

KEBEBASAN, TOLERANSI DAN TERORISME

Riset dan Kebijakan Agama di Indonesia

Editor: Ihsan Ali-Fauzi • Zainal Abidin Bagir • Irsyad Rafsadi



Ihsan Ali-Fauzi • Irsyad Rafsadi • Muhammad Adlin Sila
Nathanael G. Sumaktoyo • Nava Nuraniyah • Samsul Maarif
Sana Jaffrey • Solahudin • Zainal Abidin Bagir

KEBEBASAN, TOLERANSI DAN TERORISME:
RISET DAN KEBIJAKAN AGAMA DI INDONESIA

Editor:
Ihsan Ali-Fauzi • Zainal Abidin Bagir • Irsyad Rafsadi

Cetakan I, Mei 2017

Diterbitkan oleh
Pusat Studi Agama dan Demokrasi
Yayasan Paramadina

bekerjasama dengan
Knowledge Sector Initiatives

Alamat Penerbit:
Bona Indah Plaza Blok A2 No D12
Jl. Karang Tengah Raya, Lebak Bulus, Cilandak
Jakarta Selatan 12440
Tel. (021) 765 5253

Foto Sampul: Zolsimpression,
“Window to the sky - Masjid Raya Medan”

ISBN: 978-979-772-055-1

Daftar Isi

<i>Pengantar Penerbit</i>	i
1 Memperkuat Riset, Memperkuat Kebijakan: Pengantar Editor	1
2 Meninjau Ulang Definisi Agama, Agama Dunia, dan Agama Leluhur <i>Samsul Maarif</i>	13
3 Kajian tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan dan Implikasinya untuk Kebijakan <i>Zainal Abidin Bagir</i>	49
4 Catatan Satu Dasawarsa Pengukuran dan Pemantauan Kebebasan Beragama di Indonesia <i>Irsyad Rafsadi</i>	93
5 Kerukunan Umat Beragama di Indonesia: Mengelola Keragaman dari Dalam <i>M Adlin Sila</i>	117
6 Penelitian Empiris Mengenai Toleransi di Indonesia: Menuju Praktik Terbaik <i>Nathanael G. Sumaktoyo</i>	159

7	Mempelajari Konflik Keagamaan di Indonesia: Pengetahuan dan Implikasi Kebijakan <i>Sana Jaffrey</i>	193
8	Deradikalisasi di Indonesia: Riset dan Kebijakan <i>Ihsan Ali-Fauzi & Solahudin</i>	233
9	Suara yang Terabaikan: Perspektif Gender dalam Studi-studi tentang Kekerasan Teroris di Indonesia <i>Nava Nuraniyah & Ihsan Ali-Fauzi</i>	263
	<i>Tentang Penulis</i>	293

Mempelajari Konflik Keagamaan di Indonesia: Pengetahuan dan Implikasi Kebijakan

Sana Jaffrey

Abstrak

Konflik antar kelompok keagamaan telah lama berlangsung dalam sejarah Indonesia. Pengetahuan yang dihasilkan studi-studi mengenai konflik tersebut memuat beragam penjelasan sebab-akibat serta perangkat empiris yang inovatif. Esai ini mengulas literatur yang ada untuk mengidentifikasi substansi utama dan kesenjangan data yang menjadi tantangan dalam pengambilan kebijakan yang efektif. Di bagian akhir, esai ini mengemukakan empat saran untuk memperbaiki intervensi kebijakan melalui produksi pengetahuan. Pertama, para peneliti disarankan menelusuri arah substantif yang relatif kurang dieksplorasi untuk penelitian yang memuat perbandingan antar-negara, efek sebab-akibat dari faktor-faktor lokal dan nasional, hubungan antar berbagai jenis kekerasan serta dampak konflik kekerasan terhadap demokratisasi. Kedua, para peneliti perlu berusaha untuk lebih transparan dalam memproduksi dan membagikan sumber empiris guna memicu debat terbuka mengenai metodologi dan mendorong penelitian selanjutnya. Ketiga, lembaga pemerintahan dan donor perlu lebih sensitif

terhadap kompleksitas sebab-akibat yang meliputi upaya untuk menjelaskan kekerasan agama serta penelitian langsung mengenai intervensi yang memungkinkan. Terakhir, para pengambil kebijakan perlu mendorong inovasi dalam upaya pengumpulan data dengan mendukung berbagai upaya dan menyediakan komitmen jangka panjang untuk dukungannya.

1. Pendahuluan

Mengingat begitu majemuknya keyakinan di Indonesia, tidak mengherankan jika agama kerap menjadi sumber pertentangan politik di sepanjang sejarah negara ini. Salah satu perlawanan bersenjata pertama terhadap Indonesia yang baru merdeka adalah pemberontakan *Dar-ul-Islam*, oleh kelompok-kelompok yang menuntut peran Islam yang lebih besar dalam konstitusi. Perjuangan nasionalis dan belakangan kampanye anti-komunis menunjukkan begitu besarnya potensi agama sebagai kekuatan mobilisasi politik. Karena itu, rezim Orde Baru secara tegas meregulasi diskursus publik mengenai agama dengan kebijakan SARA. Namun, pertikaian antara negara dan kelompok Muslim terus berlanjut. Tuntutan mengenai peran politik Islam berujung pada tindakan keras aparat keamanan dan gerakan separatis di Aceh mengungkapkan kekecewaannya secara eksplisit dalam bingkai agama. Meskipun konflik kekerasan antar kelompok agama relatif jarang, serangan sporadis terhadap rumah ibadah kaum minoritas menjadi semakin rutin di penguji Orde Baru (Sidel 2006).

Jika agama menjadi pusat konfrontasi kekerasan antara *negara dan masyarakat* di awal sejarah Indonesia, maka setelah transisi demokratis, klaim dan identitas keagamaan lebih banyak berujung pada konfrontasi kekerasan *antar kelompok*. Setelah 1998, ketegangan komunal sampai pada puncaknya saat kekerasan meletus antara kelompok Kristen dan Muslim di wilayah Timur Indonesia, menewaskan lebih dari 10.000 korban. Meski pemerintah berhasil mengakhiri konflik-konflik tersebut melalui serangkaian kesepakatan perdamaian, tapi tindakan kekerasan berskala kecil antar kelompok keagamaan malah meningkat. Data menunjukkan bahwa kematian akibat kekerasan kolektif di wilayah pasca-konflik

seperti Maluku, Maluku Utara, dan Sulawesi Tengah tujuh kali lipat lebih tinggi dibandingkan wilayah lain di Indonesia (Barron, Jaffrey, dan Varshney 2016, 203). Konflik di balik tindakan kekerasan kolektif yang baru ini tidak lagi terbatas pada isu etnis atau agama saja, namun juga mengambil bentuk lain seperti konflik sumber daya, bentrok pemilu, dan main hakim sendiri (*vigilantism*). Bahkan di berbagai wilayah di Jawa, Sumatera, dan Nusa Tenggara yang relatif tidak begitu terpengaruh oleh kekerasan komunal setelah transisi juga dilanda konflik terkait identitas. Misalnya adalah serangan massa terhadap rumah ibadah kaum minoritas, intimidasi terhadap sekte minoritas dan demonstrasi kekerasan yang menuntut pelarangan praktik keagamaan yang ‘menyimpang’ di wilayah-wilayah tersebut kian menjadi keprihatinan para akademisi dan pengambil kebijakan. (Crouch, Melissa dan Lindsey 2011; Crouch 2010; Halili 2016) .

Dua dinamika yang lebih luas memperparah kondisi ini. Pertama, keunikan Indonesia sebagai negara berpenduduk mayoritas Muslim terbesar di dunia membawa sorotan global yang luar biasa. Secara komparatif, krisis di seputar transisi Indonesia membuatnya tampak sulit mengalami konsolidasi demokrasi. Tapi Indonesia menampilkan anggapan tersebut dan berhasil melewati berbagai tantangan ekonomi, politik, dan kelembagaan dalam mempertahankan orientasi pluralisnya. Alhasil, Indonesia pun dipuji sebagai model bagi negara-negara lain yang juga majemuk etnisnya (Horowitz 2013). Namun, maraknya konflik agama belakangan ini tidak hanya meragukan keberhasilan-keberhasilan tersebut tetapi juga memicu perdebatan lama ihwal kecocokan antara Islam politik dengan demokrasi liberal (S. R. Panggabean dan Fauzi 2009; Harsono 2012).

Kedua, dalam konteks domestik, relasi komunal yang semakin memburuk menimbulkan pertanyaan serius mengenai kapasitas institusi-institusi demokratis Indonesia untuk mengelola keberagaman negara ini. Meskipun konstitusi menegaskan adanya kebebasan beribadah sebagai hak dasar warga, seringkali hal ini bertentangan dengan kecenderungan mayoritas yang diekspresikan melalui proses elektoral. Lebih jauh lagi, kelompok-kelompok yang mendukung pembatasan hak beragama kaum

minoritas terang-terangan memanfaatkan kebebasan demokrasi yang telah susah payah diraih itu demi kepentingannya sendiri (Jones 2015). Berbagai demonstrasi dalam beberapa bulan terakhir yang menentang pemilihan kandidat non-Muslim sebagai gubernur DKI Jakarta menunjukkan tren tersebut. Banyak yang menganggap perkembangan ini sebagai kelemahan proses demokrasi itu sendiri dan beberapa pimpinan nasional bahkan menyimpulkan bahwa demokrasi di Indonesia telah kelewat batas.¹

Kecuali operasi-operasi anti-terorisme, negara tidak lagi menjadi protagonis utama dalam konflik keagamaan di Indonesia. Namun, negara dan agen-agensya masih berperan penting dalam menengahi ketegangan komunal melalui undang-undang dan penegakan hukum—di berbagai tingkat pemerintahan dan lintas kementerian serta departemen. Inilah sebabnya mengapa banyak kajian mengenai kehidupan beragama di Indonesia diarahkan untuk menopang advokasi dan kebijakan. Upaya untuk memahami pertikaian keagamaan meninjau interpretasi terhadap definisi hukum, pembentukan identitas keagamaan dan perubahan sikap sosial terhadap perbedaan agama. Banyak dari tema tersebut diulas di buku ini.

Bab ini mengulas penelitian-penelitian selama ini yang mengkaji pertikaian yang sering kali melibatkan kekerasan fisik antara ataupun di sesama kelompok agama di Indonesia. Saya terutama fokus pada periode demokrasi dan mengulas beragam sumber termasuk karya-karya akademisi, LSM, organisasi donor, dan lembaga-lembaga *think tank*. Bab ini disusun dalam tiga bagian. Pertama, saya mengulas kerangka teoritis yang selama ini digunakan untuk menjelaskan penyebab konflik keagamaan di Indonesia dan menghubungkannya dengan karya-karya global mengenai kekerasan politik. Bagian ini mengidentifikasi pola dalam karya kontemporer sekaligus beberapa kesenjangan kritis dalam pengetahuan tentangnya. Kedua, saya akan mengulas pendekatan-pendekatan yang umum digunakan dalam mengumpulkan bukti-bukti

¹ <http://nasional.kompas.com/read/2017/02/25/12080331/pernyataan.jokowi.soal.demokrasi.kebablasan.dinilai.wajar>

seputar konflik keagamaan di Indonesia. Selama dua dekade terakhir, Indonesia telah menjadi laboratorium luar biasa untuk menguji coba metode pengumpulan data kuantitatif dan kualitatif mengenai konflik komunal. Bagian ini memaparkan ulasan singkat mengenai keragaman metodologi dan mengidentifikasi beberapa keterbatasannya. Terakhir, di bagian ketiga, saya akan menyimpulkan dengan menyintesis makna dari temuan dari penelitian-penelitian mengenai konflik agama sejauh ini bagi kebijakan berbasis-pengetahuan dan upaya apa saja yang dapat dilakukan untuk memperbaikinya.

2. Pendekatan Teoritis

Konflik keagamaan di Indonesia biasanya didefinisikan “perseteruan menyangkut nilai, klaim dan identitas yang melibatkan isu-isu keagamaan atau isu-isu yang dibingkai dalam slogan atau ungkapan keagamaan” (R. Panggabean dan Fauzi 2015, 14). Mayoritas studi mengenai konflik keagamaan di Indonesia kontemporer meletakkan konflik ini sebagai sub bagian dari kategori konflik etnis yang lebih besar. Ada tiga faktor yang memengaruhi pendekatan inklusif ini. Pertama, karya-karya ini mengikuti tren dominan pada ilmu politik mainstream yang memandang agama sebagai identitas yang terberi dari lahir (*ascriptive identity*), sebanding dengan kategori sosial lainnya seperti ras dan bahasa yang “mempersatukan orang-orang” (Horowitz 1985, 17). Kedua, kebijakan pemerintah yang mengatur politik komunal di Indonesia juga menggabungkan berbagai identitas di bawah bendera SARA (suku, ras, agama, dan antar golongan).

Ketiga, kerusuhan agama yang melanda Maluku dan Sulawesi pasca-transisi demokrasi terjadi bersamaan dengan pecahnya kekerasan antar kelompok etnis, termasuk kekerasan Dayak-Madura di Kalimantan dan kekerasan anti-Cina di beberapa wilayah di Jawa. Akibat kebetulan empiris ini, studi-studi awal tidak hanya meletakkan berbagai peristiwa kekerasan berskala-besar ini dalam kategori konseptual yang sama, tapi juga mengidentifikasi faktor-faktor kausal yang sama dalam menjelaskannya. Namun, seiring kasus berskala-besar mereda dan menyisakan kekerasan

berskala kecil namun lebih sering, ada kecenderungan yang berkembang di kalangan ilmuwan untuk meneliti konflik agama sebagai fenomena yang berbeda dengan penyebab yang khas, dan dengan demikian membutuhkan solusi khusus.

Tapi terlepas dari perubahan dalam fokus analitis dari perspektif konflik etnis yang lebih luas menjadi perselisihan agama yang khas, para ilmuwan tetap menggunakan perangkat teoretis yang sama untuk menjelaskan waktu, variasi ruang, dan bentuk kekerasan seperti yang telah digunakan selama dua dekade terakhir. Di bagian berikutnya, saya akan mendiskusikan tiga pendekatan yang dominan, yaitu institusionalisme, instrumentalisme dan penjelasan kultural. Setelah mengulas penjelasan utama yang dikemukakan masing-masing perspektif tersebut mengenai penyebab kekerasan komunal, saya mengulas kelebihan dan kekurangannya, disertai diskusi singkat mengenai tantangan bersama yang mesti diatasi oleh penelitian-penelitian di masa depan.

2.1. Penjelasan Institusionalis

Penjelasan institusionalis terhadap konflik komunal didasarkan atas gagasan bahwa peraturan formal ataupun informal yang berlaku di masyarakat mempunyai efek kuat dalam mengatur perilaku individu dan relasi antar kelompok. Karena itu, tatanan institusional tertentu dapat menciptakan insentif lebih untuk terjadinya konflik antar-kelompok, sementara tatanan yang lainnya mengurangi peluang konfrontasi. Perdebatan paling menonjol dalam tradisi teoritis ini menyoal peran institusi pemerintah dalam mengurangi konflik etnis. Satu argumen mengatakan bahwa di masyarakat multietnis, pengaturan konsosiasional yang membolehkan perwakilan proporsional yang terpisah untuk setiap kelompok etnis adalah yang paling kondusif untuk kontestasi politik yang damai (Lijphart 1977). Sementara yang lain berargumen bahwa lembaga elektoral yang mendorong berbagai kelompok untuk mencari aliansi antar-etnis akan mengarah pada politik yang lebih stabil karena melupakan perbedaan askriptif (Horowitz 1985). Variasi lain dari pendekatan ini

mengevaluasi dampak kebijakan kolonial dalam pembentukan identitas etnis terhadap polarisasi dan konflik jangka-panjang (Laitin 1986; Posner 2005). Meskipun 'peraturan formal' atau sistem pemerintahan merupakan ciri utama pendekatan ini, argumen institusionalis juga mengkaji dampak institusi sosial atau 'peraturan informal'. Misalnya, beberapa ilmuwan menjelaskan bagaimana bentuk interaksi sehari-hari antar kelompok etnis dapat mengurangi kemungkinan kekerasan antar kelompok etnis pada masa-masa polarisasi komunal (Varshney 2002).

Argumen institusionalis di Indonesia pada awalnya digunakan untuk menjelaskan fenomena kekerasan komunal pasca-runtuhnya Orde Baru. Karya Bertrand (2004) merupakan contoh paling terkemuka dari pendekatan ini. Mengkaji secara mendalam peristiwa kekerasan Kristen-Muslim di Maluku antara 1998 sampai 2003; kerusuhan etnis di Kalimantan; dan konflik separatis di Aceh, Timor Timur dan Papua, Bertrand mengemukakan penjelasan historis institusionalis atas meletusnya kekerasan ini di masa pasca-transisi di Indonesia. Stabilitas relatif selama masa Suharto dikaitkan dengan model nasional yang diciptakan di bawah Orde Baru yang mengakomodasi dan menyingkirkan kelompok agama atau etnis tertentu dari institusi negara. Lengsernya Suharto pada 1998 membuka kesempatan untuk mengeosiasikan ulang model ini melalui reformasi kelembagaan yang komprehensif. Bertrand menggambarkan merebaknya berbagai jenis kekerasan di nusantara sebagai upaya kelompok etnis untuk memposisikan diri mereka dalam proses ini: para pemenang berusaha mempertahankan keunggulannya sementara kelompok yang sebelumnya terpinggirkan berusaha mengambil tempat di model yang baru.

Sebagai salah satu penjelasan sistematis yang awal mengenai kekerasan pasca-Suharto, pendapat Bertrand cukup meyakinkan, mengingat kuatnya rezim Orde Baru dalam menyeimbangkan kepentingan komunal dan waktu terjadinya kekerasan yang begitu cepat setelah kejatuhannya. Namun, penjelasan level nasional ini terus mendapat tantangan. Meskipun model nasional dan kejatuhan Orde Baru dapat menjelaskan meluasnya kekecewaan dan konflik antar kelompok etnis, tapi ia tidak dapat menjelaskan

mengenai *kekerasannya itu sendiri*. Tidak jelas mengapa kekerasan yang muncul sebagai taktik untuk mengubah kedudukan kelompok selama masa renegotiasi institusional ini. Sekalipun jika kekerasan merupakan opsi strategis, masih belum jelas mengapa sebagian kelompok memiliki *kapasitas* untuk mengorganisir dan mempertahankannya selama berbulan-bulan atau bahkan bertahun-tahun. Lebih jauh, narasi historis ini tidak menjawab berlangsungnya kekerasan yang terkonsentrasi di daerah tertentu atau dalam bentuk tertentu.

Sidel (2006) memasuki perdebatan ini dengan mengevaluasi evolusi 'informal' atau institusi sosial. Ia berpendapat bahwa kekerasan keagamaan kerap terjadi di Indonesia sepanjang era Orde Baru di masa ketidakpastian politik. Selain itu, kekerasan terkonsentrasi di wilayah-wilayah di mana ada 'kecemasan' yang tinggi mengenai posisi Islam di pemerintahan Indonesia. Selain penjelasan atas variasi temporal dan spasial dalam kekerasan agama, Sidel juga berupaya untuk menjelaskan variasi bentuk kekerasan dari waktu ke waktu. Beberapa studi kasus sejak kemerdekaan Indonesia dengan cermat menggambarkan intensifikasi kekerasan keagamaan di tahun-tahun pasca-transisi yang berhubungan dengan meningkatnya pengalaman aktor lokal dalam mengorganisir kekerasan dan menciptakan jaringan keagamaan tertentu. Yang menarik, jika fokus Bertrand pada dinamika nasional membuatnya berpendapat bahwa kekerasan pasca-transisi merupakan akibat dari *keterputusan* dari model institusional Orde Baru, Sidel menyimpulkan, dengan mengevaluasi dinamika lokal, bahwa kekerasan komunal setelah runtuhnya Order Baru justru merupakan *kelanjutan* dari tren sebelumnya.

Faktor nasional ataupun lokal ini coba dipadukan dengan baik oleh Tajima yang meneliti variasi sub-nasional dalam insiden kekerasan komunal pada periode pasca-transisi (Tajima 2013). Ia berpendapat bahwa kekerasan yang meletus di daerah tertentu disebabkan oleh ketidakcocokan antara kekuasaan koersif dari institusi formal dan informal. Secara khusus, daerah-daerah yang bergantung pada negara untuk memelihara ketertiban komunal adalah daerah yang paling rentan terhadap kekerasan etnis karena

aparatus koersif negara terganggu selama transisi rezim. Argumen ini didasarkan atas investigasi empiris yang mengumpulkan dataset kuantitatif untuk mengidentifikasi desa-desa yang mengalami insiden kekerasan komunal selama periode tersebut dan mengukur keterpaparan mereka sebelumnya terhadap institusi koersif negara. Data tersebut mengonfirmasi bahwa desa-desa yang mengalami kekerasan komunal cenderung berlokasi lebih dekat dengan pos militer (menunjukkan keterpaparan yang tinggi terhadap kapasitas koersif negara) dibandingkan desa-desa di mana kekerasan tidak terjadi.

Argumen yang menekankan variasi 'kapasitas' koersif militer di tingkat lokal ini mengasumsikan dua hal: a) bahwa aparat keamanan di seluruh negeri mempunyai *insentif* yang sama untuk mengintervensi dan b) guncangan kapasitas koersif negara tingkat nasional memengaruhi *kapasitas* aparat keamanan secara merata dalam mengintervensi di seluruh negeri. Asumsi-asumsi ini ditantang oleh beberapa studi kualitatif. Pertama, dalam studi terperinci mengenai peran aparat keamanan selama masa kekerasan di Ambon, Azca menunjukkan bagaimana unit-unit yang berbeda di dalam militer sering kali mengambil sikap partisan (2006). Berbeda dengan pihak lain yang menekankan insentif pada tingkat individu komandan lapangan, Azca mengakui bahwa perilaku partisan para perwira dipengaruhi perubahan institusional pada tingkat nasional. Secara spesifik, analisis ini menunjukkan bahwa di tengah ketidakjelasan posisi militer dalam pemerintahan yang baru, para komandan lapangan di tingkat daerah berusaha mengkonsolidasi alokasi dana yang dikaitkan dengan kebutuhan operasional. Untuk itu, mereka sengaja memperpanjang konflik melalui tindakan atau pendampingan khusus untuk kelompok tertentu. Jadi, meski Tajima memandang bahwa perubahan institusional pada level nasional mengurangi kapasitas militer untuk menggunakan kekuatan represif, Azca berpendapat bahwa hal itu menyebabkan penggunaan represi yang selektif.

Kedua, perbandingan antara Ambon dan Manado oleh Panggabean (2014) menandakan bahwa meski tingkat kapasitas informal di kedua daerah itu sama, respon militer terhadap tindakan kekerasannya berbeda.

Di Ambon, aparat keamanan tidak mampu bekerja sama dengan para tokoh lokal untuk menutupi desas-desus dan mempersiapkan perlindungan keamanan. Namun, terlepas dari masuknya kekuatan luar ke Manado dan tingginya tingkat ‘provokasi’, aparat militer mampu mencegah berubahnya insiden-insiden kecil menjadi insiden besar. Argumen ini, yang didasarkan atas perbandingan antara daerah kekerasan dengan daerah non-kekerasan, juga memunculkan pertanyaan terhadap penjelasan Azca: Jika perubahan di tingkat nasional mendorong komandan lokal untuk memperpanjang konflik di Ambon, mengapa aparat keamanan di Manado melakukan hal yang berbeda?

Perlu dicatat bahwa meskipun mereka menekankan mekanisme berbeda dalam menjelaskan kekerasan komunal, semua penjelasan institusionalis ini menyoroti *peran* rezim Orde Baru dalam menciptakan kondisi struktural yang mengakibatkan kekerasan pasca keruntuhannya. Pandangan ini ditunjang oleh studi-studi yang menunjukkan peninggalan represi negara terhadap kelompok-kelompok agama, baik secara kuantitatif ataupun kualitatif. Sebagai contoh, berdasarkan pengumpulan data empiris yang sangat baik, Varshney dkk. menyampaikan bahwa beberapa jenis konflik komunal seperti pengeroyokan (*lynching*) dan tindakan keras negara (*state crackdown*) cukup lazim dilakukan bahkan sebelum proses transisi menuju demokrasi (Varshney, Tadjoeeddin, dan Panggabean 2008). Begitu pula studi lain yang menunjukkan bagaimana organisasi kekerasan yang aktif di Indonesia saat ini, seperti milisi sipil dan kelompok preman, sebenarnya muncul dan berkembang di masa Orde Baru (Anderson 2001; Collins 2002; Hadiz 2003; I. D. Wilson 2015).

Studi-studi baru mengenai kekerasan berskala kecil juga menggunakan pendekatan yang hampir sama. Meski studi tersebut cenderung fokus pada kinerja institusi pemerintahan, mereka menempatkan institusi ini dalam kerangka konteks jangka panjang. Misalnya, beberapa penulis melihat kaitan peraturan yang diskriminatif, baik di tingkat nasional ataupun sub-nasional yang mendorong peristiwa kekerasan terhadap kelompok agama dan sekte minoritas (Assyaukanie 2009, Crouch 2010). Studi-studi

ini mengakui adanya faktor-faktor pemicu perubahan tersebut tetapi juga merupakan anteseden sejarahnya. Kajian Formichi mengenai munculnya kekerasan anti-Syiah di Indonesia sangat dekat dengan narasi sosiologis Sidel (Formichi 2014). Dia mengklaim adanya kecenderungan dalam melihat sentimen anti-Syiah sebagai fenomena 'baru', padahal nyatanya ia merupakan kelanjutan dari kecemasan yang diperkenalkan sejak Orde Baru. Formichi beranggapan bahwa, karena asosiasinya dengan gerakan revolusioner di Iran, Syiah sangat dicurigai oleh rezim Suharto. Akibatnya, aparat negara mempunyai sejarah panjang keterlibatan dengan organisasi-organisasi Islam yang menolak Syiah atas alasan teologis dan politis. Karena itu, kekerasan yang kita lihat saat ini merupakan imbas dari proses panjang delegitimasi pemikiran Syiah di mana negara ternyata berperan kuat di dalamnya.

Sejalan dengan itu, beberapa studi baru mengonfirmasi pentingnya aparat keamanan dalam mencegah kekerasan komunal dan menempatkan kinerja polisi dalam konteks sejarah kebijakan keamanan negara yang lebih luas. Ada dua upaya yang patut dicatat. Pertama, analisis N-besar (*large-N analysis*) mengenai kekerasan pasca-konflik di daerah-daerah konflik komunal menunjukkan bahwa penurunan jumlah peristiwa kekerasan komunal secara temporal dan spasial terkait dengan meningkatnya upaya intervensi oleh aparat keamanan, terutama polisi (Barron, Jaffrey, dan Varshney 2016). Perbaikan kinerja sektor keamanan berkaitan erat dengan perubahan pada tingkat nasional seperti berkurangnya ketidakpastian mengenai pembagian kerja antara polisi dengan militer, serta melembaganya pengambilan keputusan yang demokratis. Kedua, beberapa studi mendalam mengenai peran pemolisian dalam konflik keagamaan menunjukkan bahwa meskipun pemolisian tidak dapat menjelaskan munculnya konflik antar agama, aparat keamanan berperan penting dalam menghentikan tindakan kekerasan (R. Panggabean dan Fauzi 2015). Studi ini mengacu pada perbandingan terkontrol antar kasus yang mengalami ketegangan antar kelompok agama yang serupa namun berbeda insiden kekerasannya. Mereka menemukan banyak faktor yang

memengaruhi keputusan aparat kepolisian untuk mengintervensi atau tidak secara efektif, tetapi kemampuan dalam membangun relasi sosial yang kredibel dengan kelompok-kelompok merupakan salah satu yang paling penting. Temuan ini menunjukkan bahwa secara historis, praktik kapasitas koersif negara sangat bergantung pada 'niat baik' para elit sosialnya.

2.2. *Penjelasan Instrumentalis*

Penjelasan institusionalis yang diulas sebelumnya cenderung menonjolkan faktor-faktor struktural dalam menjelaskan kausalitas. Dalam konteks konflik komunal, pembentukan identitas, polarisasinya serta agensi individu dianggap sebagai hasil yang ditentukan oleh proses sejarah jangka panjang. Penjelasan instrumentalis berbeda karena menekankan pentingnya kepentingan individu, terutama kalangan elit, yang sering kali bersifat jangka pendek atau menengah. Beberapa perdebatan yang paling hangat mengenai kekerasan politik bertolak dari perbedaan ini. Agenda 'keserakahan versus kekecewaan' (*'greed versus grievance'*) yang terkenal itu adalah salah satu contohnya. Sambil mengesampingkan banyak karya yang menekankan kekecewaan berbasis identitas sebagai penyebab utama perang sipil, Collier dan Hoeffler (2004) membuat penjelasan yang kontroversial bahwa rente ekonomi (*economic rent-seeking*) merupakan pendorong utama kekerasan. Meskipun pandangan ini sudah banyak ditantang oleh banyak ilmuwan yang menekankan penyebab struktural dan sosial dalam konflik internal, (Cramer 2002; Fearon dan Laitin 2003), logika kepentingan kaum elit memang masih terus mempunyai daya tarik bagi ilmuwan-ilmuwan konflik komunal. Hardin (1997), menyampaikan bagaimana identitas kelompok digunakan sebagai bingkai komunikasi oleh elit untuk mengatasi masalah koordinasi dan mobilisasi masa untuk kepentingan politik. Wilkinson (2006) menjelaskan variasi spasial dalam insiden kerusuhan Hindu-Muslim di India dengan insentif elektoral yang dihadapi kalangan elit politik.

Dalam konteks Indonesia, pendekatan instrumentalis telah berkembang dan mengisi celah analitis dalam penjelasan institusionalis. Ingat bahwa

teori Bertrand dan Sidel fokus pada penjelasan 'waktu' dan 'bentuk' dari konflik komunal, namun tidak membahas variasi spasial dari insidennya. Jika pecahnya model etnis atau meningkatnya kecemasan soal peran Islam menciptakan insentif untuk konflik komunal, mengapa kekerasan cenderung terkonsentrasi di beberapa daerah tertentu? Dalam menjawab pertanyaan ini, beberapa ilmuwan mengevaluasi peran insentif 'lokal' terhadap kekerasan berdasarkan perbandingan sub-nasional. Yang terkenal adalah penelitian Klinken (2007) yang menjelaskan bahwa reformasi dalam desentralisasi fiskal dan politik yang diberlakukan pada periode pasca-transisi, mendorong elit politik lokal untuk mengakses sumber daya negara. Dia menunjukkan bahwa di lima wilayah konflik komunal terbesar, yaitu Maluku, Maluku Utara, Sulawesi Tengah, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Barat, para politisi menghadapi persaingan ketat dalam meraih jabatan di daerahnya. Kaum elit ini mengeksploitasi identitas etnis untuk memobilisasi dukungan massa, untuk menyishikan lawannya. Menyoroti kasus Poso, McRae (2013) menunjukkan bahwa kepentingan elit akan kekuasaan politik tidak hanya menjelaskan di mana kekerasan berlangsung tetapi juga bagaimana tingkat kekerasan berubah seiring berjalannya waktu, dalam kasus yang sama. Pendekatan yang sama diambil oleh Wilson (2008) dalam menjelaskan perubahan dinamika konflik di Maluku Utara, di mana insentif elit sangat penting dalam mengubah kerangka konflik dari sumber daya ekonomi menjadi identitas agama.

Toha (2015) juga menyelidiki insentif lokal terhadap kekerasan dengan mengamati variasi kekerasan etnis di tingkat kabupaten tetapi menghasilkan kesimpulan yang berbeda. Dia khususnya menyampaikan bahwa kekerasan komunal paling sering nampak di kabupaten di mana terdapat partai Golkar dari rezim otoriter yang mempertahankan kekuasaannya setelah pemilu pertama pada 1999. Kekerasan diorganisir sebagai ungkapan protes elit politik yang tidak mampu mendobrak kontrol hegemoni rezim terdahulu terhadap sumber daya daerah. Pada akhirnya, saat Golkar kehilangan suara di pemilihan berikutnya, kekerasan komunal menjadi semakin berkurang. Penting untuk mencatat bahwa Toha dan Klinken sama-sama memandang

identitas etnis sebagai kerangka yang dimanipulasi elit daerah untuk kepentingan politik mereka. Namun, mereka berbeda dalam memahami apa kepentingannya. Klinken menjelaskan kekerasan sebagai alat strategis yang digunakan kaum elit untuk mengambil keuntungan dalam proses elektoral yang *kompetitif*, sementara Toha melihat mobilisasi kekerasan ini sebagai ungkapan frustrasi terhadap proses elektoral yang *tidak kompetitif*.

Peralihan menuju perbandingan sub-nasional dan konsekuensinya yang terfokus pada insentif 'lokal' atas kekerasan ini diteruskan oleh studi-studi yang berusaha menjelaskan peristiwa-peristiwa kekerasan agama yang lebih baru dan lebih berskala-kecil. Misalnya, insentif elit untuk menggunakan kekerasan dalam rangka mengakses pendanaan pasca-konflik merupakan faktor utama dalam menjelaskan mengapa beberapa daerah pasca-konflik terus mengalami kerusuhan agama secara sporadis dibandingkan Maluku Utara (Barron, Azca, dan Susdinarjanti 2012). Dalam menjelaskan naiknya diskriminasi dan kekerasan terhadap minoritas, beberapa ilmuwan mencatat bagaimana politisi daerah memanfaatkan identitas agama untuk mendapatkan keuntungan elektoral atas pesaingnya (Bush 2008; Buehler 2013). Terakhir, agenda penelitian baru mengkaji peran institusi keamanan non-negara dalam memobilisasi dan memicu kekerasan terhadap kelompok agama minoritas. Meskipun organisasi-organisasi ini sering kali terang-terangan mengusung ideologi keagamaan dan mengaku bertindak atas nama umatnya, beberapa studi menunjukkan bahwa tindakan mereka ternyata sering kali didorong oleh kepentingan politik dan ekonomi para pimpinannya (Lindsey 2001; ICG 2003; I. D. Wilson 2008; Tyson 2013; Jones 2015).

Salah satu tren yang paling umum dalam penjelasan kekerasan komunal yang instrumental di Indonesia adalah kecenderungan untuk melakukan perbandingan sub-nasional dan karenanya, fokus pada faktor-faktor kausal 'lokal'. Studi-studi ini umumnya memusatkan perhatian pada kepentingan elit politik dan sosial di daerah dalam mendapatkan akses ke sumber daya negara atau pasar gelap. Mereka juga cenderung menjelaskan kepentingan-kepentingan ini dalam bentuk persaingan politik

baik di dalam pemilu formal maupun kesempatan patronase informal yang timbul melalui proses demokratisasi. Karena itu, berbeda dengan studi institusionalis yang lebih menitikberatkan pada struktur era otoritarian dan warisannya, studi-studi instrumentalis cenderung menjelaskan kekerasan komunal sebagai akibat dari perubahan yang dibawa oleh demokratisasi.

2.3. *Penjelasan Kultural*

Pendekatan teoretis ketiga yang digunakan untuk menjelaskan gejala kekerasan etnis di Indonesia dapat disebut sebagai kulturalisme. Para pendukung kerangka ini berpendapat bahwa kecenderungan massal dari kekerasan ini diakibatkan oleh proses historis yang panjang melalui mekanisme psikologis-kultural yang memengaruhi perilaku individual maupun kolektif. Versi lama dari kulturalisme di Indonesia menganggap bahwa kelompok identitas tertentu memang mempunyai tendensi primordial untuk melakukan kekerasan. Contohnya adalah banyak literatur mengenai 'amok' di budaya Melayu yang menggambarkan masyarakat di Indonesia lebih rentan terhadap mobilisasi kekerasan (Sulzberger 1966; Spores 1988; Good dan Good 2001). Literatur lainnya yang fokus pada sub bagian khusus dari kebudayaan Indonesia seperti tradisi *carok* di Madura (Wiyata 2013) dan praktik berburu kepala di Kalimantan (Dove 2006) juga mengaitkan kekerasan etnis yang terjadi di daerah-daerah tersebut dengan kecenderungan budaya tertentu. Secara akademis, nuansa orientalis dari penjelasan primordial ini membuatnya kurang cocok dalam wacana publik karena melabeli kelompok tertentu 'terbelakang' atau secara inheren keras. Namun, perlu dicatat bahwa para politisi dan pengambil kebijakan menggunakan pendekatan ini dengan menganggap bahwa konflik etnis pasca-transisi di Indonesia disebabkan 'budaya kekerasan' (Collins 2002).

Pendekatan-pendekatan kulturalis yang lebih baru tidak terlalu memusatkan pada kecenderungan massa terhadap kekerasan dan lebih fokus pada 'praktik' kekerasan tertentu yang berevolusi untuk mendapatkan legitimasi publik. Dalam kasus ini, Nordholt meneliti bangkitnya sosok

jago dalam evolusi pemuda Indonesia dan eksploitasi politik dari praktik-praktik kultural tersebut untuk menggalakkan kekerasan demi kepentingan politik di masa Orde Baru (Nordholt 2002). Dengan perspektif historis ini, kebangkitan *jago* dalam berbagai bentuk unit paramiliter pemuda setelah Reformasi dan keterlibatan mereka dalam banyak konflik etnis bukanlah suatu fenomena baru namun merupakan keberlanjutan dari praktik lama. Begitu juga, van Dijk mengkaji proses bagaimana norma disiplin dan anarki yang terkait dengan perilaku pemuda di Indonesia telah berevolusi. Model seragam dan pelatihan gaya militer terus menjadi bagian dari integrasi pemuda ke dalam Orde Baru. Dengan demikian, partisipasi pemuda dianggap sangat penting dalam mempertahankan ‘ketertiban’ di masyarakat. Meskipun pemuda digambarkan “umumnya toleran”, mereka dapat mudah terprovokasi ‘pihak luar’ untuk mengambil tindakan kekerasan dalam rangka membela negara (Dijk 2002). Narasi populer mengenai ‘karakter’ pemuda Indonesia tersebut kerap dikemukakan para pemimpin politik untuk menjelaskan maraknya kekerasan etnis di berbagai periode sejarah Indonesia.

Jika Nordholt dan van Dijk fokus menjelaskan gambaran kultural dari individu yang secara historis pernah terlibat dalam kekerasan, Colombijn menjelaskan bagaimana ‘mode’ kekerasan tertentu menjadi semakin lazim. Dia khususnya menelusuri sejarah panjang pengeroyokan (*lynching*) di Jawa sebagai ekspresi kekerasan massa yang spontan terhadap pihak yang dianggap bersalah. Dia memandang bahwa meskipun partisipasi masyarakat dalam kekerasan diatur secara ketat oleh pemerintahan Belanda dan kemudian di masa Orde Baru, hukuman kolektif terhadap kejahatan oleh sekelompok masyarakat tak-dikenal dilegitimasi oleh masyarakat maupun negara (Colombijn 2002). Karena itu, mode kekerasan ini, yang sering kali dipraktikkan terhadap etnis lain, tidak dianggap sebagai kekacauan (*disorder*) tapi justru cara masyarakat untuk memulihkan ketertiban (*order*).

2.4. Celah dalam pengetahuan dan arah penelitian berikutnya

Mengingat bobot politisnya, kekerasan agama di Indonesia telah dipelajari secara menyeluruh dari berbagai perspektif teoretis dan telah menghasilkan pengetahuan yang luas mengenai faktor dan mekanisme kausalnya. Namun, masih terdapat banyak celah kritis dalam kerangka pengetahuannya. Pertama, ada kekurangan yang mencolok dalam perbandingan antar-negara. Secara umum, kasus Indonesia telah banyak dibandingkan dengan kasus negara lain dalam konteks demokratisasi (Slater 2010; Pepinsky 2009; Smith 2007; Boudreau 2009) dan perkembangan ekonomi (Ross 2001; Doner 1991; Vu 2010; Hamilton-Hart 2002). Tapi terkait kekerasan sosial, hanya sedikit studi komparatif yang tersedia dan itu pun tidak spesifik soal kekerasan komunal tapi lebih soal perang sipil (Walter 2009), jawara lokal atau *local strongmen* (Sidel 2004) dan evolusi aparat koersif informal (Ahram 2011). Penelitian-penelitian berikutnya dapat melengkapi pengetahuan tentang kekerasan komunal di Indonesia dengan mengambil wawasan komparatif dari negara-negara yang tingkat kekerasannya lebih tinggi seperti Pakistan dan Nigeria, serta yang telah relatif lebih baik seperti Afrika Selatan. Hal itu akan berguna untuk meninjau ulang penjelasan level nasional terhadap kekerasan komunal.

Kedua, karya-karya yang diulas di atas menunjukkan kecenderungan untuk meneliti faktor level nasional dan lokal secara terpisah satu sama lain. Sebagian mungkin disebabkan oleh waktu konflik yang tiba-tiba, studi-studi awal mengenai kekerasan komunal di Indonesia menekankan perubahan nasional dalam menjelaskannya. Seiring berjalannya waktu, semakin banyak ilmuwan yang menitikberatkan pada variasi spasial kekerasan dengan mengamati perbandingan sub-nasional melalui analisis N-besar maupun perbandingan kualitatif dari kasus tertentu. Hal ini mengarahkan fokus yang hampir eksklusif pada faktor kausal di level 'lokal'. Karena banyaknya pendekatan terakhir ini, para ilmuwan dan pengambil kebijakan sering kali mengklaim bahwa konflik di Indonesia bersifat lokal. Secara empiris, ini mungkin pengamatan wajar namun bukan berarti tidak ada faktor level nasional dalam pola-pola lokal. Sebagaimana

diungkapkan dengan baik oleh salah seorang ilmuwan, keunggulan faktor lokal dalam studi sub-nasional mengikuti sifat datanya (Bertrand 2008, 434). Ada satu pengecualian untuk tren ini. Analisis institusionalis Tajima (2013) mengenai kekerasan komunal mengevaluasi wujud lokal atau sub-nasional dari variabel eksplanatoris di level nasional: penurunan kapasitas koersif negara setelah Orde Baru. Dalam hal ini, dia dapat menunjukkan bagaimana insentif lokal dan kapasitas koersif informal berinteraksi dengan perubahan di tingkat nasional dalam menghasilkan pola kekerasan yang unik selama periode pasca-transisi Indonesia. Terlepas dari tantangan terhadap temuan substantifnya, pendekatan metodologi studi ini memberikan kerangka yang menjanjikan untuk penelitian berikutnya dalam rangka mengembangkan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai kekerasan sosial di negeri ini.

Ketiga, studi terbaru cenderung meneliti kekerasan komunal, khususnya konflik antar kelompok agama, sebagai jenis kekerasan yang disebabkan oleh faktor yang unik. Namun, terdapat banyak bukti awal yang mengindikasikan bahwa berbagai bentuk dan jenis kekerasan itu sering kali saling berhubungan (ICG 2012a; Barron, Jaffrey, dan Varshney 2016; Tadjoeeddin, Chowdhury, dan Murshed 2012; Jaffrey 2015). Dengan demikian, membandingkan evolusi dari berbagai jenis kekerasan memberikan arah yang baik untuk penelitian selanjutnya dengan membantu mengungkapkan faktor struktural dan strategis yang menyebabkan naiknya mobilisasi kekerasan.

Terakhir, semua penelitian yang diulas di atas sama-sama menjadikan kekerasan sebagai variabel dependen. Dengan kata lain, semuanya menyoroiti bagaimana perubahan institusional dan politik setelah transisi demokrasi menimbulkan faktor-faktor yang *menyebabkan* kekerasan agama. Akibatnya, relatif sedikit yang diketahui mengenai *akibat* dari kekerasan itu sendiri terhadap konsolidasi demokrasi. Ini merupakan kekosongan empiris yang serius bagi para pengambil keputusan maupun akademisi. Sebagai contoh, kita memiliki beberapa penelitian yang menunjukkan bagaimana pertimbangan politik menentukan arah regulasi

nasional dan lokal yang diskriminatif, dan pada akhirnya memicu serangan massa melawan kaum minoritas. Akan tetapi, beberapa tahun terakhir, lobi kekerasan oleh kelompok tertentu dianggap memengaruhi agenda legislatif yang sangat represif. Bahkan, para politisi sering menyinggung ancaman kekerasan main hakim sendiri sebagai pertimbangan utama dalam menyusun peraturan yang bertujuan untuk membatasi perilaku kelompok yang rentan, terutama kaum minoritas agama. Penelitian-penelitian selanjutnya perlu mengeksplorasi mekanisme di mana kekerasan berbasis identitas memengaruhi kebijakan negara.

3. Sumber empiris

Di bagian sebelumnya, saya telah mengulas pendekatan teoritis utama yang sering digunakan dalam menjelaskan kekerasan keagamaan di Indonesia dan mengidentifikasi beberapa kesenjangan utamanya. Pada bagian ini, saya akan mengulas secara singkat sumber empiris yang beragam dan inovatif untuk menunjang penelitian selanjutnya mengenai konflik keagamaan di Indonesia.

3.1. *Dataset tentang kekerasan agama*

Upaya berskala besar pertama dalam mengukur konflik dibuat oleh Varshney dan rekannya di United Nation Support Facility for Indonesia Recovery (UNSFIR) yang menggunakan koran nasional dan provinsi dalam menghitung frekuensi dan dampak dari kekerasan komunal antara 1990 sampai 2003 (Varshney, Tadjoeeddin, dan Panggabean 2008). Walaupun usaha ini terbatas cakupan geografisnya karena tidak mencakup daerah-daerah pemberontakan karena kendala keamanan (Aceh, Papua, dan Timor Timur), tapi penelitian ini memberikan tiga kontribusi besar dalam studi kekerasan, dua substantif dan satu metodologis. Pertama, temuan dataset ini mengungkapkan bahwa kekerasan komunal bukan semata-mata merupakan fenomena pasca-transisi di Indonesia. Malah, banyak bentuk konfrontasi negara-masyarakat serta kekerasan komunal berskala kecil yang cukup lazim selama masa Orde Baru.

Kedua, data mereka menunjukkan bahwa sebagian besar kekerasan

antara 1998 sampai 2003 terjadi di sejumlah kecil daerah yang hanya mewakili 6.5% dari seluruh penduduk Indonesia. Meskipun banyak pengamat sebelumnya telah menunjukkan kecenderungan spasial, tingginya tingkat konsentrasi yang ditunjukkan oleh data tersebut menimbulkan beberapa pertanyaan sistematis mengenai penyebabnya (Toha 2015; Tadjoeeddin, Chowdhury, dan Murshed 2012; Murshed dan Tadjoeeddin 2009; S. R. Panggabean 2014; S. R. Panggabean dan Smith 2011). Terakhir, upaya ini menunjukkan keunggulan analitis dari pengamatan terhadap pola kekerasan komunal secara kuantitatif, sekaligus kegunaan sumber surat kabar lokal.

Setelah konflik komunal yang besar berakhir, fokus analitis terhadap kekerasan di Indonesia telah bergeser dari peristiwa berskala besar yang ditemukan UNSFIR ke kekerasan antar kelompok agama yang lebih kecil namun lebih sering. Kebutuhan akan data mengenai dinamika baru ini didasarkan atas dua faktor. Pertama, agen pemerintahan dan donor telah membiayai banyak upaya pemulihan pasca-konflik di wilayah yang sebelumnya terkena dampak dan mereka membutuhkan indikator untuk mengukur efektivitas upaya-upaya tersebut. Kedua, meski sorotan lebih banyak diberikan kepada pencegahan kekerasan di daerah-daerah pasca-konflik, tapi berita mengenai pertikaian komunal di daerah-daerah lain memunculkan kebutuhan akan sistem pengumpulan data yang lebih komprehensif. Tiga respons utama dibuat untuk menanggapi kebutuhan data yang muncul ini.

Badan Pusat Statistik (BPS) memasukkan beberapa pertanyaan untuk mengukur tingkat konflik ke dalam instrumen surveinya. Yang paling terkenal adalah survei Potensi Desa (PODES) yang dilakukan terhadap seluruh kepala desa di Indonesia setiap dua tahun yang menanyakan apakah desa tersebut pernah mengalami perkelahian masal dalam setahun terakhir. Pertanyaan tambahan juga dimasukkan untuk menimbang pemicu dari insiden tersebut serta jenis kerusakan fisik yang diakibatkannya. Beberapa LSM dan lembaga *think tank*, didukung oleh donor internasional, memulai upayanya sendiri dengan mereplikasi metodologi UNSFIR

dan mengumpulkan data mengenai kekerasan komunal dari koran lokal maupun nasional (ITP 2010; Fauzi, Alam, dan Panggabean 2009). Terakhir, Bank Dunia juga memfasilitasi pengumpulan dataset tentang kekerasan yang disebut Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK).

SNPK ini mengumpulkan lebih dari 200.000 insiden kekerasan, yang mencakup lebih dari 16 provinsi dari 1998 sampai 2005—menjadikannya sebagai dataset kekerasan sub-nasional terbesar di dunia (Barron, Jaffrey, dan Varshney 2016). Berdasarkan pengalaman panjang dalam penggunaan koran lokal, SNPK memiliki beberapa keunggulan dibandingkan sumber lainnya. Karena menggunakan lebih dari 200 koran lokal dan nasional, datanya cenderung tidak rentan terhadap isu bias pelaporan yang biasanya dikaitkan dengan metodologi ini. Di samping itu, SNPK menggunakan definisi kekerasan yang inklusif serta memungkinkan pemilahan dari seluruh insiden yang terkumpul hingga level kecamatan yang disertai berbagai klasifikasi seperti bentuk, dampak fisik, jenis pelaku, hingga jenis intervensi aparat keamanan. Terakhir, wilayah yang dicakup dataset ini juga meliputi daerah pasca-konflik serta sejumlah provinsi lainnya yang tidak terpengaruh oleh kekerasan selama masa transisi.

Inovasi empiris ini menghasilkan empat temuan yang relevan dengan studi konflik agama. Pertama, jika studi-studi sebelumnya memandang kekerasan komunal dan khususnya kekerasan agama sebagai sumber kematian (*fatality*) utama selama periode pasca-transisi, dataset SNPK menunjukkan bahwa konflik separatistis di Aceh justru lebih mematikan. Kedua, data tersebut mengindikasikan potensi keterkaitan antara berbagai jenis kekerasan. Secara khusus, walaupun terjadi penurunan jumlah insiden kekerasan komunal berskala besar di Indonesia sejak tahun 2005, tapi bentrokan antar-komunal, serangan massa, dan kekerasan main hakim sendiri yang skalanya lebih kecil terus meningkat. Terakhir, berkurangnya jumlah kekerasan komunal berskala besar diasosiasikan dengan peningkatan tingkat intervensi efektif oleh aparat keamanan. Dataset SNPK unik karena dapat mengukur tren tersebut berdasarkan beberapa indikator kekerasan (insiden, kematian, kerusakan bangunan, dll.) secara

berkala yang tidak dapat dilakukan oleh PODES. Namun, sebagai bagian dari usaha pemerintah, data PODES kemungkinan besar akan tersedia dalam jangka waktu yang lebih lama. Sebaliknya, program data SNPK dengan publikasi regulernya (The Habibie Center 2012), terkendala oleh izin dan pendanaan, dan saat ini sedang dalam penangguhan.

3.2. *Memantau pelanggaran 'kebebasan beragama dan berkeyakinan'*

Jika sumber-sumber di atas secara khusus mengukur tingkat kekerasan yang diakibatkan konflik keagamaan, beberapa organisasi masyarakat sipil menggunakan pendekatan hak asasi manusia untuk memantau pelanggaran 'kebebasan beragama dan berkeyakinan' yang dijamin dalam konstitusi Indonesia. Jika yang pertama fokus mengukur dampak konflik agama yang berkembang menjadi konfrontasi kekerasan, maka yang kedua lebih luas mencakup juga konflik-konflik yang tidak disertai kekerasan fisik. Ada kesan bahwa kekerasan fisik mengindikasikan intensitas konflik antar kelompok beragama yang lebih tinggi. Namun, ketiadaan kekerasan fisik juga dapat mengindikasikan tingkat konflik yang sama buruknya, namun dengan dinamika kuasa yang berbeda. Misalnya, dalam beberapa kasus di mana pelanggaran kebebasan beragama dilakukan oleh elemen-elemen kuat di masyarakat atau didukung oleh agen negara, kelompok agama minoritas mungkin tidak mempunyai pilihan kecuali untuk tunduk agar terhindar dari kekerasan. Dengan begitu, data terkait pelanggaran kebebasan beragama dapat melengkapi pengukuran kekerasan yang diulas di bagian sebelumnya.

Setara Institute dan Wahid Institute telah mengumpulkan data nasional mengenai insiden dan tindakan pelanggaran terhadap hak kebebasan beragama sejak 2008. Keduanya menggunakan definisi pelanggaran yang sama. Secara umum, keduanya mengacu pada upaya-upaya aktif oleh aktor sosial ataupun perwakilan negara yang mengganggu kebebasan yang dijamin dalam konstitusi untuk beribadah tanpa ketakutan akan persekusi, intimidasi ataupun diskriminasi. Pelanggaran-pelanggaran tersebut biasanya mencakup upaya aktor sosial atau agen negara dalam

membatasi kegiatan keagamaan oleh kelompok agama atau sekte tertentu, pindah agama secara paksa; membatasi akses terhadap rumah ibadah yang ada atau pembangunan rumah ibadah baru. Ujaran kebencian (*hate speech*) dari tokoh agama dan penerbitan fatwa agama yang berpotensi melanggar hak-hak minoritas juga dianggap sebagai pelanggaran walaupun belum menimbulkan bahaya yang nyata. Lebih konkret lagi, definisi tersebut juga mencakup perundang-undangan negara di level lokal ataupun nasional yang mengakibatkan diskriminasi dalam penyediaan layanan atau kesempatan negara, misalnya perekrutan pegawai sipil, akses terhadap subsidi pendidikan, kesehatan dan sosial.

Selain tindakan-tindakan *sengaja* (*commission*), tindakan *pengabaian* (*omission*) oleh negara juga dianggap sebagai pelanggaran. Untuk memastikan kebebasan beragama disahkan dalam konstitusi, negara bertanggung jawab untuk menyediakan perlindungan yang dibutuhkan setiap warganegara. Ketika dan jika negara gagal melindungi individu yang dicerai kebebasan, maka itu dihitung sebagai tindakan pelanggaran. Karena kemungkinan banyaknya tindakan pelanggaran dalam satu peristiwa, baik Wahid Institute ataupun Setara Institute membedakan antara kedua indikator tersebut. Artinya, boleh jadi ada banyak ‘tindakan’ pelanggaran dalam satu peristiwa. Pada setiap peristiwa dan tindakan pelanggaran, kedua lembaga tersebut mencatat sejumlah variabel yang mirip seperti jenis pelanggaran, informasi mengenai korban dan pelanggar juga rincian lokasi dan waktu dari kasus-kasusnya.

Di samping itu, metodologi yang digunakan kedua institusi juga sama-sama mengandalkan sumber media lokal untuk mencatat pelanggaran. Informasi tambahan pada kasus-kasus tersebut juga dikumpulkan melalui wawancara dengan para korban dan/atau aktor-aktor lain yang terlibat. Mengingat keduanya mempunyai metodologi yang serupa, tidak mengherankan bahwa kedua institusi melaporkan hasil tingkat pelanggaran yang juga serupa selama bertahun-tahun. Pada 2016, Setara Institute mencatat 208 peristiwa pelanggaran dan 270 tindakan, meningkat dari 196 dan 236 pada tahun 2015 (Halili 2016). Sementara itu, Wahid Institute

melaporkan 204 peristiwa di tahun 2016 yang berjumlah 312 tindakan, juga meningkat dari 190 dan 249 di tahun 2015 (Wahid 2016).²

Mengakui kondisi kebebasan beragama di Indonesia yang memburuk, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) turut bergabung dalam upaya pemantauan pada tahun 2014 dengan membuat *desk* khusus untuk menerima pengaduan terkait pelanggaran kebebasan beragama dan menindaklanjuti kasus-kasus tersebut. Komnas menggunakan definisi pelanggaran yang serupa dengan yang digunakan oleh Setara Institute dan Wahid Institute. Berdasarkan laporan pertama yang dipublikasi, Komnas menerima 87 pengaduan terkait pelanggaran kebebasan beragama di tahun 2015 (Komnas HAM 2015). Perlu dicatat bahwa angka ini ternyata kurang dari separuh jumlah kasus yang dilaporkan oleh Setara Institute dan Wahid Institute pada tahun yang sama, yang artinya terdapat kesenjangan antara kejadian dan pelaporannya.

Jika digabungkan, seluruh upaya pemantauan ini menunjukkan peningkatan pelanggaran kebebasan beragama selama dekade terakhir. Yang juga penting adalah tiga dimensi kualitatif dari kenaikan kuantitatif tersebut. Pertama, upaya untuk membatasi praktik keagamaan semakin diarahkan pada sekte minoritas yang dianggap sesat oleh para pemuka agama. Yang paling menonjol adalah yang melibatkan Jemaat Ahmadiyah Indonesia dan kelompok Syiah. Keyakinan lokal lain juga menjadi sasaran seperti Gafatar. Kedua, pemerintahan daerah di tingkat eksekutif, birokrasi sipil, serta aparat keamanan berulang kali dituding sebagai pelanggar kebebasan beragama. Apalagi, pelanggaran-pelanggaran ini terjadi melalui pengesahan dan penegakan peraturan daerah yang membatasi hak beribadah kaum minoritas.

Terakhir, data menunjukkan segi lokal dalam pertikaian antara kelompok agama yang menyebabkan pembatasan kebebasan beragama. Secara khusus terdapat dua pola yang penting untuk dicatat disini. Pertama

² Perbedaan jumlah kemungkinan besar disebabkan oleh batasan yang berbeda dalam kedua metodologi mengenai definisi peristiwa dan tindakan. Untuk lebih detail lihat (Fauzi dan Panggabean 2009)

adalah variasi spasial dalam pelanggaran yang tercatat. Meskipun anggota kelompok minoritas yang sering kali menjadi sasaran tinggal di berbagai daerah di Indonesia, kebebasan beribadahnya dibatasi di wilayah-wilayah tertentu. Dalam hal ini, Jawa Barat dan DKI Jakarta didaftar di dataset sebagai provinsi dengan tingkat restriksi terhadap minoritas yang tertinggi, menyingkap dominannya dinamika lokal. Kedua, data juga menunjukkan bahwa kelompok-kelompok yang mayoritas secara nasional, seperti Muslim Sunni *mainstream*, pun kerap mengalami diskriminasi dan pembatasan akses ke tempat ibadah ketika mereka merupakan minoritas, misalnya di NTT dan Papua.

3.3. *Pemantauan kualitatif*

Selain pemantauan konflik keagamaan yang kuantitatif, investigasi kualitatif yang rutin terhadap kasus-kasus besar juga penting untuk memperoleh pemahaman komprehensif atas isu ini. Beberapa lembaga internasional ataupun nasional telah mengambil peran dan memberikan dua kontribusi terhadap pengetahuan yang ada. Pertama, laporan tahunan, misalnya dari Human Rights Watch, menyoroti kasus-kasus yang berkaitan dengan perubahan legal dan institusional dan menyampaikan rekomendasi umum kepada para pengambil kebijakan (HRW 2013). Secara keseluruhan, laporan-laporan tersebut dipengaruhi oleh pertimbangan normatif yang mendasari mandat lembaga tersebut, bukan menganalisis hambatan yang menghambat norma-norma tersebut dalam membawa perubahan. Karena itu, rekomendasinya cenderung merupakan refleksi mengenai apa yang 'seharusnya' dilakukan oleh pemerintah dan bukan 'bagaimana' langkah spesifik yang harus ditempuh. Meski demikian, upaya tersebut dapat membantu mengangkat isu dan mengadvokasi perlunya mencari solusi yang efektif.

Kedua, studi kualitatif yang terperinci mengenai kasus-kasus tertentu menyumbang fakta-fakta *baru* mengenai isu yang tengah muncul yang sulit diperoleh melalui studi kuantitatif paling besar sekali pun. Sebagai contoh, upaya pemantauan kuantitatif sangat terfokus pada perubahan 'insiden'

kekerasan dan/atau pelanggaran kebebasan beragama. Sumber-sumber ini dapat menjelaskan secara cepat apakah daerah tertentu mengalami peningkatan atau pengurangan indikator konflik keagamaan. Namun, sulit untuk menilai signifikansi dari perubahan ini tanpa mengetahui peran yang dimainkan oleh para pelaku dalam meredakan atau memperparah konflik tersebut. Disini, keberadaan studi kualitatif sangat diperlukan. Contohnya, laporan-laporan International Crisis Group yang sekarang dihentikan berulang kali menyoroti peran aktor keamanan negara ataupun non-negara dalam menjaga ketertiban di daerah (ICG 2003; ICG 2012b).³ Laporan-laporan ini mengilustrasikan bagaimana pemolisian yang tidak efektif di tingkat daerah membuat isu-isu kecil menjadi peristiwa berskala besar. Selain itu, mereka menyertakan bukti-bukti yang meyakinkan bahwa para penyedia keamanan tidak resmi seperti organisasi vigilante dan milisi sipil berperan dalam melakukan kekerasan sekaligus dalam mencegahnya. Kedua isu ini telah dieksplorasi lebih mendalam oleh studi-studi kualitatif yang teoritis dengan melihat perbandingan sub-nasional (Tyson 2013; R. Pangabean dan Fauzi 2015). Meski begitu, investigasi kualitatif tersendiri yang dapat segera mengeksplorasi berbagai dimensi suatu kasus juga berguna untuk memperoleh informasi yang cepat mengenai kasus-kasus yang menghangat di tingkat nasional, juga hal-hal yang masih di bawah permukaan.

3.4. *Potensi tantangan dan peluang*

Ketiga sumber informasi empiris yang diuraikan di atas memberikan banyak kontribusi pada bidang studi konflik agama di Indonesia. Bahkan, dari segi produksi data kuantitatif mengenai konflik etnis, Indonesia dapat dianggap sebagai salah satu negara yang paling sering diteliti di dunia. Namun, upaya-upaya komprehensif ini pun menghadapi tantangan-tantangan lama yang dapat digolongkan ke dalam tiga kategori.

Pertama, kurangnya akses terbuka terhadap data merupakan kendala

³ Meskipun laporan ICG sudah dihentikan, Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC) meneruskan sebagian tugas ini dengan penekanan khusus pada terorisme.

yang signifikan bagi kemajuan ilmu pengetahuan. Selain data UNSFIR dan SNPK, mayoritas dataset lainnya tidak dapat diakses publik. Data hasil monitoring terkait pelanggaran pada kebebasan beragama, yang dihasilkan oleh berbagai institusi, tersedia dalam bentuk laporan yang berisikan ringkasan tabel dan grafis. Namun, tabel mentah yang berisikan metadata pengkodean jarang sekali dapat diakses. Begitu pula dengan data konflik keagamaan dari pemerintah yang dikumpulkan melalui survei PODES hanya disajikan sebagai bagian dari publikasi statistik kriminal tahunan dari BPS, yang juga berupa tabel ringkasan. Akses kepada tabel mentah untuk analisis lanjutan sering kali melibatkan proses pendaftaran dan permohonan yang panjang, dan kadang meminta pembayaran.

Keterbatasan akses data mentah untuk publik menghambat analisis yang inovatif yang mengombinasikan dengan data lain yang berkaitan dengan indikator kesehatan, kemiskinan, dan pembangunan sosial. Tertutupnya akses kepada data mentah juga menimbulkan isu transparansi: sulit untuk mengevaluasi kualitas data yang dihasilkan oleh berbagai lembaga tanpa melihat rinciannya. Pada akhirnya, efek yang mungkin paling merugikan dari ketidakterediaan data adalah soal literasi data (*data literacy*). Tanpa adanya akses sumber data untuk para pengambil kebijakan, pendidik dan peneliti, kapasitas untuk menganalisis data ilmu sosial secara umum dan data konflik secara khusus tampaknya akan tetap jadi milik segelintir spesialis.

Kedua, kurangnya wacana publik terkait metodologi memengaruhi kualitas studi kuantitatif dan kualitatif. Seperti yang disebutkan sebelumnya, beberapa lembaga telah melakukan pengumpulan data dan menerbitkan laporan mengenai topik tertentu. Berkaitan dengan data kekerasan, UNSFIR, SNPK, PODES juga menghasilkan indikator yang serupa. Upaya LSM seperti ITP dan PUSAD dalam mengumpulkan subset data tertentu juga mengikuti pendekatan metodologis yang sama. Data pelanggaran kebebasan beragama yang dikumpulkan oleh Setara Institute, Wahid Institute dan yang baru oleh Komnas HAM menggunakan definisi dan kriteria yang sangat mirip. Karena banyaknya upaya yang serupa

tersebut, tidak jarang data tentang isu yang sama tersedia bagi para peneliti dan pengambil kebijakan dari berbagai sumber. Pada prinsipnya, hal ini merupakan perkembangan positif karena memungkinkan pengecekan ulang (*cross-checking*) dan verifikasi antar laporan. Akan tetapi, produsen data mengenai indikator yang serupa jarang membahas bagaimana kekhasan ataupun kesamaan dari metodologinya dibandingkan dengan lembaga lainnya. Alhasil, kita tidak banyak mengetahui kelebihan sumber informasi tertentu yang dapat membantu mengarahkan pilihan data yang paling cocok untuk suatu analisis. Beberapa tahun terakhir, beberapa ilmuwan berinisiatif membandingkan metodologi yang digunakan lembaga-lembaga pemantau tersebut untuk menjelaskan kelebihan dan kekurangan masing-masing pendekatan (Fauzi dan Panggabean 2009; Mellisa dll. 2016). Namun dalam jangka panjang, para produsen dataset ini sebaiknya saling juga saling mengulas metodologi satu sama lain untuk memberikan penelaahan sejawat (*peer review*) dan menunjukkan kekhasan studinya sendiri.

Ketiga, upaya empiris untuk mengumpulkan data kuantitatif dan kualitatif mengenai konflik keagamaan secara sistematis juga menghadapi banyak hambatan logistik. Mengembangkan dan meneruskan upaya-upaya pemantauan yang besar membutuhkan investasi sumber daya yang besar. Untuk upaya kuantitatif, membutuhkan waktu untuk mengembangkan dan memperbaiki instrumen metodologis, menemukan sumber yang tepat, melatih tim pengelolaan data dan membangun infrastruktur teknologi dan informasi yang dibutuhkan. Peneliti yang terhubung baik dengan keterampilan lapangan yang kokoh dan jeli dalam mengidentifikasi masalah juga diperlukan dalam menghasilkan penelitian kualitatif yang berkualitas. Dengan demikian, upaya untuk menghasilkan barang publik dalam bentuk informasi yang tepat waktu dan akurat memerlukan dukungan dari tahun ke tahun, yang jarang ditemukan pada mekanisme pendanaan pemerintahan maupun donor. Ini menimbulkan tingginya tingkat perputaran staf (*turnover*) akibat kurangnya pendanaan, yang memengaruhi kualitas penelitian atau bahkan penghentian kegiatan

seperti yang menimpa database SNPK. Karena itu, jika proses pengambilan kebijakan di Indonesia ingin memanfaatkan data yang baik mengenai konflik agama, ada kebutuhan mendesak untuk menemukan mekanisme pendanaan yang jangka panjang.

4. Implikasi untuk kebijakan

Makalah ini telah menunjukkan cukup banyak pengetahuan teoritis dan empiris mengenai konflik keagamaan di Indonesia. Bagaimana sumber daya tersebut dapat dimanfaatkan untuk kebijakan yang lebih efektif? Untuk menjawab pertanyaan ini, mari kita ringkas secara singkat bagaimana penelitian pada umumnya dapat menunjang kebijakan mengenai konflik. Pertama, penelitian teoritis yang mengeksplorasi penyebab konflik secara sistematis sangat penting untuk mengidentifikasi langkah yang tepat untuk mengatasinya. Seperti yang telah diuraikan pada bagian pertama makalah ini, penyebab dari konflik keagamaan sangat beragam karena berkaitan dengan tatanan kelembagaan, insentif individual serta praktik sosial-kultural. Penelitian yang berusaha mengupas kompleksitas ini melalui lensa komparatif dapat membantu mengidentifikasi beragam intervensi yang dapat dilakukan oleh pengambil kebijakan di berbagai tingkat pemerintahan.

Kedua, penelitian dapat membantu para pengambil kebijakan dalam mengidentifikasi tingkat dan cakupan masalah sosial. Tidak ada masyarakat yang benar-benar bebas konflik. Malah, perselisihan antar kelompok sosial merupakan salah satu ciri dari demokrasi. Sehubungan dengan itu, tidak mungkin menyikapi setiap konflik melalui intervensi kebijakan yang sama. Itulah sebabnya mengapa data sistematis dan analisis independen dibutuhkan untuk menginformasikan kepada publik dan wakil rakyat mengenai tingkat kerusakan yang telah disebabkan oleh suatu konflik, sehingga mereka dapat memberikan perhatian yang sepadan.

Dua contoh yang layak dicatat. Yang pertama berkaitan dengan upaya untuk mengelola persoalan yang telah diketahui. Setelah usainya konflik berskala besar di Maluku, Maluku Utara, dan Sulawesi Tengah, upaya

pemerintah untuk mengalokasikan sumber daya pemulihan dan dukungan pembangunan tambahan di beberapa daerah tertentu terhambat oleh tidak adanya data mengenai kekerasan pasca-konflik di daerah tersebut. Dataset SNPK ditujukan untuk mengisi celah ini dan telah berhasil mengumpulkan sisa-sisa masalah dan juga menemukan masalah baru. Selain itu, sejumlah temuan penelitian kualitatif masuk dalam penyusunan naskah Undang-undang No. 211 tentang Pengelolaan Konflik di Indonesia yang memprioritaskan peran pemerintah lokal dalam menangani persoalan.

Contoh kedua berkaitan dengan advokasi kepada pemerintah untuk mengambil tindakan terhadap isu-isu baru. Pembatasan hak beribadah kaum minoritas memang hanya memengaruhi sebagian kecil masyarakat Indonesia. Sekarang kita tahu bahwa peristiwa seperti ini cukup lazim, tapi dalam kurun waktu yang lama, dampaknya dianggap sporadis. Namun, upaya pemantauan untuk menghitung, mencatat, dan menganalisis kasus-kasus ini telah lama menunjukkan peningkatan diskriminasi dan pembatasan kelompok minoritas secara sistematis. Akibat dari advokasi yang terinformasi ini, para pengambil kebijakan kini mengeksplorasi cara yang komprehensif untuk mengatasi isu tersebut melalui perundang-undangan baru.

Dengan kemungkinan tersebut, apa yang dapat dilakukan untuk memperkuat dampak penelitian terhadap upaya pengambilan kebijakan yang lebih baik dalam mengelola konflik agama di Indonesia? Dari analisis yang disampaikan dalam makalah ini, ada beberapa langkah yang dapat diambil oleh para produsen dan konsumen penelitian untuk memajukan neksus antara penelitian-kebijakan.

4.1. Rekomendasi untuk produsen penelitian

1. Peneliti dapat memusatkan upaya analitisnya untuk **mengisi kesenjangan substantif dalam pengetahuan** mengenai konflik keagamaan di Indonesia. Makalah ini mengidentifikasi adanya empat celah, yaitu:

- Pertama, perlunya melihat perbandingan antar-negara guna

mengambil dan memberi pelajaran kepada negara demokrasi multietnis lainnya. Membandingkan konteks dan masalah Indonesia dengan kasus lain yang 'lebih buruk' atau 'lebih baik' dapat berguna untuk mengevaluasi dampak intervensi pada tingkat nasional. Banyak tema untuk perbandingan semacam itu, misalnya dampak dari berbagai jenis peraturan penistaan agama, kemungkinan intervensi negara untuk mengelola relasi antar 'sekte' dalam suatu kelompok agama yang sama serta berbagai bentuk respons aparat keamanan.

- Kedua, perlunya meneliti penyebab 'lokal' dari konflik keagamaan bersamaan dengan penyebab tingkat nasional. Saat ini, kebanyakan literatur hanya menyoroti salah satunya saja. Akibatnya, kita tidak banyak mengetahui dampak perubahan kepemimpinan dan regulasi di tingkat nasional terhadap dinamika di tingkat daerah. Misalnya, beberapa studi baru telah menunjukkan bagaimana perda menyebabkan pembatasan kebebasan beribadah kaum minoritas. Namun, relatif sedikit perhatian yang diberikan untuk memahami insentif apa yang mendorong agen nasional untuk mengelola peraturan-peraturan tersebut.
- Ketiga, makalah ini menunjukkan bahwa meskipun konflik keagamaan merupakan kekerasan yang menonjol dan mematikan di masa pasca-transisi, penelitian-penelitian baru menunjukkan semakin banyaknya bentuk-bentuk kekerasan yang saling berkaitan. Daerah yang dulu banyak mengalami konflik keagamaan sekarang mengalami maraknya vigilantisme, kekerasan pemilu dan bahkan konflik perebutan sumber daya. Penelitian baru perlu mengeksplorasi kaitan antara berbagai bentuk kekerasan tersebut untuk memahami kapan dan bagaimana pertikaian ini menggunakan identitas keagamaan.
- Akhirnya, meskipun terdapat banyak penelitian yang mengidentifikasi beragam 'penyebab' konflik keagamaan, tidak banyak yang diketahui mengenai dampaknya. Secara khusus, ada

kebutuhan untuk memahami bagaimana pengalaman sebelumnya dengan kekerasan dapat memengaruhi aspek kehidupan demokrasi yang lain, termasuk preferensi warganegara dan kebijakan pemerintahan.

2. ***Meningkatkan transparansi penelitian*** juga merupakan langkah kunci yang perlu diambil oleh para ilmuwan dalam rangka meningkatkan manfaat dari produk pengetahuan mereka. Ketekunan dalam menerbitkan catatan metodologis, memberikan informasi lengkap mengenai sumber data dan membuka akses dataset mentah kepada publik sangat penting untuk menunjukkan kualitas hasil penelitian tapi juga untuk menunjang analisis yang lebih baik. Secara khusus, badan pemerintahan perlu memimpin dalam mengurangi proses birokratis dan biaya mahal dalam mengakses dataset seperti PODES dan statistik kejahatan di kepolisian. Selain itu, lembaga donor perlu mewajibkan keterbukaan data kepada publik sebagai syarat pendanaan penelitian.

4.2. *Rekomendasi untuk konsumen penelitian*

3. Para pengambil kebijakan ***perlu mengidentifikasi tingkat intervensi yang memungkinkan*** dalam mencari penelitian yang sesuai. Ada kecenderungan di kalangan pemerintah yang meminta peneliti untuk mengidentifikasi 'akar penyebab' konflik di Indonesia. Bayangan mereka, saat akar penyebab ditemukan melalui penelitian, maka akar tersebut dapat ditangani melalui intervensi kebijakan. Namun, ada dua kendala dalam pendekatan ini:
 - Sebagaimana ulasan makalah ini, konflik sosial pada umumnya dan konflik keagamaan pada khususnya memiliki banyak dimensi dan sering kali tidak punya satu akar penyebab. Kompleksitas ini bukan sesuatu yang khas dalam riset, tapi suatu realitas dalam kehidupan sosial dan politik. Para ilmuwan mencoba untuk menyederhanakan kompleksitas ini dengan mengambil pendekatan teoritis yang berbeda yang dapat mengidentifikasi faktor-faktor penyebab pada berbagai level. Misalnya, teori

institusional tentang konflik keagamaan di Indonesia telah menyoroiti efek jangka-panjang dari kebijakan di tingkat nasional. Penjelasan instrumentalis menekankan pentingnya pemilihan umum di tingkat daerah dalam menyediakan insentif kekerasan. Penjelasan kulturalis mengidentifikasi praktik sosial tertentu sebagai sebab di balik konflik dan kekerasan. Kenyataannya, banyak faktor-faktor tersebut berperan dalam menyebabkan konflik keagamaan. Maka dari itu, mencari satu ‘akar penyebab’ tidak akan efektif.

- Peneliti sering kali tidak mempunyai pemahaman menyeluruh mengenai hambatan institusional ataupun politik yang dihadapi para pengambil kebijakan. Akibatnya, mereka tidak mampu memperkirakan kemungkinan rekomendasi yang diajukan dari hasil analisisnya, sehingga para pengambil kebijakan menganggap rekomendasi yang berbasis penelitian itu ‘tidak praktis’. Sering kali peneliti mengemukakan solusi atas permasalahan yang sudah umum namun tidak ditindaklanjuti. Misalnya, banyak peneliti yang mengkaji dampak negatif peraturan daerah terhadap kebebasan beribadat kaum minoritas yang berulang kali mendesak pemerintah pusat agar memperketat pengawasan terhadap regulasi tersebut. Akan tetapi, mereka tidak mampu menunjukkan bagaimana mengatasi kendala politik dan logistik dalam melaksanakan rekomendasi tersebut.
- Untuk mengatasi tantangan tersebut dan agar penelitian lebih bermanfaat, konsumen penelitian dapat mengidentifikasi rentang intervensi yang memungkinkan dan mengarahkan penelitian untuk menimbang berbagai intervensi dalam rentang tersebut. Misalnya, saat rancangan undang-undang baru mengenai pendidikan keagamaan sedang tengah disusun, penelitian dapat dilakukan untuk meninjau praktik-praktik pendidikan agama yang mendorong atau mencegah konflik agama sehingga langkah yang tepat dapat dilakukan secara berkelanjutan.

4. Konsumen penelitian perlu **mendorong keragaman sumber data** alih-alih memusatkan penelitian. Beberapa tahun terakhir ini tampaknya ada dorongan dari pemerintah untuk memusatkan upaya pengumpulan data (misalnya di bawah BPS) agar kementerian-kementerian tidak menggunakan pengukuran yang berbeda untuk indikator yang sama.⁴ Meskipun strategi ini mungkin efektif dalam mengukur hal-hal yang relatif standar seperti tingkat kemiskinan dan Indeks Pembangunan Manusia (HDI), tapi strategi ini bisa jadi kontraproduktif untuk data yang berkaitan dengan konflik agama karena dua alasan berikut:
 - Sebagian besar indikator pengukuran konflik, kekerasan, dan pelanggaran kebebasan beragama merupakan upaya-upaya baru. Karena itu, ketersediaan variasi sumber data dan metodologi penting untuk mendorong inovasi ke depan untuk meningkatkan akurasi dan perangkat konseptual.
 - Keragaman juga baik untuk akuntabilitas dan transparansi karena memungkinkan perbandingan beberapa sumber dan saling pengecekan akurasi.
5. Terakhir, konsumen penelitian dari pemerintah ataupun donor perlu mengambil upaya pengembangan sumber pendanaan yang sifatnya jangka panjang dan mendukung upaya-upaya pendanaan. Seperti yang dikemukakan sebelumnya, produksi penelitian yang berkualitas mengenai konflik agama dan lainnya membutuhkan investasi jangka panjang dalam sumber daya manusia. Gaya pendanaan saat ini cenderung jangka-pendek atau berdasarkan permintaan. Pendekatan ini kontraproduktif karena memengaruhi kualitas penelitian yang dihasilkan oleh lembaga penelitian akibat tingginya perputaran staf dan kesenjangan data.^{***}

⁴ <http://nasional.kompas.com/read/2016/04/26/17431831/Jokowi.Instruksikan.Stop.Proyek.Survei.Harus.Pakai.Data.BPS>

Referensi

- Ahram, Ariel I. 2011. *Proxy Warriors: The Rise and Fall of State-Sponsored Militias*. Stanford: Stanford University Press.
- Anderson, Benedict Richard O'Gorman. 2001. *Violence and the State in Suharto's Indonesia*. SEAP Publications.
- Azca, M. Najib. 2006. "In Between Military and Militia: The Dynamics of the Security Forces in Communal Conflict in Ambon." *Asian Journal of Social Science* 34 (3). <http://dare.uva.nl/record/288549>.
- Barron, Patrick, Muhammad Najib Azca, dan Tri Susdinarjanti. 2012. *After The Communal War: Understanding and Addressing Post-Conflict Violence in Eastern Indonesia*. Yogyakarta; Indonesia: Universitas Gadjah Mada CSPS Books.
- Barron, Patrick, Sana Jaffrey, dan Ashutosh Varshney. 2016. "When Large Conflicts Subside: The Ebbs and Flows of Violence in Post-Suharto Indonesia." *Journal of East Asian Studies* 16 (2).
- Bertrand, Jacques. 2004. *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- . 2008. "Ethnic Conflicts in Indonesia: National Models, Critical Junctures, and the Timing of Violence." *Journal of East Asian Studies* 8 (3): 425–49.
- Boudreau, Vincent. 2009. *Resisting Dictatorship: Repression and Protest in Southeast Asia*. Cambridge University Press.
- Buehler, Michael. 2013. "Subnational Islamization through Secular Parties: Comparing Shari'a Politics in Two Indonesian Provinces." *Comparative Politics* 46 (1): 63–82. doi:10.5129/001041513807709347.
- Bush, Robin. 2008. "Regional Sharia Regulations in Indonesia: Anomaly or Symptom?" Dalam *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*, disunting oleh Greg Fealy dan Sally White, 174–91. Institute of Southeast Asian Studies.
- Collier, Paul, dan Anke Hoeffler. 2004. "Greed and Grievance in Civil War." *Oxford Economic Papers* 56 (4): 563–95.
- Collins, Elizabeth Fuller. 2002. "Indonesia: A Violent Culture?" *Asian Survey* 42 (4): 582–604. doi:<http://dx.doi.org.proxy.uchicago.edu/10.1525/as.2002.42.4.582>.
- Colombijn, Freek. 2002. "Maling, Maling! The Lynching of Petty Criminals." *Roots of Violence in Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

- Cramer, C. 2002. "Homo Economicus Goes to War: Methodological Individualism, Rational Choice and the Political Economy of War." *World Development* 30 (11): 1845–64. doi:10.1016/S0305-750X(02)00120-1.
- Crouch, Melissa. 2010. "Implementing the Regulation on Places of Worship in Indonesia: New Problems, Local Politics and Court Action." *Asian Studies Review* 34 (4): 403–19. doi:10.1080/10357823.2010.527921.
- Crouch, Melissa, dan Tim Lindsey, eds. 2011. *Disputed Churches in Jakarta*. PUSAD Paramadina.
- Dijk, Kees van. 2002. "The Realms of Order and Disorder in Indonesian Life." Dalam *Violence and Vengeance: Discontent and Conflict in New Order Indonesia*, disunting oleh Frans. Hüsken dan Huub de Jonge, 71–94. Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik Saarbrücken.
- Doner, Richard F. 1991. *Driving a Bargain : Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia /*. Studies in International Political Economy. University of California Press,.
- Dove, Michael R. 2006. "'New Barbarism' or Old Agency among the Dayak? Reflections on Post-Suharto Ethnic Violence in Kalimantan." *Social Analysis* 50 (1): 192–202. doi:10.3167/015597706780886166.
- Fauzi, Ihsan Ali, Rudy Harisyah Alam, dan Samsu Rizal Panggabean. 2009. "Pola-Pola Konflik Keagamaan Di Indonesia, 1990-2008 : Laporan Penelitian." Yayasan Wakaf Paramadina.
- Fauzi, Ihsan Ali, dan Samsu Rizal Panggabean. 2009. "Melaporkan Kebebasan Beragama di Indonesia 2008: Evaluasi atas Laporan The Wahid Institute, Setara Institute, dan CRCS-UGM." Yayasan Wakaf Paramadina.
- Fearon, James D., dan David D. Laitin. 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War." *The American Political Science Review* 97 (1): 75–90.
- Formichi, Chiara. 2014. "Violence, Sectarianism, and the Politics of Religion: Articulations of Anti-Shi'a Discourses in Indonesia." *Indonesia*, no. 98(October): 1–27.
- Good, Byron J., dan Mary-Jo DelVecchio Good. 2001. "Why Do the Masses so Easily Run Amok?" *Lattitudes*.
- Hadiz, Vedi R. 2003. "Reorganizing Political Power in Indonesia: A Reconsideration of so-Called 'Democratic Transitions.'" *Pacific Review* 16 (4): 591–611.
- Halili. 2016. "Supremasi Intoleransi." Setara Institute. <http://setara-institute.org/book-review/supremasi-intoleransi/>.

- Hamilton-Hart, Natasha. 2002. *Asian States, Asian Bankers: Central Banking in Southeast Asia*. Cornell University Press.
- Hardin, Russell. 1997. *One for All: The Logic of Group Conflict*. Reprint edition. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Harsono, Andreas. 2012. "No Model for Muslim Democracy." *The New York Times*, May 21. <http://www.nytimes.com/2012/05/22/opinion/no-model-for-muslim-democracy.html>.
- Horowitz, Donald L. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, Calif.; London: University of California Press.
- . 2013. *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- HRW. 2013. "In Religion's Name: Abuses against Religious Minorities in Indonesia." Human Rights Watch.
- ICG. 2003. "The Perils of Private Security in Indonesia: Guards and Militias on Bali and Lombok - International Crisis Group." <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/indonesia/067-the-perils-of-private-security-in-indonesia-guards-and-militias-on-bali-and-lombok.aspx>.
- . 2012a. "Indonesia: From Vigilantism to Terrorism in Cirebon - International Crisis Group." <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/indonesia/b132-indonesia-from-vigilantism-to-terrorism-in-cirebon.aspx>.
- . 2012b. "Indonesia: The Deadly Cost of Poor Policing." Asia Briefing 218. Jakarta & Brussels: International Crisis Group (ICG).
- ITP. 2010. "Violence Increased Dispersedly: Analysis of Variant, Pattern and Structure of Conflict and Violence in Indonesia in 2009-2010." Jakarta, Indonesia: Institut Tititan Perdamaian (ITP). <http://www.peaceportal.org/documents/10156/0/Violence+Increased+Dispersedly+by+Institut+Titian+Perdamaian>.
- Jaffrey, Sana. 2015. "Berlagak Aparat: Telaah Dampak Kapasitas Negara Terhadap Tindakan Main Hakim Sendiri." Dalam *Sisi Gelap Demokrasi: Kekerasan Masyarakat Madani Di Indonesia*, disunting oleh Husni Mubarak dan Irsyad Rafsadi. Jakarta: PUSAD Paramadina. <http://www.paramadina-pusad.or.id/pustaka/sisi-gelap-demokrasi-kekerasan-masyarakat-madani-di-indonesia>.
- Jones, Sidney. 2015. "Sisi Gelap Reformasi Di Indonesia: Munculnya Kelompok Masyarakat Madani Intoleran." Dalam *Sisi Gelap Demokrasi: Kekerasan*

- Masyarakat Madani Di Indonesia*, disunting oleh Husni Mubarak dan Irsyad Rafsadi. Jakarta: PUSAD Paramadina. <http://www.paramadina-pusad.or.id/pustaka/sisi-gelap-demokrasi-kekerasan-masyarakat-madani-di-indonesia>.
- Klinken, Gerry van. 2007. *Communal Violence and Democratization in Indonesia*. Routledge.
- Komnas HAM. 2015. "Laporan Akhir Tahun Pelapor Khusus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan." Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Laitin, David D. 1986. *Hegemony and Culture: Politics and Change among the Yoruba*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lindsey, Tim. 2001. "The Criminal State: Premanisme and the New Indonesia." Dalam *Indonesia Today: Challenges of History*, disunting oleh Grayson. Lloyd dan Shannon L. Smith, 283–97. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers. <http://pi.lib.uchicago.edu/1001/cat/bib/4551301>.
- McRae, Dave. 2013. *A Few Poorly Organized Men: Interreligious Violence in Poso, Indonesia*. Leiden: Brill.
- Mellisa, Ayu, Mubarak, Husni, Siswo Mulyartono, Ali Nursahid, Irsyad Rafsadi, dan Pradewi Tri Chatami. 2016. *Mengukur Kebebasan Beragama Di Jawa Barat 2014: Catatan Dari Indeks Demokrasi Indonesia*. Pusat Studi Agama dan Demokrasi, Yayasan Wakaf Paramadina.
- Murshed, Syed Mansoob, dan Mohammad Zulfan Tadjoeuddin. 2009. "Revisiting the Greed and Grievance Explanations for Violent Internal Conflict." *Journal of International Development* 21 (1): 87–111.
- Nordholt, Nico Schulte. 2002. "Violence and the Anarchy of the Modern Indonesia State." Dalam *Violence and Vengeance: Discontent and Conflict in New Order Indonesia*, disunting oleh Frans. Hüsken and Huub de Jonge, 52–70. Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik Saarbrücken.
- Panggabean, Rizal, dan Ihsan Ali Fauzi. 2015. *Policing Religious Conflicts in Indonesia*. Jakarta: PUSAD Paramadina. <http://www.paramadina-pusad.or.id/pustaka/policing-religious-conflicts-in-indonesia-2>.
- Panggabean, Samsu Rizal. 2014. "Konflik Dan Perdamaian Etnis Di Indonesia: Menjelaskan Variasi." Yogyakarta, Indonesia: Universitas Gadjah Mada.
- Panggabean, Samsu Rizal, dan Ihsan Ali Fauzi. 2009. *Demokrasi Dan Kekecewaan*. Yayasan Wakaf Paramadina, PUSAD Paramadina.

- Panggabean, Samsu Rizal, dan Benjamin Smith. 2011. "Explaining Anti-Chinese Riots in Late 20th Century Indonesia." *World Development*, Ethnicity and Ethnic Strife, 39 (2): 231–42. doi:10.1016/j.worlddev.2009.11.036.
- Pepinsky, Thomas B. 2009. *Economic Crises and the Breakdown of Authoritarian Regimes Indonesia and Malaysia in Comparative Perspective*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Posner, Daniel N. 2005. *Institutions and Ethnic Politics in Africa*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Ross, Michael L. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. 1 edition. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.
- Sidel, John. 2004. "Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand, and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study of 'Local Strongmen.'" Dalam *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*, disunting oleh John Harriss, Kristin Stokke, dan Olle Tornquist, 51–74. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan. <http://www.palgrave.com>.
- . 2006. *Riots, Pogroms, Jihad: Religious Violence in Indonesia*. 1 edition. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Slater, Dan. 2010. *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. Cambridge University Press.
- Smith, Benjamin B. 2007. *Hard Times in the Lands of Plenty: Oil Politics in Iran and Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Spores, John C. 1988. *Running Amok: An Historical Inquiry*. Ohio University Center for International Studies, Center for Southeast Asian Studies.
- Sulzberger, C.T. 1966. "When a Nation Runs Amok." *The New York Times*, April 13.
- Tadjoeddin, Mohammad Zulfan, Anis Chowdhury, dan Syed Mansoob Murshed. 2012. "Routine Violence in Java, Indonesia: Neo-Malthusian and Social Justice Perspectives." Dalam *Climate Change, Human Security and Violent Conflict*, 633–650. Springer. http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-28626-1_31.
- Tajima, Yuhki. 2013. "The Institutional Basis of Intercommunal Order: Evidence from Indonesia's Democratic Transition." *American Journal of Political Science* 57 (1): 104–119. doi:10.1111/j.1540-5907.2012.00631.x.
- The Habibie Center. 2012. "Map of Violence in Indonesia (January - April 2012)." Jakarta, Indonesia: The Habibie Center. <http://snpk-indonesia.com/>

AnalysisReport/Index?lang=en&randdo=42dc15e1-aaeb-43be-a5a1-76147c80ed9e&userid=7120158#sthash.3bvisH0F.dpuf.

- Toha, Risa J. 2015. "Political Competition and Ethnic Riots in Democratic Transition: A Lesson from Indonesia." *British Journal of Political Science* FirstView (Supplement-1): 1–21. doi:10.1017/S0007123415000423.
- Tyson, Adam. 2013. "Vigilantism and Violence in Decentralized Indonesia: The Case of Lombok." *Critical Asian Studies* 45 (2): 201–230.
- Varshney, Ashutosh. 2002. *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*. Yale University Press. http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=eO5OUg5PolwC&oi=fnd&pg=PR7&dq=varshney+ashutosh&ots=3NW6DbEBQd&sig=R3RUJ8ntTP_VjmScVakQuluruBE.
- Varshney, Ashutosh, Mohammad Zulfan Tadjoeedin, dan Rizal Panggabean. 2008. "Creating Datasets in Information-Poor Environments: Patterns of Collective Violence in Indonesia, 1990-2003." *Journal of East Asian Studies* 8 (3): 361–94.
- Vu, Tuong. 2010. *Paths to Development in Asia South Korea, Vietnam, China, and Indonesia*. New York: Cambridge University Press.
- Wahid, Zannuba Yenny. 2016. "Kemerdekaan Beragama Berkeyakinan (KBB) Di Indonesia Tahun 2016 Wahid Foundation." The Wahid Institute.
- Walter, Barbara F. 2009. *Reputation and Civil War: Why Separatist Conflicts Are So Violent*. 1 edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilkinson, Steven I. 2006. *Votes and Violence: Electoral Competition and Ethnic Riots in India*. Cambridge University Press.
- Wilson, Chris. 2008. *Ethno-Religious Violence in Indonesia: From Soil to God*. Reprint edition. London: Routledge.
- Wilson, Ian Douglas. 2008. "As Long As It's Halal: Islamic Preman in Jakarta." Dalam *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*, disunting oleh Greg Fealy dan Sally White, 192–210. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- . 2015. *The Politics of Protection Rackets in Post-New Order Indonesia: Coercive Capital, Authority and Street Politics*. Routledge.
- Wiyata, Latief. 2013. *Carok: Konflik Kekerasan & Harga Diri Orang Madura*. LKiS.

“Riset bukanlah jaminan bahwa suatu program akan berhasil, tetapi program-program yang tidak didasarkan atas data-data yang konkret sudah hampir dapat dipastikan akan gagal.”

— Sidney Jones (kutipan dalam buku)

Para ahli kebijakan publik sering memberi nasihat, “kebijakan yang baik adalah kebijakan yang didasarkan atas bukti-bukti yang memadai.” Sayang, nasihat ini tampak kurang manjur dan didengar di kalangan pembuat kebijakan di Indonesia. Kata banyak orang, sambil mencibir, alih-alih “*evidence-based policy making*”, yang terjadi di Indonesia adalah “*policy-based evidence making*”: bukan kebijakan yang mengikuti pengetahuan, tapi pengetahuan dibangun justru untuk menjustifikasi kebijakan; kebijakan diputuskan lebih dulu, baru riset memberi pembenaran kemudian.

Seraya menyadari masalah di atas, buku ini disiapkan tidak dengan maksud mencibir kenyataan itu, melainkan dengan maksud mulai ingin mengatasinya. Para penulisnya adalah para peneliti yang berasal bukan saja dari lingkungan akademis atau lembaga swadaya masyarakat (LSM), tapi juga dari kantor penelitian pemerintah.

Ketika menulis dan bersama-sama membahas tema-tema dalam buku ini – tentang definisi agama dan kebebasan beragama, pengukuran kebebasan beragama, kebebasan versus kerukunan dalam beragama, kekerasan atas nama agama, toleransi dan intoleransi, deradikalisasi dan keterlibatan perempuan dalam jaringan terorisme – kami bekerja sambil membangun komunitas akademis yang saling berbagi. Dengan penerbitan buku ini, kami juga berharap agar kita lebih rajin membangun jembatan, bukan tembok pemisah, antara para pekerja ilmu pengetahuan dan pembuat kebijakan.