda, standardisasi konvensi penamaan, dan melakukan verifikasi informasi yang tidak jelas dan/atau bertentangan.

Terdapat beberapa keterbatasan pengumpulan data yang perlu diperhatikan. Pertama, tidak stabilnya akses beberapa sumber berita lokal daring. Selama periode perekaman data, dataset harus mengubah delapan sumber berita dari enam provinsi (Yogyakarta, Gorontalo, Papua Barat, Sulawesi Selatan, dan Banten) karena aksesnya dihentikan dan/atau terdapat peningkatan inkonsistensi dalam pelaporan. Kedua, kasus-kasus ketika insiden kekerasan kolektif dilaporkan di media tingkat nasional, tetapi tidak dilaporkan di sumber berita tingkat provinsi yang diamati oleh tim. Selama kejadian ini, tim memilih untuk merekam insiden ini karena signifikansinya, dan kemudian, memasukkan dua media tingkat nasional ke sumber berita yang dipantau.

Mengapa basis data CVEW unik?

Basis data CVEW unik karena dua hal. Pertama, basis data ini menggabungkan variabel yang berasal dari faktor risiko yang tercantum dalam Kerangka Kerja Analisis PBB untuk Kejahatan Kekejaman serta Rencana Aksi Nasional Indonesia tahun 2014 tentang Manajemen Konflik Sosial. Faktor risiko ini termasuk variabel seperti apakah seorang aktor dapat dikelompokkan sebagai minoritas rentan di Indonesia (sebuah kelompok kolektif non-negara yang merupakan minoritas numerik dan/atau telah menjadi sasaran diskriminasi atau kampanye kekerasan sistematis), nama atau afiliasi aktor yang terlibat, dan apakah suatu insiden yang dilaporkan terkait dengan insiden sebelumnya. Variabel-variabel ini tidak ada dalam dataset lain (misalnya NVMS, ACLED) dan sangat penting untuk mengukur tanda-tanda peringatan kemungkinan kejahatan kekejaman: kelompok utama yang semakin menjadi sasaran, kapasitas mobilisasi aktor tertentu, dan eskalasi kekerasan.

Kedua, basis data ini dibangun menggunakan sumber berita daring tingkat provinsi. Surat kabar versi daring digunakan tidak hanya karena kemudahan aksesnya, tetapi juga karena volume kontennya yang lebih besar – salinan surat kabar cetak sering kali dapat diakses secara daring selain artikel terbitan lain yang tidak mereka masukkan ke dalam surat kabar cetak. Sumber berita dipilih berdasarkan beberapa kriteria, antara lain: frekuensi dan konsistensi publikasi, cakupan geografis publikasi (diambil dari publikasi bulan sebelumnya), dan kebenaran berita (diverifikasi melalui daftar media milik Dewan Pers Nasional dan wawancara ketika dibutuhkan). Jika surat kabar daring tidak dapat diakses secara tiba-tiba, surat kabar tersebut digantikan oleh surat kabar lain yang menjalani kriteria seleksi yang sama.

Tren Umum Kekerasan Kolektif pada Tahun 2021

Seberapa sering kekerasan kolektif terjadi? Di mana kekerasan tersebut sering terjadi?

Antara Januari dan Desember 2021, Indonesia mengalami total 1.221 insiden kekerasan kolektif – rata-rata 101 insiden per bulan, atau 3,3 insiden per hari. Fakta yang lebih memprihatinkan adalah frekuensi insiden ini terus meningkat sepanjang tahun. Sementara Indonesia mengalami total 206 insiden pada Q1 tahun 2021, angka ini meningkat 70% pada Q4 menjadi 370 insiden. Meskipun peningkatan yang stabil dari kekerasan kolektif dapat diamati sejak awal tahun, angka tersebut mulai melonjak secara signifikan pada bulan Agustus karena peningkatan kekerasan main hakim sendiri dan memuncak pada bulan Oktober dengan meningkatnya kekerasan berbasis identitas dan kejahatan kekerasan. Penting untuk dicatat bahwa kekerasan berbasis identitas tersebut sebagian besar merupakan identitas sekolah dan desa (misalnya, Desa Watobuku vs Desa Lohayong), bukan sekelompok agama atau etnis.

Secara geografis, insiden kekerasan kolektif pada tahun 2021 paling banyak terjadi di Jawa Timur – yang mengalami 178 insiden. Namun, meskipun insiden kekerasan kolektif paling sering terjadi di Jawa Timur, kekerasan yang paling intens dan parah terjadi di Papua. Secara khusus, jika kita membandingkan provinsi berdasarkan intensitas kekerasan (jumlah kekerasan per penduduk), provinsi dengan peringkat tertinggi adalah Papua. Papua mengalami 22,7 insiden per satu juta penduduk – empat kali lipat dari rata-rata nasional. Insiden-insiden tersebut hampir merata terdiri dari kekerasan vertikal (56%), yang sebagian besar terdiri dari kekerasan separatis, dan kekerasan horizontal (41%). Selain itu, jika dibandingkan dari tingkat lethalitas kekerasan (jumlah kematian dan korban), Papua juga merupakan provinsi dengan peringkat tertinggi. Pada tahun 2021, kekerasan kolektif di Papua menimbulkan 176 korban jiwa.

Seberapa besar korban kekerasan kolektif?

Mengikuti tren yang diamati pada awal 2010-an, kekerasan kolektif di Indonesia pada tahun 2021 sebagian besar terdiri dari kekerasan berskala kecil. Faktanya, sebagian besar insiden ini tidak mematikan. Hanya satu dari enam insiden kekerasan kolektif yang mengakibatkan kematian. Ketika insiden kekerasan memiliki korban, insiden tersebut menghasilkan rata-rata 1,15 korban per insiden. Namun, terdapat beberapa kasus ketika skala kekerasan relatif berskala besar dan mengakibatkan korban massal. Di Yahukimo, Papua, misalnya, konflik antara suku Kimyal dan suku Yali pada Oktober atas kasus meninggalnya seorang Bupati menyebabkan lebih dari 47 korban jiwa. Di Maluku Tengah, Maluku, kekerasan antara polisi dan warga sipil di Desa Tamilouw atas penangkapan dua tersangka pelaku kriminal menyebabkan 25 korban jiwa. Secara akumulatif, sepanjang tahun 2021, kekerasan kolektif menyebabkan 294 korban meninggal dunia dan 1.111 korban luka-luka.

Apa saja penyebab dan bentuk dari kekerasan kolektif di Indonesia?

Sebagian besar kekerasan kolektif di Indonesia sepanjang tahun 2021 disebabkan oleh motif main hakim sendiri. Dataset CVEW mencatat bahwa 40,7% kekerasan kolektif disebabkan oleh keinginan untuk melakukan balas dendam atas kejahatan, penghinaan, atau perselisihan. Dengan frekuensinya yang tinggi, aksi main hakim sendiri juga mengakibatkan korban terbanyak. Aksi main hakim sendiri menyumbang lebih dari 45,2% (636 individu) dari semua korban pada tahun 2021. Jenis kekerasan lain yang telah menyebabkan jumlah korban yang relatif tinggi adalah kekerasan dalam penegakan hukum. Kekerasan oleh aparat penegak hukum telah mengakibatkan 115 korban jiwa pada tahun 2021 – atau 8,3% dari seluruh korban jiwa. Meskipun persentase ini tampak kecil, penting untuk dicatat bahwa dengan 115 korban jiwa, kekerasan oleh aparat penegak hukum merupakan jenis kekerasan tertinggi kedua dalam perihal jumlah korban.

Sebagian besar kekerasan kolektif di Indonesia merupakan serangan tanpa senjata. Data mencatat bahwa ada total 846 serangan tidak bersenjata sepanjang tahun 2021 -- sekitar 69,2% dari semua kekerasan kolektif tahun tersebut. Disusul dengan serangan bersenjata yang terlihat pada 186 insiden (15,2% dari seluruh kekerasan kolektif), kemudian serangan/penutupan infrastruktur yang terlihat pada 143 insiden (11,7% dari seluruh kekerasan kolektif). Akibat kejadiannya yang terus berulang, dapat dimengerti bahwa serangan tanpa senjata adalah bentuk kekerasan dengan tingkat korban tertinggi – lebih dari 1.027 korban kematian dan luka-luka. Namun, jika diukur dari tingkat lethalitasnya (jumlah korban jiwa per kejadian), bentuk kekerasan yang paling berbahaya adalah pengeboman yang sepanjang tahun 2021 rata-rata menelan 4,4 korban jiwa per kejadian.

Siapa aktor yang paling banyak terlibat dalam insiden kekerasan kolektif?

Berdasarkan kategori afiliasinya, aktor yang paling banyak terlibat dalam kekerasan kolektif sepanjang tahun 2021 adalah aktor non-negara. Secara keseluruhan, aktor non-negara telah terlibat – baik sebagai korban maupun pelaku – dalam 97,4% dari semua kekerasan kolektif. Aktor negara terlibat dalam 278 insiden kekerasan kolektif (22,7%) dan aktor perusahaan swasta hanya terlibat dalam 84 insiden kekerasan kolektif (6,8%). Dari seluruh aktor yang tercatat tersebut, terdapat 102 kelompok minoritas rentan yang terlibat dalam lebih dari 85 insiden kekerasan kolektif. Dari jumlah tersebut, kebanyakan dari mereka adalah etnis minoritas, seperti etnis Papua dan kelompok masyarakat tradisional (misalnya, Ratu Kesultanan Kadariah Pontianak, Suku Anak Dalam, dan Dewan Adat Dayak Satui). Secara akumulatif, terdapat 77 kelompok etnis minoritas yang terlibat dalam kekerasan kolektif di Indonesia.

Berdasarkan identitas kedua belah pihak dalam insiden kekerasan kolektif, jenis kekerasan yang paling umum sepanjang tahun 2021 adalah kekerasan horizontal – kekerasan antara aktor non-negara, termasuk perusahaan swasta. Secara keseluruhan, 74,5% (910 insiden) kekerasan kolektif pada tahun 2021 adalah konflik horizontal. Secara komparatif, hanya 21% (257 insiden) kekerasan kolektif di Indonesia yang bersifat vertikal – kekerasan antara aktor non-negara, termasuk perusahaan swasta, dengan pemerintah.

Dengan demikian, karena frekuensinya yang tinggi, kekerasan horizontal juga menyumbang jumlah korban tertinggi -- lebih dari 1.049 korban disebabkan oleh kekerasan horizontal. Akan tetapi, penting untuk dicatat bahwa jika diukur dengan jumlah korban per insiden, kekerasan vertikal memiliki tingkat kematian yang sedikit lebih tinggi. Sepanjang tahun 2021, kekerasan vertikal mengakibatkan rata-rata 1,17 korban jiwa per kejadian. Untuk kekerasan horizontal rata-rata 1,15 korban per kejadian.

Temuan Intervensi Kekerasan Kolektif

Seberapa penting intervensi dalam mencegah eskalasi?

Aspek penting dalam pencegahan kejahatan kekejaman dan/atau kekerasan massal adalah kemampuan negara serta masyarakatnya untuk mengintervensi dan meredakan konflik ketika masih dalam skala kecil. Studi oleh Posen serta Fearon dan Laitin menunjukkan bagaimana ketidakmampuan negara untuk menggunakan “legitimate violence” di wilayah tertentu dapat berkontribusi pada timbulnya konflik – baik karena ini membangkitkan dilema keamanan antara kelompok etnis atau karena ini memberikan peluang bagi kelompok pemberontak untuk memobilisasi dan merekrut anggota.⁷ Penelitian Tajima mengenai Indonesia, yang melengkapi penelitian sebelumnya tentang kapasitas negara, menemukan bahwa konflik etnis hanya terjadi ketika negara dan masyarakat tidak memiliki mekanisme yang kuat untuk menahan kekerasan. Di daerah yang kehadiran negaranya lemah namun institusi keamanan masyarakat kuat, kekerasan komunal antar kelompok jarang terjadi.⁸

Dengan demikian, kemampuan negara dan masyarakat dalam pencegahan kekerasan merupakan faktor risiko penting yang dimasukkan dalam berbagai kerangka analisis eskalasi kejahatan kekejaman. Kerangka Analisis Kejahatan Kekejaman PBB tahun 2014 secara khusus menyebutkan pentingnya kapasitas negara dalam Faktor Risiko 3 (Kelemahan Struktur Negara) -- ketika kemampuan negara untuk menangani kejahatan kekejaman berkurang karena kurangnya struktur pencegahan, populasi akan “rentan terhadap kelompok yang mungkin memanfaatkan keterbatasan tersebut ... atau memilih kekerasan untuk menanggapi [ancaman].”⁹ Peran aktor non-negara disebutkan dalam Faktor Risiko 6 (Absennya Faktor-Faktor Mitigasi) -- ketika masyarakat kekurangan pemberdayaan dan sumber daya yang secara langsung atau tidak langsung dapat melindungi masyarakat rentan, eskalasi kekerasan terhadap kelompok tersebut lebih mudah terjadi.¹⁰

⁷ Barry Posen, “The Security Dilemma and Ethnic Conflict,” *Survival: Global Politics and Strategy* 35, No. 1 (1993), 43-44; James Fearon and David Laitin, “Ethnicity, Insurgency, and Civil War,” *The American Political Science Review* 97, No. 1 (2003), 80.

⁸ Yuhki Tajima, *The Institutional Origins of Communal Violence: Indonesia's Transition from Authoritarian Rule*, (New York, NY: Cambridge University Press, 2014), 8-10.

⁹ United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect, *Framework of Analysis for Atrocity Crimes*, (New York, NY: UNOSAPG, 2014), 12.

¹⁰ United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect, *Framework of Analysis*, 15.

Berapa banyak kekerasan kolektif yang diintervensi?

Berdasarkan Dataset CVEW, pihak ketiga, termasuk aktor negara dan non-negara, mengintervensi lebih dari 288 insiden kekerasan kolektif sepanjang tahun 2021 -- yang merupakan 23,5% dari semua insiden kekerasan kolektif sepanjang tahun. Hal ini merupakan penurunan yang cukup signifikan jika dibandingkan dengan tingkat intervensi di awal tahun 2010-an. Kajian Barron, Jaffrey, dan Varshney atas temuan-temuan Dataset NVMS menemukan bahwa meskipun aparat keamanan hanya mampu mengintervensi 10% dari seluruh insiden kekerasan kolektif selama periode konflik Indonesia (1998-2005), jumlah intervensi dari tahun 2006 dan seterusnya meningkat menjadi sekitar 50%. Peningkatan tingkat intervensi ini memainkan peran penting dalam membatasi eskalasi lebih lanjut dari konflik tingkat rendah dan mencegah kekerasan tersebut mengakibatkan korban massal.¹¹

Namun, tingkat intervensi berbeda antar provinsi. Secara rata-rata, pihak ketiga mengintervensi sekitar 8,4 insiden kekerasan kolektif per provinsi pada tahun 2021. Namun, rentang deviasi dari rata-rata tersebut cukup besar. Provinsi dengan jumlah intervensi tertinggi adalah Jawa Timur yang mengalami lebih dari 51 intervensi sepanjang tahun. Sedangkan, provinsi terendah adalah Gorontalo, Kepulauan Riau, dan Sulawesi Selatan yang mengalami 0. Namun, jika provinsi diurutkan berdasarkan persentase kekerasan kolektif yang diintervensi, provinsi dengan peringkat tertinggi justru Maluku. Sepanjang tahun 2021, pihak ketiga di Maluku berhasil mengintervensi sekitar 58% dari seluruh insiden kekerasan kolektif (22 dari 38 insiden) di provinsi tersebut. Peringkat ini disusul oleh Sulawesi Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, dan Sumatra Utara.

Siapa yang mengintervensi dalam kekerasan kolektif?

Dari seluruh provinsi, aktor yang paling sering mengintervensi dalam insiden kekerasan kolektif adalah aktor negara. Aktor negara hadir dalam lebih dari 234 intervensi terhadap kekerasan kolektif -- sekitar 81,2% dari semua intervensi pada tahun 2021. Aktor-aktor tersebut termasuk militer, unit polisi, bahkan pegawai negeri seperti aparat pemerintah desa atau kabupaten. Dari semua aktor negara tersebut, aktor yang paling sering melakukan intervensi adalah polisi. Lebih khususnya, polisi di tingkat kecamatan (Polres) yang hadir dalam 40% dari semua intervensi negara. Aktor non-negara berada di urutan kedua, yang tercatat telah melakukan intervensi dalam 47 insiden -- sekitar 16,3% dari semua intervensi. Ini termasuk pemuda, warga sipil, dan penjaga keamanan. Secara rata-rata, warga sipil adalah pelaku intervensi non-negara yang paling umum dengan kehadirannya di 79% dari semua intervensi aktor non-negara.

Sementara tingkat intervensi aktor non-negara secara nasional relatif rendah, tingkat intervensinya bervariasi ketika dianalisis di tingkat provinsi. Khususnya, di beberapa provinsi aktor non-negara jauh lebih sering mengintervensi daripada aktor negara. Di Kalimantan Utara, misalnya, hampir 75% dari seluruh intervensinya dilakukan oleh aktor non-negara. Di Maluku Utara angka ini sekitar 66,7% dan di Kalimantan Tengah 50%. Namun, beberapa

¹¹ Patrick Barron, Sana Jaffrey and Ashutosh Varshney, "When Large Conflicts Subside: The Ebbs and Flows of Violence in Post-Suharto Indonesia," *Journal of East Asian Studies*, No. 16 (2016), 209.

provinsi rawan konflik, seperti Papua, melihat tingkat intervensi non-negara yang sangat rendah. Khususnya, hanya 5,9% intervensi kekerasan di Papua melibatkan aktor non-negara. Hal ini dapat dipahami karena kekerasan kolektif di Papua sebagian besar berbentuk kekerasan separatis (54,5%) dan melibatkan penggunaan senjata api (57,5%) -- jenis kekerasan yang tidak mudah diintervensi oleh warga sipil.

Seberapa besar kesuksesan intervensi?

Sementara intervensi terhadap kekerasan kolektif sepanjang tahun 2021 jarang terjadi, penting untuk dicatat bahwa ketika diintervensi, sebagian besar insiden kekerasan kolektif berhasil di-de eskalasi. Dataset CVEW menemukan bahwa tingkat keberhasilan intervensi pihak ketiga adalah sekitar 74,4%. Menariknya, walaupun aktor negara dan non-negara sangat bervariasi dalam frekuensi intervensi mereka, tingkat keberhasilan individu mereka relatif sama. Sepanjang tahun 2021, intervensi negara terhadap insiden kekerasan kolektif memiliki tingkat keberhasilan 68,8%. Untuk intervensi oleh aktor non-negara, tingkat keberhasilannya adalah 63,8%. Yang paling menarik, ketika intervensi dilakukan secara kolaboratif dan melibatkan aktor negara dan non-negara, tingkat keberhasilannya mencapai 100%. Meskipun, sayangnya, hanya ada 7 kasus di mana kolaborasi tersebut terjadi.

Akan tetapi, terdapat perbedaan dalam tingkat keberhasilan intervensi jika dilihat dari jenis kekerasan kolektif. Sepanjang tahun 2021, jenis kekerasan kolektif yang memiliki tingkat keberhasilan intervensi tertinggi adalah kekerasan berbasis identitas. Dari 58 kekerasan berbasis identitas yang terjadi, 19 (32,8%) di antaranya berhasil di-de eskalasi. Adapun jumlah kekerasan yang berhasil di-de eskalasi disusul dengan kekerasan yang disebabkan oleh isu pemerintahan (24%), dan kemudian kekerasan main hakim sendiri (21%). Sedangkan, jenis kekerasan yang memiliki persentase keberhasilan intervensi paling rendah adalah kekerasan separatisme. Hanya 1,8% intervensi pihak ketiga yang berhasil men-de eskalasi kekerasan separatis. Selanjutnya, keberhasilan intervensi paling rendah yang lebih memprihatinkan adalah kekerasan oleh aparat penegak hukum. Sepanjang tahun 2021, hanya 4,8% kekerasan oleh penegak hukum yang berhasil di-de eskalasi.

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan temuan-temuan tersebut, ringkasan kebijakan ini mengajukan beberapa rekomendasi:

1. Negara perlu membuat data pemantauan kekerasan kolektif yang tersedia untuk umum

Perlu dicatat bahwa insiden kekerasan kolektif di Indonesia sedang meningkat. Oleh karena itu, ketersediaan data yang transparan merupakan kepentingan publik. Setidaknya, data catatan kriminal kepolisian dan data konflik sosial Kementerian Dalam Negeri harus bisa diakses oleh lembaga penelitian yang kredibel. Selain itu, kepemilikan data publik juga penting agar pemangku kepentingan non-negara dapat membandingkan data mereka dan meminta akuntabilitas kebijakan dan tindakan negara mengenai kekerasan kolektif.

2. Pemantauan dan evaluasi kemampuan negara untuk mencegah kekerasan di Papua sangat mendesak

Dibandingkan dengan provinsi lain, Papua memiliki intensitas kekerasan per penduduk tertinggi – empat kali lebih tinggi dari rata-rata nasional. Lebih penting lagi, Papua juga memiliki jumlah korban kekerasan kolektif tertinggi pada tahun 2021. Hal ini sangat memprihatinkan karena Papua merupakan provinsi yang memiliki rasio aktor keamanan per penduduk tertinggi dibandingkan provinsi lain. Memahami bahwa kekerasan kolektif di Papua hampir berimbang antara kekerasan vertikal dan horizontal, maka evaluasi kapasitas negara harus dilakukan baik dalam konteks keberhasilannya dalam menangani separatisme maupun dalam menghentikan konflik antar-masyarakat.

3. Indonesia perlu memberdayakan praktik lokal intervensi kekerasan oleh aktor negara dan aktor non-negara

Intervensi pihak ketiga terhadap insiden kekerasan kolektif jarang terjadi. Hanya satu dari empat insiden kekerasan kolektif yang diintervensi. Hal ini sangat disayangkan mengingat intervensi pihak ketiga lebih sering berhasil. Lebih menarik lagi, tingkat keberhasilan yang tinggi ini berlaku untuk aktor negara dan non-negara. Meskipun demikian, penting juga untuk dicatat bahwa Dataset CVEW mendefinisikan intervensi sebagai tindakan untuk menghentikan kekerasan yang sedang berlangsung. Hal ini berbeda dengan pencegahan. Oleh karena itu, penting juga untuk memberdayakan inisiatif pencegahan sebelum kekerasan terjadi.

4. Agenda penelitian harus dikembangkan dengan melibatkan aktor negara dan non-negara untuk memahami kekerasan kolektif

Sejauh ini, CVEW dapat secara efektif memberikan tren deskriptif kekerasan. Akan tetapi, diperlukan analisis statistik yang lebih mendalam dengan menggunakan data CVEW untuk memahami mengapa pola-pola ini terjadi – mengapa kekerasan tertinggi di Papua? Mengapa frekuensi kekerasan meningkat dan melonjak pada bulan-bulan tertentu dalam setahun? Penambahan metodologi kualitatif juga dapat memberikan penjelasan yang lebih baik mengenai akar penyebab konflik dan bagaimana mengatasinya.

5. Analisis kolaboratif yang memperbarui tren kekerasan kolektif menggunakan basis data CVEW harus dipertahankan

Melalui analisis tersebut, para pengguna dan pemangku kepentingan dalam lembaga negara dapat memperoleh pembaruan berkala tentang tren kekerasan kolektif. Analisis kolaboratif merupakan kunci untuk merancang strategi peringatan dini yang efektif dan menangani akar penyebab konflik yang diperlukan untuk mencegah kekerasan kolektif. Analisis lanjutan dari basis data ini sangat penting karena Indonesia memasuki tahun kampanye 2023 dan tahun pemilu 2024.



 csis.or.id

 csis@csis.or.id

  [@csisindonesia](https://www.instagram.com/csisindonesia)

  CSIS Indonesia

**Centre for Strategic and
International Studies
(CSIS Indonesia)**

Jl Tanah Abang III No 23-27
Gambir, Jakarta Pusat 10160
Indonesia