

Birokrasi dan Potensi Konflik di Indonesia

ENDANG SULISTYANINGSIH

Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Riau,
Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293, Telp/Fax (0761) 63277

Abstract: *Conflict is often seen as a destructive event (destruktif) and harm the public. In fact the conflict is a normal process in society other than the process of competition and consensus or harmony. In this case the conflict is defined as “differences of opinion between two or more parties (groups)”. Conflicts can be accompanied by violence (physical, war) or non-violence (“war of words”, “conflict law”). In this case the conflict can also be a purpose to destroy or defeat the opponent or as a way to reach the goal.*

Keywords: *Birokrasi, Konflik, Kekerasan, Eksploitasi, Manajemen Konflik*

Negeri Indonesia yang serba beragam dengan 13.699 pulau dan total luas kurang lebih dua juta km persegi, bermukim lebih dari 200 juta penduduk. Jumlah sebesar ini masih terpilah pula berdasarkan bahasa dalam 495 kelompok suku bangsa. Dari sisi agama, minimal terbagi dalam lima macam agama yang dianut disamping puluhan dan bahkan ratusan kepercayaan.

Dari segi ekonomipun sangat beragam, terdapat wilayah-wilayah yang bermandikan madu oleh karena hasil alamnya yang melimpah ruah. Keragaman ini menimbulkan banyak konsekuensi, salah satunya kesiapan untuk menghadapi konflik, salah satu jenis konflik yaitu konflik sosial yang merupakan konflik yang mudah menyebar dan paling keras. Disamping hal tersebut konflik sosialpun seringkali berujung kekerasan, baik kekerasan struktural maupun kekerasan fisik. Akibatnya secara fisik korban yang ditimbulkan pun tidak dapat disepelekan lagi, mengingat ribuan jiwa musnah dalam waktu yang singkat.

Dalam hal ini peranan birokrasi pemerintah sangatlah menentukan. Birokrasi mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Birokrasi berperan sebagai piranti pemerintahan negara, dalam hal ini birokrasi mempunyai peran dalam menyebarkan keputusan politik, sekaligus sebagai pelaksana kebijakan. Oleh sebab itu tidak dapat dipungkiri lagi bahwa birokrasi

merupakan pemberi bentuk dari kebijakan pemerintah negara.

Karena sebagai pemberi bentuk pemerintahan negara dan sekaligus sebagai pelaksana kebijakan maka birokrasi harus mampu mengaplikasikan kebijakan publik dan tugas-tugas pemerintah dalam pembangunan yang secara interaktif mampu mewujudkan pelayanan masyarakat secara efisien dan efektif, mampu mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan daya saing, dan yang lebih penting dari segalanya adalah mampu menjaga kestabilan dan keamanan negara, sehingga akhirnya meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi.

Di Indonesia saat ini birokrasi yang meliputi kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya manusia masih dihadapkan pada berbagai permasalahan antara lain organisasi dan tatalaksana yang masih belum efisien bahkan cenderung sentralistik serta diperparah oleh sumber daya manusia yang belum profesional ditandai dengan masih adanya penyalahgunaan kewenangan dan penyelewengan seperti Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan ironisnya pada beberapa wilayah di Indonesia kita dapat menjumpai para jutawan dengan penghasilan jutaan rupiah perhari dan dilain sisi kalangan papa yang dalam seharipun tidak dapat memenuhi kebutuhan perutnya jelas hal tersebut telah

merugikan bangsa dan negara Indonesia. Sebagai akibat dari hal tersebut aparatur yang melaksanakan birokrasi cenderung kurang peka mengantisipasi perkembangan ekonomi, politik dan sosial, serta sulit untuk memperbaiki kinerjanya. Hal tersebut menimbulkan citra buruk dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap birokrasi dan yang lebih membahayakan adalah terjadinya konflik yang disfungsi dalam masyarakat sehingga dikawatirkan terjadinya disintegrasi bangsa.

Apa yang terjadi di negara ini, tampaknya tidak terlepas dari persoalan citra buruk dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah, meliputi didalamnya penegakan hukum, perlindungan hak azasi manusia, pemanfaatan sumber-sumber ekonomi, belakangan ini hal tersebut berujung pada terjadinya konflik sosial. Sebut saja, baik menyangkut konflik yang bersifat horizontal seperti konflik antar etnik, antar pemeluk agama, antar wilayah, antar penduduk asli dengan pendatang antar pendukung tokoh politik, antar warga pemukiman, antar anak sekolah, maupun konflik vertical seperti antara pengusaha dengan buruh atau dengan penduduk setempat, warga masyarakat dengan pemerintah.

Di mata masyarakat konflik yang terjadi sudah pada tahap yang sangat mengkhawatirkan, pandangan masyarakat ini tentulah beralasan. Kita menyadari selama dalam sebuah masyarakat ada perbedaan kepentingan, dan pada setiap masyarakat pasti ada perbedaan kepentingan, maka sepanjang itu pula konflik akan hadir dan takkan terelakkan. Bila dikaji menurut Bambang Setiawan dan Bestian Nainggolan (Litbang *Kompas*, 20 Desember 2000), konflik yang bersifat horizontal maupun vertical turut menjadi kekhawatiran, dari sisi konflik horizontal, paling tidak tiga persoalan yang dinilai sudah pada taraf yang mengkhawatirkan. Ketiganya menyangkut konflik agama, antarsuku, antar wilayah.

Diantara ketiga macam konflik horizontal, konflik antar pemeluk agama yang dinilai paling parah. Konflik antar pemeluk

agama yang terjadi di beberapa wilayah di Indonesia hingga saat ini menegaskan kuatnya identitas agama dan diartikulasikan sebagai symbol penegasan terhadap kelompok lawan. Kekerasan yang ditimbulkan oleh menguatnya diskriminasi antar pemeluk agama ini menciptakan gelombang pengungsi mencari wilayah aman. Disamping konflik antarpemeluk agama, konflik antar etnik turut juga menjadi pertimbangan serius, misalnya konflik yang terjadi di wilayah Kalimantan Barat, antara etnik Madura berhadapan dengan etnik Melayu dan Dayak, serta beberapa contoh lainnya di Indonesia.

Pada kenyataannya, persoalan kesukubangsaan tidak hanya terjadi dalam struktur pertikaian bersifat horizontal. Upaya-upaya pemisahan diri yang dilakukan menunjukkan berkembangnya konsep etnisitas dalam relasinya dengan kekuasaan negara. Kegaduhan regional juga bersumber pada penerapan membabi buta tentang konsep negara kesatuan. Negara kesatuan yang menggaungkan integrasi justru menyimpan bom waktu disintegrasi. Semangat menjunjung persatuan diatas keragaman (*E Pluribus Unum*) tergelincir dalam budaya penyeragaman. Konflik dan pergolakan didaerah bermuara pada cara pandang rezim Orde Baru yang menganggap masalah integrasi sudah selesai. Tidak pernah dipersoalkan, dengan cara apa integrasi wilayah dalam rangka pembangunan negara dicapai, siapa yang dikorbankan dan pihak mana saja yang mengutip keuntungan. Kebijakan politik dan ekonomi Orde Baru bukan hanya menafikkan keaneka ragaman daerah, juga desain seragam, militeristik sentralistik dan *top-down*.

Dari beberapa kasus yang terjadi di Indonesia dapat disimpulkan akar penyebab konflik kekerasan antara lain Eksploitasi Sumberdaya Alam Kehutanan. UU Pokok Agraria 1960, UU Pokok Kehutanan 1967 & UU Pemerintahan Desa 1979 telah memperlancar investasi pengusaha perkebunan, kehutanan, pertambangan di lahan yang secara tradisional di masa Orde Baru. UU ini juga memperlancar

program transmigrasi di lokasi hutan adat. Dimana hutan adat dikonversi menjadi daerah transmigrasi.

UU tersebut membawa pengaruh luar biasa terhadap kondisi sosial, ekonomi dan politik masyarakat lokal. Disamping semakin mempersulit masyarakat lokal memperoleh akses ekonomi, UU tersebut telah mengakibatkan disfungsi tata pemerintahan adat. UU yang bersifat eksklusif ini telah mendorong kemunculan gerakan sosial dengan tuntutan pemberlakuan hukum adat dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Nelayan tradisional tersingkir akibat masuknya pengusaha besar dengan teknologi penangkapan ikan yang modern. Petani jeruk tersingkir akibat diberlakukannya monopoli komoditi ini. Pola pengelolaan sumber alam di masa *order* telah mengakibatkan proses marginalisasi ekonomi dan politik masyarakat.

In-migration dalam jumlah cukup besar misalnya yang dialami oleh Propinsi Kalimantan Barat (Achwan, 2005). Dari tahun 1989 hingga 2002, jumlah transmigran yang ditempatkan di provinsi ini adalah 97.793 KK atau 407.047 jiwa (1989-2002). Transmigran Madura cenderung meninggalkan pemukiman transmigrasi dan mengelola lahan atau bekerja di sektor yang sama dengan etnik Dayak. Etnik Madura membuka lahan sendiri dan membangun komunitas sendiri di jalan yang dibangun perusahaan penebangan kayu. Etnik Dayak merasa bahwa kebijakan pemerintah mengenai manajemen hutan dan kegiatan ekonomi menguntungkan etnik Madura dan merugikan mereka.

Disamping program transmigrasi pemerintah, Kalimantan Barat juga menjadi tempat yang atraktif bagi transmigran spontan. Mereka bekerja di perusahaan penebangan kayu, perkebunan jeruk dan sektor informal kota. Kabupaten Sambas misalnya (1996-1998) menampung kedatangan transmigran spontan asal Madura sebesar 10.000 jiwa dalam tempo 2 tahun, dari 1996 hingga 1998 (Alqadri, 1999). Perkembangan *in-migration* yang pesat ini memacu kompetisi yang keras

antara Melayu dan Madura terutama di sektor informal dan bisnis ilegal.

Sungguhpun perkawinan antar etnik sudah sering terjadi namun segregasi pemukiman dan pekerjaan tetap menonjol. Kedua bentuk segregasi ini telah melahirkan *stereotype* etnik yang melemahkan kualitas kohesi sosial.

METODE

Penelitian ini tergolong kedalam analisis deskriptif yang menjelaskan tentang birokrasi dan potensi konflik pada lembaga publik di Indonesia. Pembahasan diarahkan kepada bagaimana birokrasi di negara Indonesia mampu mengatasi konflik. Sementara itu informasi penelitian adalah tokoh masyarakat yang paham dalam mengatasi konflik dan informasi lainnya yang dapat mendukung penjelasan.

HASIL

Konflik dapat merupakan masalah yang serius dalam organisasi. Konflik itu mungkin tidak menimbulkan kematian, tetapi pasti justru merugikan kinerja suatu organisasi maupun mendorong kerugian bagi banyak orang, semua konflik tidaklah buruk. Konflik mempunyai sisi-sisi yang positif maupun yang negatif.

Suatu Defenisi Konflik

Menurut Stephen P. Robbin (1998) ada begitu banyak defenisi dari konflik. Tetapi meskipun ada makna-makna yang saling menyimpang, istilah ini telah memperoleh beberapa tema bersama yang mendasari kebanyakan defenisi. Konflik harus dipahami oleh pihak-pihak yang bersangkutan; apakah konflik ada atau tidak merupakan masalah persepsi. Jika tidak seorangpun sadar akan adanya suatu konflik, maka umumnya disepakati bahwa tidak ada konflik. Kebersamaan tambahan dalam defenisi-defenisi adalah oposisi atau ketidakcocokan (*inkompatibilitas*) dalam suatu bentuk interaksi. Faktor-faktor ini menentukan kondisi-kondisi yang menetap-

kan titik awal dari proses konflik itu.

Maka kita dapat mendefinisikan konflik sebagai suatu proses yang mulai bila satu pihak merasa bahwa suatu pihak lain telah mempengaruhi secara negatif, atau akan segera mempengaruhi secara negatif, sesuatu yang diperhatikan pihak pertama. Defenisi ini memberikan bahwa titik dalam setiap kegiatan yang terus berlangsung bila suatu interaksi berpindah menjadi suatu konflik antar pihak. Defenisi ini mencakup tentang rentang yang luas dari konflik yang dialami orang dalam organisasi, ketidakcocokan tujuan, perbedaan dalam penafsiran fakta, ketidaksepakatan didasarkan pada penghargaan perilaku, semacamnya. Akhirnya, defenisi kita cukup luwes untuk meliputi semua tentang tingkat konflik, dari tindakan yang terbuka dan penuh kekerasan sampai keragam-ragam halus (subtil) dari ketidaksepakatan.

Transisi dalam Pikiran Konflik

Tepat sekali kalau dikatakan bahwa sudah ada “konflik” mengenai peran konflik dalam kelompok dan organisasi. Satu aliran pemikiran telah beragumen bahwa konflik harus dihindari, bahwa konflik menendakan salah satu fungsi di dalam kelompok. Kita menyebutnya yakni *tradisional*. Suatu aliran pemikiran lain, pandangan *hubungan manusia*, mengemukakan bahwa konflik adalah hasil yang wajar dan tidak terelakkan dalam setiap kelompok dan bahwa itu tidak perlu dianggap buruk, melainkan sebaliknya berpotensi untuk menjadi kekuatan positif dalam kelompok tetapi juga secara eksplisit berargumentasi bahwa sesuatu konflik *mutlak perlu* untuk suatu kelompok agar berkinerja efektif. Kita cap aliran ketiga ini sebagai pendekatan interaksionis

1. Pandangan Tradisional

Pendekatan dini terhadap konflik mengendalikan bahwa semua konflik itu buruk. Konflik dipandang secara negatif, dan disinonimkan dengan istilah seperti kekerasan (*violence*), destruksi dan ketidak-

rasionalan demi memperkuat konotasi negatifnya. Konflik menurut defenisi ini adalah merugikan dan harus dihindarkan. Pandangan tradisional ini konsisten dengan sikap-sikap yang dominan mengenai perilaku kelompok dalam dasawarsa 1930-an dan 1940-an. Konflik dilihat sebagai suatu hasil disfungsi akibat komunikasi yang buruk, kurangnya keterbukaan dan kepercayaan antara orang-orang, dan kegagalan pemimpin untuk tanggap terhadap kebutuhan dan aspirasi para karyawan. Pandangan bahwa semua konflik buruk tentu mengemukakan suatu pendekatan sederhana terhadap pandangan pada perilaku orang yang menciptakan konflik. Karena semua konflik harus dihindari, kita sekedar perlu mengarahkan perhatian kita pada penyebab konflik dan mengkoreksi salah-fungsi ini untuk memperbaiki kinerja kelompok dan organisasi. Meskipun telaah riset sekarang memberikan bukti yang kuat untuk mempersoalkan bahwa pendekatan terhadap pengurangan konflik ini menghasilkan kinerja kelompok yang tinggi, banyak dari kita masih mengevaluasi situasi konflik dengan menggunakan standar usang ini. Demikian pula oleh banyak birokrat.

2. Pandangan Hubungan Manusia

Posisi hubungan manusia beragumen bahwa konflik merupakan peristiwa yang wajar dalam semua kelompok dan organisasi. Karena konflik itu ketidakterelakkan, aliran hubungan manusia membela penerimaan-baik konflik, mereka merasionalkan eksistensinya: konflik tidak disingkirkan, dan bahkan adakalanya konflik dapat bermanfaat pada kinerja kelompok. Pandangan hubungan manusia ini mendominasi teori konflik dari akhir dasawarsa 1940-an sampai pertengahan 1970-an.

3. Pandangan Interaksionis

Sementara pendekatan hubungan manusia menerima baik konflik, pendekatan interak-

sionis mendorong konflik atas dasar bahwa kelompok yang kooperatif, tenang, damai dan serasi cenderung menjadi statis, apatis dan tidak tanggap terhadap kebutuhan akan perubahan dan inovasi. Oleh karena itu sumbangan utama dari pendekatan interaksionis mendorong pemimpin kelompok untuk mempertahankan suatu tingkat minimum berkelanjutan dari konflik-cukup untuk membuat kelompok itu hidup, kritis-diri dan kreatif. Dengan adanya pandangan interksionis, menjadi jelas bahawa untuk mengatakan konflik itu seluruhnya baik atau buruk tidaklah tepat atau naif. Apakah suatu konflik itu baik seluruhnya atau buruk bergantung pada tipe konflik. Secara khusus, perlu untuk membedakan antara konflik fungsional dan disfungsional.

Konflik Fungsional Lawan Disfungsional

Pandangan interaksionis tidak berpendapat bahwa *semua* konflik adalah baik. Lebih tepat beberapa konflik mendukung tujuan kelompok dan memperbaiki kinerjanya, inilah ragam konflik yang konstruktif, *fungsional*. Disamping itu, ada konflik yang merintanginya kinerja kelompok; ini adalah ragam konflik yang *disfungsional* atau destruktif.

Tentu saja berpendapat bahwa konflik dapat berharga untuk kelompok adalah suatu hal dan suatu hal lain adalah mampu mengatakan apakah suatu konflik itu fungsional atau disfungsional. Demarkasi antara fungsional dan dis-fungsional atau tidak jelas atau tidak te-gas. Tidak ada satu tingkat konflik dapat disetujui sebagai dapat diterima-baik atau tidak dapat diterima-baik dalam semua kondisi. Jenis dan tingkat konflik yang sekarang ini menciptakan keterlibatan yang sehat dan positif mendukung tujuan satu kelompok mungkin, dalam suatu kelompok lain atau kelompok yang sama tetapi waktu yang lain, sangat disfungsional.

Kriteria yang membedakan konflik fungsional dari disfungsional adalah kinerja kelompok. Karena kelompok-kelompok itu eksis untuk mencapai suatu tujuan atau lebih,

maka dampak konflik pada kelompok itu, dan bukannya pada setiap anggota individual, yang menentukan kefungsionalan. Tentu saja, dampak dari konflik pada individu dan dampak pada kelompok jarang bersifat saling mengucilkan. Jadi cara individu mempersepsikan suatu konflik dapat mempunyai suatu pengaruh yang penting pada efeknya terhadap kelompok itu. Tetapi, ini tidak perlu demikian, dan bila tidak, perhatian akan terpusat pada kelompok itu. Jadi apakah seseorang anggota kelompok individu merasa suatu konflik tertentu sebagai secara pribadi mengganggu atau positif tidaklah relevan.

Proses Konflik

Proses konflik dapat dilihat sebagai terdiri atas lima tahap:

Tahap I: Oposisi atau Ketidakcocokan Potensial

Langkah pertama dalam proses konflik adalah adanya kondisi yang menciptakan kesempatan untuk memunculkan konflik itu. Kondisi itu tidak perlu langsung mengarah ke konflik, tetapi salah satu konflik itu perlu jika konflik itu harus muncul. Demi sederhananya kondisi ini (yang juga dapat dipandang sebagai kasus atau sumber konflik) telah dimampatkan dalam tiga kategori umum: komunikasi, struktur dan variabel pribadi.

a) Komunikasi

Salah satu mitos utama yang kebanyakan kita sandang adalah bahwa komunikasi yang buruk merupakan alasan utama dari konflik-konflik: "seandainya saja kita dapat berkomunikasi satu sama lain, kita dapat menghapuskan perbedaan pendapat kita". Kesimpulan semacam itu bukan tidak masuk akal, bila masing-masing dari kita diberi waktu untuk berkomunikasi. Tetapi, tentu saja, komunikasi yang buruk bukanlah sumber dari konflik, meskipun ada cukup banyak bukti yang memberikan kesan bahwa masalah-masalah dalam proses komunikasi berperan dalam menghalangi kolaborasi dan merangsang kesalahpahaman.

Suatu tinjauan riset mengemukakan bahwa kesulitan semantic, pertukaran informasi yang tidak cukup, dan bisingan dalam saluran komunikasi semuanya merupakan penghalang terhadap komunikasi dan kondisi anteseden yang potensial bagi konflik. Secara khusus, bukti menunjukkan bahwa kesulitan semantik timbul sebagai akibat perbedaan dalam pelatihan, persepsi selektif, dan informasi tidak memadai mengenai orang-orang lain. Riset memperlihatkan lebih lanjut suatu penemuan yang mengejutkan: Potensial untuk konflik meningkat bila atau terlalu sedikit atau terlalu banyak terjadi komunikasi. Rupanya, suatu peningkatan komunikasi bersifat fungsional sampai suatu titik, setelah itu mungkin terjadi komunikasi berlebihan, dengan kenaikan suatu resultan dari potensial konflik itu. Jadi terlalu banyak atau terlalu sedikit informasi dapat meletakkan fundasi untuk konflik. Selanjutnya, saluran yang dipilih untuk komunikasi dapat berpengaruh merangsang oposisi. Proses penyaringan yang terjadi ketika informasi dilewatkan diantara anggota-anggota dan penyimpangan (*divergan*) komunikasi dari saluran formal atau yang sudah ditetapkan sebelumnya, menawarkan kesempatan yang potensial bagi timbulnya konflik.

b) Struktur

Riset menunjukkan bahwa ukuran dan spesialisasi bertindak sebagai kekuatan untuk merangsang konflik. Makin besar kelompok dan makin terspesialisasi kegiatannya, makin besar kemungkinan terjadinya konflik. Masa kerja dan konflik telah ditemukan sebagai perbandingan terbalik.

Makin besar kedwivartian dalam mendefinisikan dengan cermat dimana letak tanggung jawab untuk tindakan, makin besar potensial timbulnya konflik. Kedwivartian yurisdiksional semacam itu meningkatkan perpecahan antar kelompok untuk mendapatkan kendali sumber daya dan teritori. Kelompok-kelompok ini dalam

organisasi mempunyai tujuan yang beraneka.

Ada suatu indikasi bahwa suatu gaya kepemimpinan yang tertutup-pengamatan ketat dan terus-menerus dan control umum terhadap perilaku orang lain-meningkatkan potensial konflik, tetapi bukti itu tidak terlalu kuat. Terlalu banyak mengandalkan partisipasi dapat juga merangsang konflik. Riset cenderung membenarkan bahwa partisipasi dan konflik sangat berkaitan, tampaknya, karena partisipasi mendorong digalakkannya perbedaan. Sistem imbalan juga ditemukan sebagai menciptakan konflik bila perolehan satu anggota mengorbankan seorang lain. Akhirnya, jika suatu kelompok bergantung pada suatu kelompok lain (lawannya jika keduanya saling tidak tergantung) atau jika kesalingtergantungan memungkinkan satu kelompok memperoleh sesuatu atas pengorbanan yang lain, maka kekuatan-kekuatan yang berlawanan akan dirangsang.

c) Variabel pribadi

Bukti menandakan bahawa tipe kepribadian tertentu-misalnya, individu yang sangat otoriter dan dogmatic dan yang menunjukkan penghargaan yang rendah-mendorong ke konflik potensial. Paling penting, dan agaknya variable yang paling terabaikan dalam talaah konflik sosial, adalah system nilai yang berbeda. Perbedaan nilai misalnya, merupakan penjelasan yang terbaik dari isu-isu yang beraneka seperti prasangka, ketidaksepakatan mengenai sumbangan seorang kepada kelompok dan imbalan yang layak diterimanya.

Tahap II: Kognisi dan Personalisasi

Jika kondisi-kondisi yang disebut dalam tahap I mempengaruhi secara negatif sesuatu yang diperhatikan oleh satu pihak, maka potensial untuk oposisi atau ketidakcocokan menjadi teraktualkan dalam tahap kedua. Kondisi anteseden hanya dapat mendorong ke konflik bila satu pihak atau lebih dipengaruhi

oleh, dan sadar akan adanya konflik itu.

Seperti kita catat dalam definisi kita mengenai konflik, diperlukan persepsi. Oleh karena itu, satu pihak atau lebih harus sadar akan eksistensi kondisi anti-seden. Tetapi karena suatu konflik dipersepsikan tidaklah berarti itu dipribadikan (dipersonalkan). Dengan kata lain, “A mungkin menyadari bahwa B dan A berada dalam ketidaksepakatan yang serius. Tetapi itu tidak membantu A tegang atau cemas dan itu mungkin tidak mempunyai afek apapun terhadap efeksi A terhadap B”. Adalah pada tingkat terasakan, bila individu-individu menjadi terlibat secara emosional, bahwa pihak-pihak mengalami kecemasan, ketegangan, frustrasi atau permusuhan.

Hendaknya diingat dua pokok, Pertama, Tahap II penting karena disitulah isu-isu konflik cenderung didefenisikan. Inilah tempat dalam proses dimana pihak-pihak memutuskan mengenai apakah konflik itu. Dan, pada gilirannya, “pembuatan pengertian” ini penting karena cara suatu konflik didefenisikan menempuh suatu jalan panjang menuju penetapan jenis hasil yang mungkin menyelesaikannya. Pokok kedua, bahwa emosi memainkan peran utama dalam membentuk persepsi.

Tahap III : Maksud

Maksud (intensi) berada diantara persepsi serta emosi orang dan perilaku terang-terangan mereka. Maksud merupakan keputusan untuk bertindak dalam suatu cara tertentu. Banyak sekali konflik ditingkatkan semata-mata karena satu pihak menghubungkan maksud yang keliru pada pihak yang lain. Disamping itu lazimnya ada banyak sekali kemelesatan antara maksud dan perilaku, sehingga perilaku tidak selalu mencerminkan dengan tepat (akurat) maksud-maksud seorang.

Tabel 1.1 menggambarkan upaya untuk mengidentifikasi maksud-maksud penanganan konflik primer. Dengan menggunakan dua dimensi – *kekooperatifan* (derajat sejauh mana satu pihak mengupayakan menjauhi

Tabel 1.
Pendekatan Pembangunan Perdamaian

	REKONSTRUKTIF	TRANSFORMATIF
Maksud	Identifikasi & mendukung lembaga yg dpt memperkuat perdamaian shg konflik kekerasan tdk terluang	Merumuskan konsep menyeluruh (proses, pendekatan, tahap2) transformasi konflik menuju perdamaian yang sustainable
Aktor	Elit politik, organisasi (multi) internasional	Rakyat biasa, LSM, pemimpin komuniti
Tujuan	Kesepakatan dgn strategi pengakhiran konflik yang jelas	Transformasi konflik
Fokus	Simptom konflik	Akar penyebab konflik
Pemulihan	Infrastruktur ekopolsos	Hubungan antar etnik
Utilises	Existing set of tools (deductive)	Local knowledges and conflict resolution practices, cultural/conflict-specific tools (inductive)

Sumber: *International Development Center of Japan (2005). Analysis of the Conflict and Peacebuilding Potential in Maluku and North Maluku*

pihak lain) dan *ketegasan* (sampai tingkat mana satu pihak berupaya untuk memenuhi kepentingannya sendiri) – dapat diidentifikasi lima maksud penanganan – konflik: *bersaing* (tegas dan tidak kooperatif), *berkolaborasi* (tegas dan kooperatif), *menghindari* (tidak tegas dan tidak kooperatif), *mengakomodasi* (tidak tegas dan kooperatif); dan *berkompromi* (tengah-tengah dalam hal ketegasan dan kekooperatifan).

BERSAING, bila seorang berusaha memenuhi kepentingannya sendiri, tidak peduli dampaknya terhadap pihak-pihak lain pada konflik itu, ia sedang bersaing. Contoh mencapai tujuan atas pengorbanan tujuan orang lain, berupaya meyakinkan seorang lain bahwa kesimpulan yang dibuat benar dan kesimpulan pihak lain keliru, dan membuat orang lain menerima baik untuk disalahkan dalam suatu masalah.

BERKOLABORASI, bila pihak-pihak dalam konflik masing-masing berhasrat untuk memenuhi kepentingan dari semua pihak, mempunyai kooperasi dan pencarian hasil

yang bermanfaat secara timbal-balik. Dalam berkolaborasi, maksud dari pihak-pihak adalah memecahkan masalah dengan memperjelas perbedaan bukannya dengan mengakomodasikan berbagai sudut pandang. Contohnya adalah berupaya mencari pemecahan menenangkan yang memungkinkan tujuan kedua pihak sepenuhnya dicapai dan mengusakan suatu kesimpulan yang memasukkan wawasan-wawasan yang sah dari kedua belah pihak.

MENGHINDAR, suatu pihak mungkin mengakui bahwa suatu konflik ada dan ingin menarik diri dari dalamnya atau menekannya. Contoh menghindar adalah mencoba sekedar mengabaikan suatu konflik dan menghindari orang-orang lain yang tidak sependapat.

MENGAKOMODASI, bila satu pihak berusaha untuk memuaskan seseorang lawan, pihak tersebut mungkin bersedia menaruh kepentingan lawan itu diatas kepentingannya sendiri. Dengan kata lain, agar terpelihara hubungan itu, satu partai bersedia untuk mengorbankan diri. Kita merujuk aksud ini sebagai mengakomodasi. Contohnya adalah kesediaan mengorbankan tujuan anda sehingga tujuan pihak lain dapat dicapai. Mendukung pendapat seseorang lain meskipun anda berkeberatan soal itu, dan memaafkan seseorang karena suatu pelanggaran dan membiarkan pelanggaran-pelanggaran berikutnya.

BERKOMPROMI, bila tiap pihak pada konflik itu berusaha melepaskan sesuatu, terjadilah *sharing*, yang menghasilkan suatu hasil yang kompromis. Dalam berkompromi tidak ada pemenang atau pecundang. Sebaliknya, ada kesediaan untuk menjatah objek konflik itu dan menerima-baik suatu pemecahan yang memberikan kepuasan tidak sepenuhnya dari kepentingan kedua belak pihak. Oleh karena itu karakteristik yang khas pada kompromi adalah bahwa tiap pihak bermaksud untuk melepaskan (menyerahkan) sesuatu.

Manajemen Konflik

Ada dua model atau pendekatan manajemen konflik yang sering digunakan dalam

menyelesaikan kekerasan etnik maupun politik. Kedua pendekatan ini, seperti terlihat dalam tabel berikut, berorientasi pada pembangunan perdamaian dengan tekanan yang berbeda. Model rekonstruktif lebih menekankan pada penghentian konflik kekerasan sedangkan model transformatif pada perubahan menyeluruh tata hubungan sosial dan politik. Dengan menggunakan kedua model tersebut, kita dapat menilai seberapa jauh kekuatan dan kelemahan model perdamaian yang dijalankan untuk mengakhiri konflik.

Ikrar Perdamaian

Ikrar Perdamaian merupakan model perdamaian yang telah lama dianut oleh para pemimpin. Di zaman Orde Baru, ikrar perdamaian ini dihadiri oleh para elit etnik dari pelbagai majelis atau dewan etnik, militer, Polri dan pemerintah daerah. Ikrar ini bertujuan menghentikan konflik kekerasan. Namun ikrar perdamaian ini gagal mencapai tujuan karena beberapa sebab. *Pertama*, masyarakat kurang mempercayai elit etnik tersebut karena mereka sering bekerjasama dengan pengusaha perkebunan dan kayu melawan penduduk lokal (Davidson, 2002). *Kedua*, isi ikrar perdamaian sering sudah disiapkan oleh aparat keamanan tanpa diskusi dengan tokoh etnik tersebut (Djuweng: 2004). *Ketiga*, isi ikrar tersebut tidak membahas persoalan agenda perdamaian.

Di zaman reformasi, peran pemerintah daerah bergeser dari penentu menjadi fasilitator. Perubahan peran ini membawa akibat ganda. Di wilayah yang tidak memiliki tradisi menjalin kerjasama antar etnik, seperti di Sambas, perubahan peran pemda ini mengakibatkan tidak terjadinya ikrar perdamaian antar suku Melayu dan Madura. Karena suku Melayu memandang bahwa tingkah laku suku Madura tidak sesuai dengan norma budaya lokal (Davidsons, 2002).

Sebaliknya, di wilayah yang memiliki tradisi kerjasama antar etnik, seperti di Kabupaten Ketapang, ikrar perdamaian dapat

mengentikan dan malahan membebaskan wilayah tersebut dari konflik kekerasan. Di Ketapang, hubungan antara elite etnik dengan aparat keamanan telah terjadi cukup lama sehingga insiden kejahatan etnik tidak berkembang menjadi kekerasan etnik secara massal.

Ikrar perdamaian sebagai model pendekatan manajemen konflik hanya dapat bermanfaat dalam menghentikan kekerasan etnik di wilayah-wilayah yang memiliki mekanisme kerjasama antar etnik. Namun model ini tetap tidak mampu membangun perdamaian secara *sustainable*.

Kendala dan Potensi Perdamaian

Berbagai daerah di Indonesia kini sedang menghadapi proses rekonstruksi sosial yang kompleks. Dalam konteks regional otonomi dan demokratisasi, proses rekonstruksi ini ditandai oleh transformasi yang tidak mudah dari *ethno-politics* menuju *civic politics*. Lembaga-lembaga politik informal kesukuan memainkan peran penting dalam menentukan posisi-posisi politik strategis. Di sisi lain, kini juga mulai muncul lembaga-lembaga sosial yang berusaha memperkuat *civic-politics*. Lembaga semacam ini memiliki potensi besar dalam membangun perdamaian antar etnik. Berikut berapa kendala dan potensi perdamaian di Indonesia.

Tabel 2.

Kendala dan Potensi Perdamaian

DIMENSI	KENDALA	POTENSI
Politik	Etno-politik dalam posisi pol strategis Kurangnya kebijakan publik untuk pengembangan kerjasama antar etnik Penguatan gerakan memperjuangkan hukum adat illegal logging	Berkembangnya kelmprk penekan memperjuangkan kebijakan publik yang lebih sensitif terhadap persoalan lokal Public trust in Bappeda Pertemuan informal antar etnik Pemda menganulir perda konsensi hutan

Kohesi Sosial	Belum ada usaha sistimatis pemma dan NGOs mengembangkan pro-gram memperkuat kohesi sosial	Berkembangnya LSM multi-etnik Persisitensi kerjasama antar etnik di tingkat komuniti Tuntutan politik disalurkan via jalur konstitusional
Keamanan masyarakat	Persistensi insiden kejahatan etnik Pesatnya jml pengungsi yang pindah ke dan berdomisili di Pontianak	Reformasi Polri Sumbangan Polri dlm membangun hub dgn dewan adat di tgmt kabupaten

SIMPULAN

Sebagai piranti pemerintah negara, birokrasi mempunyai peran dalam menyebarkan keputusan politik sekaligus sebagai pelaksana kebijakan negara. Pergolakan di Aceh, Riau, Kalimantan Barat, Papua dan aksi-aksi kekerasan yang terjadi secara horizontal dan vertikal merupakan konsekuensi salah urus negara yang menempatkan daerah sebagai sub-ordinasi pemerintah pusat. Pergolakan didaerah dipicu akumulasi kekecewaan rakyat atas pola pembangunan yang memarjinalkan potensi lokal.

Munculnya faktor-faktor yang memfasilitasi sebuah konflik biasanya tidak lepas dari peran penguasa. Hal demikian terjadi mengingat, akses terhadap pengelolaan sumber daya tidak lepas dari wewenang penguasa. Dengan demikian, sedikit saja sebuah kelompok meng-gangap terjadi suatu ketidakadilan bagi kelompoknya, saat itu pula benih-benih konflik sudah tersebar. Semakin lama benih konflik tersebut terakumulasi semakin besar penguatan identitas kelompok yang pada saat nanti meledak menjadi konflik terbuka.

Dalam banyak kasus konflik di Indonesia, penguasa sebagai pemegang otoritas tidak mampu berbuat banyak dalam menciptakan keadilan. Pandanagn tersebut setidaknya tampak dalam dua persoalan. *Pertama*, berkaitan dengan pemerataan kesejahteraan masyarakat. *Kedua*, menyangkut upaya pemerintah dalam penegakan hukum. Adapun rekomendasi yang dapat dilakukan antara lain:

- 1) Memperkuat kelembagaan Kehutanan sosial. Penguatan kelembagaan ini merupakan tahap awal dari proses pembaruan pengelolaan sumberdaya alam. Ide sentralnya adalah memberdayakan masyarakat lokal agar dapat memperoleh manfaat dari pola pengelolaan ini. Dalam jangka panjang, pmda tingkat provinsi dan kabupaten dapat merumuskan perda kehutanan sosial yang menguntungkan semua pihak. Penguatan kelembagaan ini terdiri dari dua komponen kegiatan. *Pertama*, pengembangan kerangka kehutanan sosial yang dapat memfasilitasi terjadinya sinergi antara pemberdayaan masyarakat lokal dengan pengembangan lembaga adat dan lembaga pemerintah yang lebih responsif. *Kedua*, memperkuat kapasitas organisasi lokal agar dapat memainkan peranan sebagai mediasi antar belbagai kepentingan.
- 2) Kebijakan anggaran yang berorientasi pada perdamaian. Sejumlah langkah dapat diambil untuk melaksanakan kebijakan ini. *Pertama*, memperkuat pengetahuan lembaga di tingkat komuniti dan LSM akan pentingnya alokasi anggaran pmda untuk pembangunan ekonomi antar etnik. *Kedua*, mengembangkan konsultasi publik antara lembaga-lembaga tersebut dengan DPRD untuk membahas dimensi sensitifitas konflik dalam penentuan anggaran tahunan.
- 3) Membentuk majelis perdamaian di tingkat propinsi dan kabupaten. Majelis ini merupakan transformasi majelis atau dewan adat yang telah ada sebelumnya. Majelis ini bertugas mengkoordinasi seluruh LSM dan lembaga lain yang dalam kegiatannya menekankan pentingan perdamaian antar etnik.
- 4) Meningkatkan kapasitas Polri. Peningkatan kapasitas ini penting dalam usaha mencegah ekonomi ilegal dan kejahatan etnik yang muncul di provinsi ini. Dengan peningkatan ini, Polri dapat mengembangkan kerangka kerjasama yang inovatif melibatkan pemimpin komuniti, pemimpin agama, LSM dan kelompok pengusaha untuk membangun hubungan antar etnik yang produktif.

DAFTAR RUJUKAN

- Camara Dom Helder, *Spiral Kekerasan*, Insist Press, Yogyakarta, 2000.
- Doyle Paul Johnson, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*, Gramedia, Jakarta, 1998.
- Fromm Erich, *Akar Kekerasan Analisis Sosio-Psikologis Atas Watak Manusia*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2001.
- Gibson, Ivancevich, Donnelly, *Organisasi, Prilaku, Struktur, Proses*, Binarupa Aksara, Jakarta, 1997.
- Handoko T. Hani, *Manajemen*, BPFE, Yogyakarta, 1999.
- Robbin P. Stephent, *Organizational Behavior, Concepts, Controversies, Applications*, Eight Edition, Prentice-Hall International, 1998.
- Setiawan Bambang dan Bestian Nainggolan, *Litbang Kompas*, Desember 2000.
- Simon A. Herbert, *Adminisrative Behavior*, Bumi Aksara, Jakarta, 1998.
- Stonner James A.F dan R. Edward Freeman dan Daniel R. Gilbert Jr. *Manajemen*, Prehallindo, Jakarta, 1996.
- Sujatmiko Iwan Gardono, *Wacana Civil Society di Indonesia, Pendidikan Demokrasi*, KPU Provinsi Riau, 2005.
- Sumardinata, J., *Bhineka Dalam Konflik*, Kompas, 2000.
- Rochman Achwan, *Penyebab dan Solusi Konflik Primordial Kasus Kalimantan Barat*, Manajemen Konflik, KPU Provinsi Riau, 2006.
- ThoHa Miftah, *Prilaku Organisasi*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1999.