

Menggunakan Data Surat Kabar untuk Memahami Pola Konflik Kekerasan Menuju sebuah Pangkalan Data (*Database*) Kekerasan di Indonesia

Catatan Kebijakan ini berdasarkan artikel-artikel berikut ini:

Patrick Barron dan Joanne Sharpe. 2005. *"Counting Conflicts: Using Newspaper Reports to Understand Violence in Indonesia (Menghitung Konflik: Menggunakan Data Surat Kabar untuk Memahami Pola Konflik Kekerasan di Indonesia)"*. *Conflict Prevention and Reconstruction Paper No. 25. Washington, DC: World Bank.*

Patrick Barron dan Joanne Sharpe. 2008. *"Local Conflict in Post-Suharto Indonesia: Understanding Variations in Violence Levels and Forms Through Local Newspapers (Konflik Lokal Pasca Suharto di Indonesia: Memahami Pola dan Bentuk Kekerasan Melalui Surat Kabar Daerah)"*. *Journal of East Asian Studies 8: 395-424.*

Dua seri Catatan Kebijakan diterbitkan oleh Program Konflik dan Pembangunan yang merupakan bagian dari Bank Dunia di Indonesia. Seri pertama, "Memahami Dinamika dan Dampak Konflik di Indonesia", meringkas hasil-hasil penelitian tentang konflik. Catatan kebijakan menarik pembelajaran untuk memahami dan mengatasi konflik di negara-negara lain yang berpenghasilan menengah. Seri kedua, "Mengevaluasi Program Tanggap Konflik", meringkas hasil-hasil evaluasi dan penilaian program-program konflik dan metodologi terbaik dalam mengukur dampak program-program penciptaan perdamaian. Semua Catatan Kebijakan tersedia di www.conflictanddevelopment.org

Jatuhnya rezim Suharto pada tahun 1998 disertai dengan peningkatan konflik kekerasan di Indonesia. Kejadian-kejadian konflik kekerasan terbesar yang banyak dikenal terjadi di Aceh, Papua, Maluku, Maluku Utara, Sulawesi Tengah, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat. Terjadi juga konflik-konflik kekerasan pada tingkat lokal di sebagian besar wilayah Indonesia yang selama ini kurang memperoleh perhatian.

Literatur yang sedang dikembangkan berupaya memahami konflik kekerasan di Indonesia dengan mengumpulkan dan menganalisa seperangkat data yang dilaporkan oleh surat kabar yang mencatat kejadian-kejadian konflik. Catatan kebijakan kali ini menyajikan temuan sebuah studi dari program Konflik dan Pembangunan (C&D) yang dilakukan dengan memantau data dari surat kabar lokal (di tingkat kabupaten atau dibawahnya) di dua propinsi untuk menelusuri kejadian-kejadian konflik kekerasan lokal. Dengan memanfaatkan surat kabar tersebut, studi ini menemukan jumlah kekerasan lokal tiga kali lebih tinggi daripada yang dideteksi oleh studi-studi sebelumnya yang mengandalkan surat kabar propinsi dan nasional. Studi ini juga menemukan variasi yang cukup nyata dalam tingkatan dan dampak konflik kekerasan yang terjadi di sejumlah kabupaten. Hasilnya menyiratkan bahwa kejadian dan dampak konflik kekerasan lebih luas penyebarannya daripada yang diperkirakan sebelumnya.

Secara metodologi, studi ini menunjukkan penggunaan surat kabar sebagai sumber data, pentingnya menggunakan sumber data pada tingkat di bawah propinsi, dan pengikutsertaan metoda kualitatif sebagai bagian dari pangkalan data (biasanya kuantitatif) konflik kekerasan. Dengan menggunakan metodologi tersebut, saat ini program C&D sedang memperluas data dari studi di dua propinsi dengan mengembangkan sebuah pangkalan data (*database*) tentang konflik kekerasan di Indonesia yang mencakup dua puluh satu propinsi. Proyek ini diharapkan selesai pada awal tahun 2010.

LATAR BELAKANG

Mengatasi konflik memerlukan pemahaman mengenai penyebaran, bentuk, dan dampaknya di masing-masing negara. Bagi Indonesia, dengan 33 propinsi dan lebih dari 400 kabupaten yang tersebar di 17.000 pulau mengatasi konflik merupakan sebuah tantangan yang cukup berat. Dua upaya dengan metodologi yang berbeda secara sistematis telah mencoba meneliti pola konflik di seluruh Indonesia, yaitu:

- Fasilitas Dukungan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pemulihan Indonesia (UNSFIR) telah melakukan dua studi yang menelusuri konflik komunal dengan menggunakan surat kabar. Studi tahap pertama (UNSFIR-1), yang memanfaatkan surat kabar nasional, menemukan sedikitnya 6.208 korban jiwa akibat konflik antara tahun 1990-2001 (Tadjoeddin 2002). Studi tahap kedua (UNSFIR-2), yang menggunakan surat kabar propinsi dari empatbelas propinsi (tidak termasuk Aceh dan Papua), menemukan lebih dari 10.700 korban tewas antara tahun 1990-2003 (Varshney, Panggabean dan Tadjoeddin 2008).
- Survei rumah tangga oleh pemerintah, yaitu Potensi Desa (PODES), yang dilaksanakan di seluruh desa di Indonesia pada tahun 2003, menemukan bahwa 7,2 persen dari desa-desa telah mengalami konflik pada tahun sebelumnya. Pada tahun 2002 saja, diidentifikasi 4.869 korban jiwa akibat konflik (Barron, Kaiser dan Pradhan 2004).

UNSFIR-2 merupakan pangkalan data kekerasan antar kelompok di Indonesia yang paling komprehensif saat ini. Namun demikian, bukan berarti tidak ada kelemahannya. Pertama, pangkalan data tersebut mencakup data yang lebih kecil dari yang seharusnya dimana sebagian besar kekerasan di Indonesia hanya terjadi di beberapa kabupaten saja.

Dengan menggunakan surat kabar nasional dan propinsi, UNSFIR-2 tidak memasukkan kekerasan berskala-kecil yang berulang kali terjadi di wilayah terpencil yang kecil kemungkinannya diliput oleh pers tingkat propinsi. Kedua, definisi konflik yang digunakan tidak mencakup seluruh bentuk konflik kekerasan. Kekerasan perorangan tidak diperhitungkan dalam pangkalan data ini. Pembatasan definisi konflik yang hanya mencakup sengketa antar-kelompok tidak hanya mengakibatkan rendahnya jumlah dampak kekerasan yang dilaporkan, namun juga meniadakan analisis yang lebih lengkap terhadap keterkaitan antara berbagai bentuk konflik kekerasan.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, program C&D memutuskan untuk mengembangkan sebuah pangkalan data yang baru. Pendekatannya berbeda dari UNSFIR-2 dalam dua hal utama. Pertama, sejauh mungkin studi menggunakan surat kabar tingkat sub-propinsi, yang masing-masing mencakup sedikit kabupaten, untuk memperoleh lebih banyak data kejadian konflik setempat. Kedua, pangkalan data akan mencakup konflik antar perorangan. Pilihan ini secara teori berlaku di Indonesia karena penelitian mendalam terhadap banyak "konflik perorangan" ternyata mengungkapkan bahwa konflik seperti ini memiliki basis kelompok.

Dengan alasan-alasan yang dapat dipahami, perbaikan ketepatan dan cakupan data memerlukan pangkalan data dengan wilayah yang terbatas dan bersifat sementara. Dalam hal ini UNSFIR-2 (dengan menggunakan sumber data tingkat propinsi) mencakup empat belas propinsi, studi C&D membatasi pengumpulan data pada 12 kabupaten dalam 2 propinsi dan untuk jangka waktu tiga tahun (2001-2003).

Metodologi dan temuan-temuan pokok studi C&D di dua propinsi diringkas di bawah ini. Catatan kebijakan ini mengulas dua pertanyaan kunci, yakni:

- Manfaat apakah yang diperoleh dengan menggunakan surat kabar tingkat sub-propinsi yang dihimpun dalam sebuah pangkalan data konflik nasional?
- Apa implikasinya bagi para pe-laku yang berupaya untuk mengembangkan kebijakan dengan adanya data pola konflik lokal?

METODOLOGI

Studi ini memilih Jawa Timur dan Nusa Tenggara Timur (NTT) untuk

Tabel 1: Jenis Konflik Kekerasan Utama

Sumber Daya Fisik	Sengketa mengenai kepemilikan, akses dan penggunaan sumber daya (alam ataupun buatan manusia, swasta, umum atau komunal)
Administratif	Sengketa mengenai pengelolaan/ prosedur/ pelayanan dari program-program yang didanai oleh donor atau pemerintah dan BUMN atau swasta
Kedudukan/Jabatan dan pengaruh politik	Persaingan dalam kekuatan politik pemerintahan/non pemerintah, posisi di tingkat desa/kabupaten (lazimnya berkaitan dengan pemilihan umum dan penunjukan jabatan politis)
Main hakim sendiri dan balas dendam	"Pengadilan kelompok perusuh" atau bermain hakim sendiri; kekerasan karena balas dendam
Lain-lain	Konflik lain yang tidak tercakup dalam kategori lainnya (terutama kekerasan dalam rumah tangga dan sengketa lain dalam-keluarga)

pangkalan data surat kabar daerah. Kedua propinsi ini dipilih berdasarkan sejumlah alasan:

- Masing-masing propinsi sering mengalami konflik lokal dalam jumlah yang cukup banyak, namun masing-masing propinsi tidak pernah mengalami gejolak atau kerusuhan sedahsyat yang terjadi di daerah konflik tertinggi lainnya di Indonesia.
- Untuk menilai persamaan, atau perbedaan, dari bentuk dan dampak konflik, diupayakan agar propinsi-propinsi yang dipilih sedapat mungkin berbeda jauh satu sama lainnya, yaitu berbeda dalam hal jumlah penduduk, tingkat keanekaragaman etnis, kelompok keagamaan yang dominan, serta tingkat perkembangan pembangunannya.

Data untuk tahun 2001-2003 dikumpulkan dari duabelas kabupaten. Di Jawa Timur, data dikumpulkan dari "wilayah Pamekasan" (empat kabupaten di pulau Madura) dan dari "wilayah Ponorogo" (tiga kabupaten di bagian timur laut propinsi). Di NTT, data dikumpulkan dari kelima kabupaten yang terdapat di pulau Flores. Dua tim peneliti mengumpulkan data dari tujuh sumber surat kabar daerah.

Dengan menggunakan sebuah perangkat kode yang baku serta sebuah format standar, masing-masing kejadian diberi kode menurut jenis konflik, lokasi, dampak, pelaku, dan penengah. Masing-masing kejadian digolongkan dalam salah satu dari kelima jenis konflik utama (Tabel 1). Pangkalan data surat kabar diuji

silang dengan hasil penelitian lapangan etnografis yang dilakukan selama enam bulan di daerah-daerah penelitian. Penelitian lapangan ini dilaksanakan sebagai bagian dari sebuah studi yang lebih luas tentang dampak sebuah program pengembangan komunitas terhadap kejadian konflik (Barron, Diprose dan Woolcock 2006).

Data yang dihasilkan akan menyediakan sebuah dasar empiris untuk melihat lebih dekat tentang konflik, baik penyebaran, bentuk-bentuk, maupun dampak-dampaknya, yang merupakan sebuah titik awal untuk mengetahui persoalan sebab akibat dan program tanggap yang sesuai.

Peta 1: Lokasi Penelitian di Jawa Timur



Peta 2: Lokasi Penelitian di NTT



TEMUAN STUDI

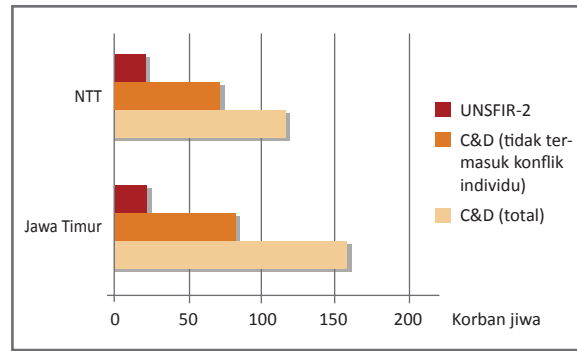
Korban jiwa akibat konflik lokal di Indonesia jauh lebih tinggi dari yang dilaporkan dalam studi-studi sebelumnya. Studi C&D mengidentifikasi jumlah korban jiwa akibat konflik lebih dari tiga kali data yang diperoleh UNSFIR-2 di Jawa Timur dan NTT sejak tahun 2001 hingga 2003. Data ini belum memasukkan perseteruan antar perorangan. Apabila kejadian-kejadian antar perorangan turut dihitung, maka korban jiwa diperkirakan enam kali lebih tinggi (Grafik 1).

Kejadian dan dampak konflik kekerasan lebih luas penyebarannya daripada yang diperkirakan sebelumnya. Kabupaten-kabupaten yang disurvei dalam studi C&D tidak termasuk wilayah konflik, namun studi ini menunjukkan bahwa beberapa diantaranya mengalami dampak konflik kekerasan yang cukup besar. Faktor mengapa konflik tidak terhitung seperti ini tidak pasti sehingga tidak mungkin memperkirakan jumlah korban jiwa akibat konflik di seluruh Indonesia yang lebih akurat dari studi C&D. Namun demikian, seperti ini UNSFIR-2 tidak mengungkap ribuan korban jiwa akibat konflik.

Bentuk dan intensitas kekerasan serta jenis dampak yang diamati di masing-masing kabupaten sangat berbeda. Di Jawa Timur, kekerasan di wilayah Pamekasan berakibat fatal, sedangkan kekerasan di wilayah Ponorogo mengakibatkan kerusakan harta namun jarang mengakibatkan kematian (Grafik 2). Di NTT, Manggarai mengalami dampak terburuk dari kekerasan. Meskipun mengalami tingkat konflik kekerasan per kapita terendah, namun di Flores 44 persen korban jiwa dan 47 persen kerugian atas harta diantaranya terjadi di Manggarai.

Sumber konflik berbeda baik antar maupun di masing-masing wilayah. Konflik sumber daya, khususnya sengketa tanah komunal, merupakan penyebab utama konflik di NTT. Main hakim sendiri dan balas dendam merupakan penyebab utama konflik di kedua wilayah di Jawa Timur, namun kekerasan seperti ini penyebabnya berlainan di masing-masing wilayah (Grafik 3). Di wilayah Pamekasan, main hakim sendiri lazimnya timbul sebagai aksi terhadap pencurian, ilmu tenung atau ilmu sihir, atau penghinaan. Di Ponorogo, main hakim sendiri

Grafik 1: Korban Jiwa Akibat Konflik di Propinsi NTT dan Jawa Timur, 2001-2003



Catatan: Data berasal tujuh kabupaten di Jawa Timur, dan lima kabupaten di NTT

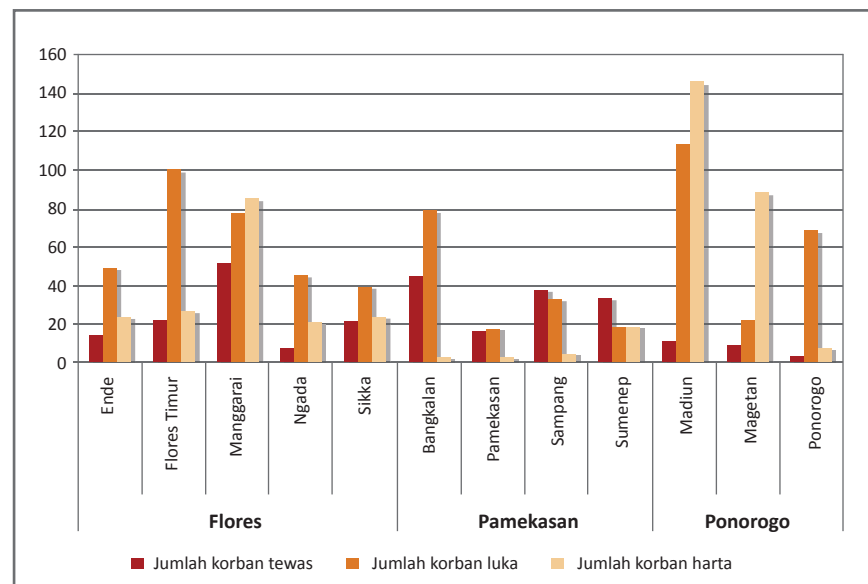
condong berakar dari bentrokan tentang identitas kelompok.

Penelitian kualitatif diperlukan untuk memahami mengapa kekerasan terjadi dalam bentuk-bentuk tertentu serta mengakibatkan berbagai dampak. Sebagai contoh, main hakim sendiri di wilayah Pamekasan paling sering menyerang seseorang dan mengakibatkan kematian, sedangkan main hakim sendiri di Ponorogo menyerang kelompok dan mengakibatkan kerusakan terhadap harta. Penelitian lapangan kualitatif mengisyaratkan bahwa penyerangan secara perorangan di Pamekasan berakar dari budaya *carok* lokal, yang telah meluas melampaui konteks tradisional, yaitu tindakan balasan atas penghinaan, hingga pencurian dan sihir/guna-guna (Said 2003).

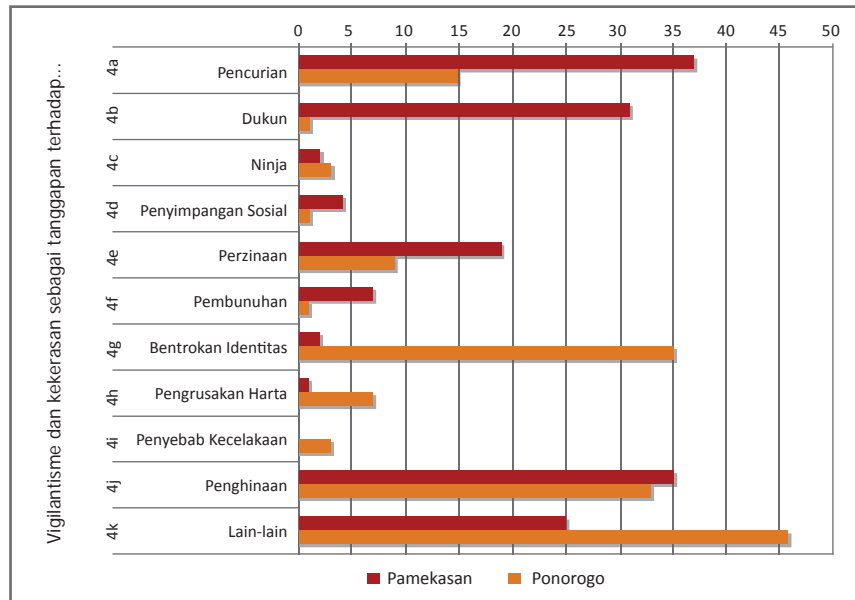
Kekerasan terhadap kelompok di Ponorogo timbul dari sejarah setempat dimana para pemuda berorganisasi dalam kelompok berdasarkan ideologi seni bela diri (Probo 2003). Kekerasan dalam wilayah yang menyerang harta disebabkan pengrusakan terhadap harta musuh merupakan modus yang menonjol sebagai tindakan pembalasan dan agresi bagi kelompok seni bela diri tersebut.

Faktor-faktor lokal tampaknya mendorong adanya konflik, yang berarti bahwa kebijakan untuk mengatasinya harus disesuaikan dengan keadaan masing-masing daerah. Intervensi yang khusus ditujukan bagi kekerasan lokal yang menonjol dapat menyumbang pada perbaikan keamanan di wilayah yang lebih luas. Sebagai contoh, kabupaten Madiun mengalami tingkat pengrusakan harta dengan tingkat tertinggi di wilayah Ponorogo, di mana 70 persen diantaranya sebagai akibat dari kejadian-kejadian yang melibatkan kelompok-kelompok seni bela diri. Sebuah intervensi yang berhasil dengan sasaran kejadian main hakim sendiri di Madiun dapat meningkatkan keamanan di seluruh wilayah Ponorogo.

Grafik 2: Bentuk-bentuk Dampak Konflik per Kabupaten, 2001-2003



Grafik 3: Bentuk-Bentuk Kekerasan Serius di Wilayah di Jawa Timur, 2001-2003



KESIMPULAN

Penggunaan surat kabar tingkat sub-propinsi membuat perubahan yang cukup berarti untuk memahami konflik kekerasan di Indonesia. Studi ini mengungkapkan adanya tingkatan konflik kekerasan lokal yang lebih tinggi daripada yang telah diperoleh melalui metode-metode sebelumnya, serta menemukan kekerasan yang berbeda antar kabupaten dalam hal tingkatan dan bentuk. Tingkatan-tingkatan konflik kekerasan yang ditemukan di duabelas kabupaten yang sebelumnya tidak dianggap sebagai wilayah konflik juga mengisyaratkan bahwa temuan-temuan UNSFIR-2 mengenai pusat konflik kekerasan kemungkinan berlebihan adanya.

Studi ini juga menunjukkan pentingnya proses-proses sejarah, budaya dan politis setempat dalam membentuk pola-pola kekerasan. Sifat dari kekerasan berbeda-beda di masing-masing daerah dan penyebab-penyebabnya pun berbeda menurut lokasi. Implikasinya bagi para praktisi adalah bahwa alat-alat kebijakan dan program yang tidak memperhitungkan perbedaan dalam bentuk dan kejadian konflik pada tingkat lokal besar kemungkinannya tidak tepat.

Oleh karena lingkup geografis yang terbatas dan rentang waktu yang singkat dari studi C&D, banyak pertanyaan yang masih belum terjawab. Sebagai contoh seberapa akuratkah pelaporan studi-studi sebelumnya tentang kekerasan menurut kurun waktu di daerah-daerah konflik tinggi seperti Maluku dan Sulawesi Tengah? Apa dampak menyeluruh dari konflik bagi wilayah-wilayah di Indonesia? Dalam hal apakah bentuk-bentuk konflik di daerah konflik yang lebih tinggi dan lebih rendah berbeda atau sama? Sejauh manakah kekerasan menurun dan bagaimanakah variasinya di berbagai wilayah seiring dengan konsolidasi demokrasi di Indonesia?

Untuk memulai menjawab beberapa pertanyaan tersebut, program Konflik dan Pembangunan saat ini sedang memperluas pangkalan data konflik dengan mencakup 21 propinsi yang memuat hampir 90 persen dari penduduk Indonesia. Kegiatan ini merupakan proyek yang akan memakan waktu yang cukup lama, sampai beberapa tahun. Namun demikian, cara ini dapat membantu kita memahami kekerasan di Indonesia serta membantu dalam mengembangkan aksi tanggap yang akan meningkatkan keamanan

bagi manusia dan mengedepankan pembangunan yang damai di negara kepulauan ini.

REKOMENDASI

- Pemantauan dan pengumpulan data melalui surat kabar secara sistematis merupakan cara yang bermanfaat untuk memahami dengan lebih baik kejadian, dampak, dan sifat-sifat konflik.
- Upaya untuk memantau konflik melalui pelaporan surat kabar harus menggunakan surat kabar tingkat sub-propinsi, apabila tersedia.
- Program penelitian kualitatif, yang dapat menyelidiki mengapa suatu konflik kekerasan memiliki bentuk tertentu serta mengakibatkan dampak tertentu, harus diikuti-sertakan dalam kegiatan penggabungan pangkalan data dalam rangka menyediakan informasi bagi kebijakan tanggap konflik.
- Kebijakan tanggap terhadap konflik harus disesuaikan dengan kondisi setempat serta harus memperhitungkan faktor-faktor lokal yang menonjol yang mendorong adanya kekerasan.

DAFTAR PUSTAKA

Barron, Patrick, Rachael Diprose, and Michael Woolcock (2006). "Local Conflict and Community Development in Indonesia: Assessing the Impact of the Kecamatan Development Program." *Indonesian Social Development Paper No. 10*. Jakarta: World Bank.

Barron, Patrick, Kai Kaiser, and Menno Pradhan (2004). "Local Conflict in Indonesia: Measuring Incidence and Identifying Patterns." *Policy Research Working Paper No. 3384*. Washington, DC: World Bank.

Probo, Endro (2003). "The Phenomenon of Martial Arts Schools in Kabupaten Ponorogo." Mimeo. Jakarta: World Bank.

Said, Mohammed (2003). "Carok: Contradiction Between Culture and Social (Criminal) Pathology." Mimeo. Jakarta: World Bank.

Tadjoeddin, Mohammad Zulfan (2002). "Anatomy of Social Violence in the Context of Transition: The Case of Indonesia, 1990-2001." *Politics, Administration and Change* 38: 1-35.

Ashutosh Varshney, Rizal Panggabean, and Mohammad Zulfan Tadjoeddin (2008). "Creating Datasets in Information-Poor Environments: Patterns of Collective Violence in Indonesia, 1990-2003." *Journal of East Asian Studies* 8: 361-394.

Untuk informasi lebih lanjut, silakan menghubungi:
info@conflictanddevelopment.org

Conflict and Development Team
 PSF - The World Bank Satellite Office
 Jl. Diponegoro No. 8, Menteng
 Jakarta 10310 - INDONESIA
 Phone: +62-21-314 8175
 Fax: +62-21-3190 3090
 email: info@conflictanddevelopment.org

Jl. Peurada Utama No. 11A,
 Gampong Peurada, Banda Aceh
 Phone: +62-651 755 1176
 Fax: +62-651 755 1178

Silakan kunjungi website:
<http://www.conflictanddevelopment.org>