

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan

Kebijakan (*Policy*) merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu (*Green Mind Community*, 2009:310). Makna yang termuat dalam terminologi kebijakan itu sesungguhnya tidak cuma bersifat tekstual, melainkan lebih bersifat kontekstual, karena dari waktu ke waktu mengalami perubahan. Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan pemerintah, dalam kaitan inilah mudah dipahami jika kebijakan itu acapkali diberikan makna sebagai tindakan politik (*Green Mind Community*, 2009:309).

James Anderson mengatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan di antara berbagai alternatif yang ada (Budi Winarno, 2012:21).

Amir Santoso di dalam Budi Winarno (2012:22), mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat pada bidang kebijakan publik menyimpulkan bahwa, pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi kedalam dua wilayah kategori. *Pertama*, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. *Pandangan kedua* menurut Amir Santoso, berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi kedalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Para ahli yang termasuk ke dalam kubu yang pertama, melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan. Dengan kata lain, menurut kubu ini kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan kubu kedua lebih melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Oleh karena itu proposisi yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaik-baiknya agar bisa

membedakan kebijakan publik dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain, seperti misalnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta.

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri khusus dari kebijakan publik. Kenyataan bahwa kebijakan itu diformulasikan oleh apa yang dikatakan oleh David Easton sebagai penguasa dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh tertinggi pada suku-suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasehat raja dan semacamnya. Menurut *Easton* mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagian besar anggota-anggota sistem politik, mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah ini, dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam waktu yang panjang oleh sebagian terbesar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan (Budi Winarno, 2012:22-23).

Sebagai penguasa dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik, harus memperhatikan analisis kebijakan, karena analisis kebijakan merupakan kajian yang tidak tertutup pada kajian dari sektor publik saja, karena sektor privat pun banyak memanfaatkan metode-metode analisis kebijakan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi. Ada tiga hal yang menyebabkan analisis kebijakan lebih lazim dikenal pada sektor publik.

Pertama, sektor publik secara nyata memiliki tingkat kompleksitas yang lebih dari sektor privat. Artinya, sektor publik yang terdiri dari banyak aktor dan kepentingan memerlukan metode yang lebih lengkap untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi. Pemerintah dengan banyaknya aktor, kepentingan dan

kompleksitas masalah lebih memerlukan alternatif-alternatif kebijakan untuk lebih memuaskan publik (*stakeholder*) dari masalah-masalah yang dihadapi oleh sektor privat.

Kedua, sektor publik memiliki resiko lebih tinggi untuk menghadapi masalah-masalah yang tidak dapat diprediksi. Artinya, sektor publik lebih memiliki kans untuk mendapatkan masalah-masalah baru dari kondisi yang tidak dapat diprediksi sebelumnya. Kejadian seperti ini lebih dimiliki sektor publik ketimbang sektor privat.

Ketiga, sektor publik memiliki ruang lingkup masalah yang lebih luas dari sektor privat. Artinya, pemerintah memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih memiliki cakupan luas, dan pertimbangan-pertimbangan yang lebih kompleks dari analisis kebijakan yang dimiliki sektor privat. Sampai dengan saat ini analisis kebijakan lebih diperlukan sektor publik dari sektor privat (Indiahono Dwiyanto, 2009:1-2-3).

Kebijakan publik dalam kerangka substansial adalah segala aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi. Kebijakan publik diarahkan pemerintah untuk memecahkan masalah publik dalam memenuhi kepentingan dan penyelenggaraan urusan-urusan publik. Kebijakan publik sejauh mungkin diupayakan berada dalam garis kebijakan yang berorientasi pada sebesar-besarnya kepentingan publik. Kebijakan publik melibatkan banyak aktor yang berkepentingan di dalamnya. Nilai-nilai rasional yang dikembangkan dalam analisis kebijakan publik sejauh mungkin didekatkan kepada kepentingan publik.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji, oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita didalam mengkaji kebijakan publik. Beberapa ahli membagi tahapan-tahapan kebijakan ini dengan urutan yang berbeda misalnya, tahap penilaian kebijakan seperti yang tercantum dibawah ini bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik, sebab masih ada satu tahap lagi, yakni tahap perubahan kebijakan dan terminasi atau penghentian kebijakan (Budi Winarno, 2012:35).

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan (Afan Gaffar, 2009:295).

Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan.

Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll (Riant Nugroho Dwijowijoto, 2004:158-160). Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadiankejadian (Solichin Abdul Wahab, 1997:64-65).

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplmentasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau

diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994:137).

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

2. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2002:102).

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab, yaitu:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya;
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai;
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;

- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal;
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungannya;
- f. Hubungan saling ketergantungan kecil;
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat;
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna;
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. (Solichin Abdul Wahab,1997:71-78).

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III) yang dikutip oleh Budi winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu:

1) Komunikasi

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan

ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2) Sumber-sumber

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

4) Struktur birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Budi Winarno,2002:126-151). Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

(a) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

(b) Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

(c) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

(d) Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

(e) Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

(f) Kecenderungan para pelaksana

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan (Budi Winarno, 2002:110).

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan public dikarenakan:

- (1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
- (2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;

- (3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- (4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
- (5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (Bambang Sunggono,1994:144).

3. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

a. Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian Potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi yang berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (Bambang Sunggono,1994:149-153).

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu:

- a) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- b) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- c) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- d) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
- e) Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. (Bambang Sunggono, 1994:144-145).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat, dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

4. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu:

- a. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
- b. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.
- c. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.
- d. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti

yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan (Bambang Sunggono, 1994:158).

B. Kebijakan Pemerintah

Pengertian kebijakan pemerintah pada prinsipnya dibuat atau atas dasar kebijakan yang bersifat luas. Menurut Werf (1997) yang dimaksud dengan kebijakan adalah usaha mencapai tujuan tertentu dengan sasaran tertentu dan dalam urutan tertentu. Sedangkan kebijakan pemerintah mempunyai pengertian baku yaitu suatu keputusan yang dibuat secara sistematis oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan umum (Anonymous, 1992). Sesuai dengan sistem administrasi Negara Republik Indonesia kebijakan dapat terbagi 2 (dua) yaitu:

1. Kebijakan internal (manajerial), yaitu kebijakan yang mempunyai kekuatan mengikat aparatur dalam organisasi pemerintah sendiri.
2. Kebijakan eksternal (publik), suatu kebijakan yang mengikat masyarakat umum. Sehingga dengan kebijakan demikian kebijakan harus tertulis.

Pengertian kebijakan pemerintah sama dengan kebijaksanaan berbagai bentuk seperti misalnya jika dilakukan oleh Pemerintah Pusat berupa Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Menteri (Kepmen) dan lain-lain. Sedangkan jika kebijakan pemerintah tersebut dibuat oleh Pemerintah Daerah akan melahirkan Surat Keputusan (SK), Peraturan Daerah (Perda) dan lain-lain. Dalam penyusunan kebijaksanaan/kebijakan mengacu pada hal-hal berikut:

1. Berpedoman pada kebijaksanaan yang lebih tinggi.
2. Konsistensi dengan kebijaksanaan yang lain yang berlaku.

3. Berorientasi ke masa depan.
4. Berpedoman kepada kepentingan umum.
5. Jelas dan tepat serta transparan.
6. Dirumuskan secara tertulis.

Kebijakan atau kebijaksanaan pemerintah mempunyai beberapa tingkatan yaitu:

1. Kebijakan Nasional

Yaitu kebijakan Negara yang bersifat fundamental dan strategis untuk mencapai tujuan nasional/negara sesuai dengan amanat UUD 1945 GBHN. Kewenangan dalam pembuat kebijaksanaan adalah MPR, dan Presiden bersama-sama dengan DPR. Bentuk kebijaksanaan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa:

- a. UUD 1945
- b. Ketetapan MPR
- c. Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dibuat oleh Presiden dalam hal kepentingan memaksa setelah mendapat persetujuan DPR.

2. Kebijaksanaan Umum

Kebijaksanaan yang dilakukan oleh Presiden yang bersifat nasional dan menyeluruh berupa penggarisan ketentuan-ketentuan yang bersifat garis besar dalam rangka pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan sebagai pelaksanaan UUD 1945, Ketetapan MPR maupun Undang-Undang guna mencapai tujuan nasional. Penetapan kebijaksanaan umum merupakan sepenuhnya kewenangan presiden, sedangkan bentuk kebijaksanaan umum

tersebut adalah tertulis berupa peraturan perundang-undangan seperti halnya Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Kepres) serta Instruksi Presiden (Inpres). Sedangkan kebijaksanaan pelaksanaan dari kebijakan umum tersebut merupakan penjabaran dari kebijakan umum serta strategi pelaksanaan dalam suatu bidang tugas umum pemerintahan dan pembangunan dibidang tertentu. Penetapan kebijaksanaan pelaksanaan terletak pada para pembantu Presiden yaitu para Menteri atau pejabat lain setingkat dengan Menteri dan Pimpinan LPND sesuai dengan kebijaksanaan pada tingkat atasnya serta perundang-undangan berupa Peraturan, Keputusan atau Instruksi Pejabat tersebut (Menteri/Pejabat LPND).

3. Strategi Kebijakan

Merupakan salah satu kebijakan pelaksanaan yang secara hirarki dibuat setingkat Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota berupa Surat Keputusan yang mengatur tatalaksana kerja dan segala sesuatu yang berhubungan dengan Sumber Daya Manusia. Pengertian strategi merupakan serangkaian sasaran organisasi yang kemudian mempengaruhi penentuan tindakan komprehensif untuk mencapai sasaran yang telah ditentukan atau alat dengan mana tujuan akan dicapai.

C. Pengertian dan Dasar Hukum Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah

sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama di dalamnya, (Setya Retnami, 2000:1) yaitu: *pertama*, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; *kedua*, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan *ketiga*, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD. Kewenangan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat Perda-Perda (*zelf wetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis (M. Laica Marzuki, 1999:12). Jadi pelaksanaan Pemerintah Daerah tidak terlepas dari asas desentralisasi dan otonomi daerah.

Pengertian Pemerintahan Daerah Definisi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) adalah sebagai berikut: “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem

dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai undang-undang pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan definisi tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir 2, yaitu:

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan-urusan yang menjadi urusan daerah (provinsi atau kabupaten) oleh pemerintah daerah dan DPRD. Selanjutnya pada Pasal 57 dituliskan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Pelaksanaan tugas pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yaitu:

Pasal 5

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Kekuasaan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan.
- (3) Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu.
- (4) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Penyelenggara pemerintah daerah dengan demikian terdiri dari pemerintahan daerah dan DPRD. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintah daerah harus mampu mengelola daerahnya sendiri dengan baik dengan penuh tanggung jawab dan jauh dari praktik-praktik korupsi.

Hak-hak dan Kewajiban Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan, terutama dalam penyelenggaraan otonomi daerah dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu. Hak-hak daerah tersebut menurut Pasal 31 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014:

Pasal 31

- (1) Dalam pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan Daerah.
- (2) Penataan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk:
 - a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
 - c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
 - d. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
 - e. meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan
 - f. memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.
- (3) Penataan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Pembentukan Daerah dan penyesuaian Daerah.
- (4) Pembentukan Daerah dan penyesuaian Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional.

Disamping hak-hak tersebut di atas, daerah juga diberi beberapa kewajiban, yaitu:

1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;

4. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
5. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
6. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
7. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
8. Mengembangkan sistem jaminan social;
9. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
10. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
11. Melestarikan lingkungan hidup;
12. Mengelola administrasi kependudukan;
13. Melestarikan nilai sosial budaya;
14. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; Kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah, yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah.

Kekuasaan yang dimiliki pemerintah pusat dalam bentuk negara kesatuan sangatlah besar, oleh sebab itu bentuk negara kesatuan terkesan sentralistik. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bentuk negara kesatuan mengadopsi model negara serikat dengan mendistribusikan sepenuhnya kekuasaan kepada Pemerintah Daerah. Kekuasaan di level pusat dikurangi melalui Pemerintah Daerah yang otonom sehingga kekuasaan Pemerintah yang cukup besar dikurangi melalui pendistribusian kewenangan kepada Pemerintah Daerah. Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah adalah sebagai pelindung dan

pengawas kekuasaan yang ada di daerah-daerah sehingga pusat menjalankan fungsi sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi dan citra negara kesatuan.

Kekuasaan negara kesatuan berada di tangan pemerintah dan di implementasikan kekuasaan menggunakan asas sentralisasi atau asas desentralisasi. Bila pilihan penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan otonomi maka semangat penyelenggaraan menggunakan asas dekonsentrasi, asas desentralisasi dan asas pembantuan (*medebewind*).

D. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Asas adalah suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum sebagai *basic truth*, sebab melalui asas hukum pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk kedalam hukum, dan menjadi sumber menghidupi nilai-nilai etis, moral dan sosial masyarakatnya. Sementara itu, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas sebagaimana yang tercantum pada Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yaitu:

Pasal 58

Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggara negara;
- c. kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efisiensi;
- i. efektivitas; dan
- j. keadilan.

Penyelenggaraan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

E Tinjauan Umum Tentang Konflik

1. Pengertian Konflik

Secara konseptual konflik dibedakan dengan kekerasan. Konflik adalah hubungan antara dua pihak atau lebih yang memiliki dan menganggap memiliki tujuan yang bertentangan, sedangkan kekerasan meliputi tindakan, kata-kata dan sikap, struktur atau sistem yang menyebabkan kerusakan fisik, psikis, dan lingkungan serta menutup kemungkinan orang mengembangkan potensinya. Konflik merupakan suatu kenyataan hidup yang tidak dapat dielakkan dan sering kali bersifat kreatif. Konflik terjadi ketika orang mengejar sasaran yang bertentangan. Ketidaksesuaian dan konflik biasanya dapat diatasi tanpa memunculkan kekerasan, seringkali mengarah pada kondisi yang semakin baik pada mereka yang terlibat di dalam konflik itu (Jamil, 2007:6).

Definisi konflik sangatlah kompleks dan beragam tergantung bagaimana tempat dan persepsi terhadap konflik tersebut. Swanstrom dan Weissmann (2005:2) mengartikan konflik sebagai perbedaan persepsi terhadap suatu isu oleh dua kelompok pada waktu yang sama. Sedangkan Wallensteen (dalam Swanstrom & Weissmann (2005:3) mendefinisikan konflik secara umum sebagai situasi yang dimana dua atau lebih kelompok yang menginginkan sumber yang langka pada waktu yang sama.

Lebih lanjut Webster (dalam Pruitt dan Rubin, 2011:9) menyatakan bahwa “*conflict*” dalam bahasa aslinya berarti suatu “perkelahian, peperangan, atau perjuangan” yaitu berupa konfrontasi fisik antara beberapa pihak. Tetapi arti kata itu berkembang dengan masuknya “ketidaksepakatan yang tajam atau oposisi atas berbagai kepentingan, ide, dan lain-lain”.

Konflik terjadi ketika seseorang menginginkan anggota kelompok lain melakukan hal-hal yang tidak di inginkan dan tidak memiliki kekuatan yang cukup untuk mengatasi ketidakinginannya (Johnson & Jonhson, 2000:24). Bahkan Baron dan Byrne (2004:45) menyatakan bahwa konflik merupakan sebuah proses individu atau kelompok mempersepsikan orang lain telah atau akan segera mengambil tindakan yang tidak sejalan dengan kepentingan pribadi mereka. Konflik juga didefinisikan sebagai ketidakcocokan kebutuhan dan ketertarikan kelompok, berselisih mengenai tindakan yang dilakukan oleh orang kedua, perbedaan kepentingan, atau adanya keyakinan yang tidak bisa diraih secara simultan (Isenhart & Spangle, 2000:15). Sedangkan Fisher (dalam Jamil, 2007:10) memaparkan pengertian tentang konflik sebagai hubungan dua pihak atau lebih yang memiliki atau merasa memiliki tujuan yang saling bertentangan.

Kamus Psikologi oleh Chaplin (2005:105), menjelaskan bahwa konflik adalah terjadinya secara bersamaan dua atau lebih impuls atau motif yang antagonistis. Satu konflik aktual itu biasanya mempercepat satu krisis mental dan bisa dibedakan dari satu konflik akar (konflik dasar yang sudah timbul sejak masa kanak-kanak, dan ada dalam kondisi lelap tertidur atau kondisi tidak aktif).

Berdasarkan paparan diatas dapat disimpulkan bahwa konflik adalah suatu bentuk hubungan interaksi seseorang dengan orang lain, atau suatu kelompok dengan kelompok lain, atau masing-masing pihak dalam mempertentangkan suatu isu yang diangkat, atau dipermasalahkan antara yang satu dengan yang lain berdasarkan alasan tertentu.

2. Dinamika Konflik

Ada sejumlah perspektif teoritis yang berusaha menjelaskan dinamika konflik. Teori-teori tersebut membantu memahami faktor dasar itu “kenapa dan apakah” yang memicu terjadinya perselisihan. Teori-teori ini juga memberikan pandangan mengenai masalah yang harus diperhatikan ketika kita meraih resolusi. Setiap pendekatan akan mengungkapkan asumsi tentang kekuatan internal dan eksternal, perilaku yang memicu dan menopang interaksi, atau dampak dari persaingan mencapai tujuan dan ketertarikan. Isenhart & Spangle (2000:15), menyatakan bahwa konflik melibatkan perselisihan mengenai nilai dan tuntutan status, kekuatan, dan sumber daya, di mana tujuan musuh adalah untuk menetralsisir, melukai, mengeliminasi lawannya yang merupakan tahap dari spektrum perebutan yang meningkat dan menjadi lebih destruktif, perselisihan pendapat, pertengkaran, kampanye, litigasi, dan perkelahian atau peperangan.

Perspektif yang dipilih akan mempengaruhi pernyataan dan kesimpulan mengenai konflik yang merupakan perebutan kelompok atau golongan *interdependensi* dalam meraih tujuan-tujuannya. Selain itu, perspektif teori yang digunakan akan mempengaruhi pilihan strategi kita. Chang (2001:7) menyatakan bahwa konflik sosial tidak hanya berakar pada ketidakpuasan batin, kecemburuan, iri hati,

kebencian, masalah perut, masalah tempat tinggal, masalah pekerjaan, masalah uang, masalah kekuasaan, namun emosi manusia sesaat pun dapat memicu terjadinya konflik sosial.

Konflik merupakan sesuatu yang rumit dan kompleks karena memiliki proses serta dinamika yang saling melengkapi. Sebagian besar orang akan bisa berkompromi dan bernegosiasi jika konflik hanya melibatkan persetujuan kekuasaan serta cara pengambilan keputusan, negosiasi, dan masalah yang tidak terpecahkan dari interaksi di masa lalu. Beberapa faktor ini bisa saja terjadi pada saat yang bersamaan, sehingga kita tidak yakin masalah yang sebenarnya.

3. Terjadinya Konflik

Asy'arie (2004:5) menyatakan bahwa proses konflik dapat terjadi dimana pun, kapan pun, dan kepada siapa pun. Konflik merupakan realitas permanen dalam perubahan. Perubahan adalah realitas permanen dalam kehidupan, dialektika adanya konflik, perubahan, dan kehidupan akan bersifat permanen pula. Masih menurut Asy'arie, meskipun demikian konflik tidak boleh dibiarkan berkembang menjadi liar yang kemudian merusak tatanan kehidupan bermasyarakat yang mencerminkan ketidakadilan dan merusak persatuan kesatuan berbangsa.

Kriesberg (dalam Soeharto, 2008:3) berpendapat bahwa konflik terjadi karena kedua belah pihak percaya bahwa mereka meyakini memiliki tujuan-tujuan yang tidak sejalan, yang didorong oleh: a) kelompok atau pihak-pihak yang berkonflik memiliki kesadaran tentang identitas kolektif atau mereka merasa berbeda dari kelompok lain, b) kelompok atau pihak-pihak yang berkonflik harus merasakan ketidakpuasan atas posisi mereka dalam hubungan dengan kelompok lain, c)

kelompok atau pihak-pihak yang berkonflik harus beranggapan bahwa mereka bisa mengurangi ketidakpuasan dengan membuat kelompok lain menderita.

Sedangkan Klem (dalam Jamil, 2007:16) menyebutkan berbagai faktor penyebab konflik yang dibedakan dalam beberapa jenis, yaitu:

- a. *Triggers* (pemicu), yaitu peristiwa yang memicu sebuah konflik namun tidak diperlukan dan tidak cukup memadai untuk menjelaskan konflik itu sendiri.
- b. *Pivotal factors of root causes* (faktor inti atau penyebab dasar), yaitu terletak pada akar konflik yang perlu ditangani supaya pada akhirnya dapat mengatasi konflik.
- c. *Mobilizing factors* (faktor yang memobilisasi), yaitu masalah-masalah yang memobilisasi kelompok untuk melakukan tindakan kekerasan.
- d. *Aggravating factors* (faktor yang memperburuk), yaitu faktor yang memberikan tambahan pada *mobilizing factors* dan *pivotal factors*, namun tidak cukup untuk dapat menimbulkan konflik itu sendiri.

Pruitt dan Rubin (2011:116) menyatakan bahwa konflik timbul karena adanya perbedaan persepsi mengenai kepentingan (*perceived of interest*). Kepentingan didefinisikan sebagai perasaan orang mengenai apa yang sesungguhnya ia inginkan. Perasaan itu cenderung bersifat sentral dalam pikiran dan tindakan orang yang membentuk inti dari banyak sikap, tujuan, dan niat (intensi)-nya. Dimensi yang digunakan untuk mendeskripsikan kepentingan bersifat *universal* (seperti kebutuhan akan rasa aman, identitas, “restu sosial”, kebahagiaan, kejelasan tentang dunianya, dan beberapa harkat kemanusiaan yang bersifat fisik). Perbedaan persepsi mengenai kepentingan terjadi ketika tidak terlihat adanya alternatif yang

memuaskan aspirasi kedua belah pihak. Konflik dapat terjadi hanya karena salah satu pihak memiliki aspirasi tinggi atau karena alternatif yang bersifat integratif dinilai sulit didapat. Ketika konflik semacam itu terjadi, maka ia akan semakin mendalam bila aspirasi sendiri atau aspirasi pihak lain bersifat kaku dan menetap.

4. Ragam Konflik

Tujuan dari pendekatan yang menghindari konflik sering kali disebabkan oleh tindakan untuk menjaga status quo dan harmonisasi yang ada pada saat itu. Sedangkan pendekatan kompetitif bertujuan untuk mendapatkan kebutuhan personal dengan mengabaikan perdamaian atau tidak mencari persamaan satu sama lainnya. Setiap pendekatan memiliki keuntungan dan kerugian tersendiri ketika dihadapkan dengan kebutuhan individu dalam konteks menjaga hubungan. Faktor-faktor yang mempengaruhi pilihan sikap antara lain adalah pentingnya masalah tersebut bagi pihak yang bersangkutan, normal kultural, dan kontekstual mengenai pendekatan konflik yang seharusnya digunakan, cara seseorang merespon reaksi orang lain, dan tujuan-tujuan personal lainnya. Lima ragam sikap berikut ini akan memberikan deskripsi mengenai beberapa cara paling umum yang dilakukan ketika menghadapi masalah (Isenhart & Spangle, 2000:19):

- a. Menghindar, menyangkal adanya konflik, mengubah topik pembicaraan dan menghindari diskusi, serta tidak melakukan apa-apa. Cara ini sangat efektif dalam situasi yang melibatkan kekerasan fisik.
- b. Mengakomodasi (menyesuaikan diri atau berdamai), mengorbankan kepentingan dan membiarkan pihak lain untuk mendapatkan bagian dari kepentingan yang kita miliki dan mereka inginkan. Cara ini sangat efektif

dalam situasi hanya ada sedikit kesempatan untuk mendapatkan keuntungan sendiri.

- c. Berkompromi, tiap-tiap pihak mendapatkan bagian masing-masing terhadap kepentingan-kepentingan mereka melalui adanya kesepakatan yang disetujui oleh semua pihak. Cara ini sangat efektif dalam situasi yang membutuhkan resolusi cepat, di mana di dalamnya termasuk aspek kompetitif dan kolaboratif. Aspek-aspek tersebut dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Kompetitif, dikarakterisasikan dengan perilaku agresif, fokus pada diri sendiri, pemaksaan, tuntutan verbal, tidak kooperatif, dan memaksakan keinginan pada pihak lain. Cara ini sangat efektif dalam situasi yang membutuhkan keputusan cepat, adanya keterbatasan pilihan, tidak ada yang dirugikan dengan adanya pemaksaan, pihak lain menolak untuk bekerjasama, dan tidak khawatir mengenai rusaknya hubungan.
- 2) Kolaboratif, dikarakterisasikan dengan perilaku mendengarkan permasalahan dari pihak lain, fokus pada masalah yang ada, berkomunikasi secara empati, dan mencari cara agar kebutuhan semua pihak bisa tercapai. Cara ini sangat efektif dalam situasi dimana kekuasaan atau kekuatan seimbang, dan adanya banyak waktu serta energi untuk menghasilkan solusi integratif yang bisa memuaskan semua pihak.

Fisher (dalam Jamil, 2007:10) membagi ragam konflik berdasarkan hubungan antara tujuan dan tingkah laku menjadi sebagai berikut:

- a. Kondisi Tanpa Konflik (*No Conflict*)

Menurut persepsi orang pada umumnya, kondisi tanpa konflik merupakan kondisi yang diinginkan namun demikian kelompok atau masyarakat yang damai jika

ingin bertahan lama maka harus hidup dengan dinamis, menyatukan konflik tingkah laku dan tujuan serta menyelesaikannya secara kreatif.

b. Konflik Laten (*Latent Conflict*)

Konflik laten adalah konflik yang berada di bawah permukaan dan sebagaimana telah disarankan konflik ini perlu dibawa kepermukaan sebelum dapat diselesaikan secara efektif.

c. Konflik Terbuka (*Open Conflict*)

Konflik ini mengakar secara dalam serta nampak jelas dan membutuhkan tindakan untuk mengatasi penyebab yang mengakar serta efek yang tampak.

d. Konflik Permukaan (*Surface Conflict*)

Konflik ini memiliki akar yang tidak dalam atau tidak mengakar. Mungkin pula bahwa konflik permukaan ini muncul karena kesalahan pemahaman mengenai sasaran dan dapat diatasi dengan komunikasi.

5. Sumber Konflik

Mengidentifikasi masalah dasar yang menimbulkan perasaan-perasaan negatif dan merusak hubungan merupakan salah satu tugas utama dalam memahami akar masalah penyebab timbulnya konflik. Scout Scott (dalam Isenhardt & Spangle, 2000:17) menyatakan bahwa konflik akan terus berlanjut bersamaan dengan bertambahnya tingkat kekecewaan kecuali kebutuhan dan keinginan yang mendasarinya bisa diidentifikasi. Banyaknya sumber konflik membuat berbagai pihak sangat sulit berfokus pada masalah yang sama. Setiap sumber bisa mempengaruhi sumber yang lainnya, contohnya: hubungan yang tidak harmonis

bisa mempengaruhi penghargaan seseorang terhadap aturan orang lain, ketidakseimbangan kekuatan atau kekuasaan bisa menciptakan adanya kebutuhan akan prosedur adil bagi pihak yang lebih lemah.

Berikut ini tujuh sumber konflik menurut Isenhardt dan Spangle:

- a. *Data*, manusia seringkali berbeda pendapat mengenai sumber terbaik, realibilitas, atau interpretasi data. Apakah data menyatakan bahwa perselisihan mengenai perjanjian, lingkungan, kehilangan fisik, atau pembayaran yang harus dikeluarkan akibat adanya kerusakan, seringkali membutuhkan interpretasi atau standar objektif dari pihak ketiga yang netral untuk memecahkan perbedaan pendapat tersebut.
- b. *Interest* (kepentingan/ ketertarikan), keinginan yang spesifik dan nyata atau kebutuhan yang dirasakan merupakan sumber umum dari terjadinya perbedaan pendapat. Perbedaan opini ini seperti yang terdapat dalam penyelesaian kasus perceraian, perjanjian kerja, atau kebijakan organisasi biasanya melibatkan aturan mengenai bagaimana caranya agar kepentingan spesifik dari semua pihak bisa terpenuhi.
- c. *Prosedur*, pihak-pihak yang berselisih tidak akan mengikuti diskusi jika mereka tidak sepakat mengenai cara pemecahan masalah, pembuatan keputusan, atau resolusi konflik. Mereka tunduk pada hasil pemilihan karena yakin bahwa prosedur tersebut adil. Mereka juga tunduk pada keputusan hakim karena pengadilan mengikuti proses yang bisa di prediksi.
- d. *Value* (nilai), biasanya konflik tersulit yang harus dipecahkan melibatkan perbedaan pendapat mengenai kepentingan, prioritas ketertarikan, opsi, atau pilihan, contohnya: Apakah anak adalah milik ayah atau ibu?, Haruskah pihak

industri membatasi hutan untuk melakukan penambangan?. Masalah seperti ini dimulai dengan perbedaan nilai mengenai sesuatu.

- e. Hubungan, manusia akan menolak bekerjasama jika ia tidak mempercayai dan menghargai orang lain, tidak yakin bahwa orang tersebut bersikap jujur, atau merasa bisa mengabaikannya. Kolaborasi dimulai dengan adanya hubungan dengan tingkat kenyamanan yang lebih tinggi.
- f. Aturan, aturan profesional, masyarakat, atau keluarga seringkali menimbulkan konflik karena aturan dan ketidakseimbangan kekuasaan yang diciptakan, contohnya: negosiasi antara supervisor dan karyawan bisa menjadi sangat sulit jika karyawan tersebut yakin bahwa lemahnya kekuasaan yang dimilikinya bisa menghambat dirinya untuk mendapatkan negosiasi yang bermanfaat.
- g. Komunikasi, konflik sering terjadi dari cara seseorang mengatakan sesuatu. Selain itu, emosi manusia bisa dipicu oleh perkataan yang menghina atau mengancam. Pihak yang sedang bertikai juga bisa menjadi marah karena tidak diberitahu tentang informasi yang dianggap relevan.

6. Arena Konflik Tiga Ruang Kekuasaan

Konflik sosial bisa berlangsung pada lingkup antar ruang kekuasaan. Terdapat tiga ruang kekuasaan yang dikenal dalam sebuah sistem sosial kemasyarakatan, yaitu ruang kekuasaan negara, masyarakat sipil atau kolektivitas sosial, dan sektor swasta (Bebbington, 1977, Luckham, 1998:56). Konflik sosial bisa berlangsung di dalam setiap ruangan atau melibatkan agensi atau struktur antar ruangan kekuasaan.

Berdasarkan skema model konflik sosial berprespektif ruang kekuasaan dari Bebbington (1997:56), maka konflik sosial antar pemangku kekuasaan dapat berlangsung dalam tiga bentuk, yaitu:

- a. Warga masyarakat sipil atau kolektivitas sosial berhadap-hadapan melawan negara dan sebaliknya. Konflik sosial dalam hal ini, dapat terjadi dalam bentuk protes warga masyarakat atas kebijakan politik yang diambil oleh negara/pemerintah yang dianggap tidak adil dan merugikan masyarakat secara umum. Perlawanan asosiasi pedagang kaki lima di Jakarta melawan penggusuran oleh Pemerintah DKI Jakarta adalah contoh klasik.
- b. Konflik sosial yang berlangsung antara warga masyarakat atau kolektivitas sosial melawan swasta dan sebaliknya, contohnya adalah “perseteruan berdarah” antara komunitas lokal melawan perusahaan perkebunan multinasional di Mesuji, Provinsi Lampung. Kasus serupa juga ditemui dalam “Tragedi Luapan Lumpur Lapindo di Sidoarjo” menghadapkan warga lokal yang menderita kerugian akibat luapan lumpur panas porong Sidoarjo yang terus menerus keluar dari bekas tempat galian tambang sejak tahun 2006 dengan swasta berskala besar.
- c. Konflik sosial yang berlangsung antara swasta berhadap-hadapan melawan negara dan sebaliknya. Berbagai tindakan yang diambil oleh pemerintah/negara dalam mengawal jalannya sebuah kebijakan, biasanya memakan biaya sosial berupa konflik tipe ini yang tidak terelakan.

F. Identitas Kelompok

1. Pembentukan Identitas Kelompok

Jamil (2007:22) menyatakan bahwa pembentukan identitas sangat dipengaruhi oleh hubungan seseorang dengan orang lain, serta budaya yang mendominasi. Kecenderungan manusia untuk memasukkan seseorang atau kelompok kedalam suatu kategori tertentu memiliki tujuan *survival* dalam kehidupan di dunia ini. Pengelompokan individu atau kelompok ke dalam kategori-kategori selalu memunculkan *stereotype*. *Stereotype* ini tidak selalu benar dan seringkali menyesatkan karena dibentuk atas dasar informasi yang tidak lengkap, bersifat sepihak, dan disaring serta diserap oleh individu dengan berbagai latar belakang serta pengalaman yang berbeda. Selain itu media juga sangat berpengaruh dalam pembentukan *stereotype* ini.

2. Dimensi Identitas

Jamil (2007:23) menyatakan bahwa tidak ada satu pun individu di dalam masyarakat, komunitas, atau kelompok etnik di muka bumi ini dapat menyatakan dirinya sebagai individu murni yang dalam proses pembentukan identitas dirinya tidak terpengaruh dan dicampuri oleh unsur-unsur lain di luar dirinya. Hal ini karena tidak ada individu yang dapat membatasi dirinya untuk tidak terpengaruh oleh hal-hal di luar dirinya.

Konteks kerangka kerja ini menjelaskan bahwa dalam keberadaannya, individu tidak dapat lepas dari budaya yang mengitarinya. Budaya dalam kaitan ini dipahami sebagai suatu sistem pengetahuan, sistem abstraksi, sistem konsep, sistem tingkah laku, dan hasil tingkah laku yang dimiliki oleh suatu komunitas

dengan melalui proses belajar (Koentjaraningrat dalam Jamil, 2007:24). Oleh karena seorang individu hidup dalam suatu komunitas tertentu, maka oleh budaya yang berlaku di dalam komunitasnya, individu itu tunduk dalam peran dan fungsi yang ditentukan oleh budaya itu. Demikian pula, di dalam individu itu melekat berbagai karakteristik dan identitas yang spesifik dalam budaya tersebut.

Selain itu, seorang individu juga selalu menjadi salah satu bagian dari suatu sistem kekerabatan tertentu. Kelompok kekerabatan yang dimiliki seorang individu akan menentukan identitas diri seorang individu, demikian pula posisi kekerabatannya. Seorang individu yang memiliki posisi sebagai anak, ayah, ibu, dan lain-lainnya memiliki peran dan fungsi tertentu dalam sistem kekerabatan yang dimilikinya serta dalam budayanya. Oleh karena itu identitas tidak dapat dipisahkan dengan sistem kekerabatan yang melingkupi seorang individu. Disamping itu, pendidikan juga sangat menentukan identitas seorang individu.

3. Identitas dan Konflik

Jamil (2007:25) menyatakan bahwa identitas memiliki banyak dimensi yang berkaitan dengan situasi konflik. Secara khusus batasan yang ditetapkan oleh seseorang atas dirinya akan berubah dengan cepat sejalan dengan adanya perubahan kondisi yang mengitari kehidupannya. Munculnya ancaman yang dialami oleh seseorang baik secara terbuka maupun tersembunyi akan mendorong orang untuk mengubah identitas. Perubahan identitas dalam konteks ini, dipahami karena manusia ingin menghindarkan dirinya dari berbagai ancaman, serta mencari keamanan. Adanya kebutuhan manusia akan adanya keamanan

mengakibatkan munculnya kerentanan dari perubahan konteks yang terjadi disekitarnya.

Ketika muncul konflik dalam sebuah komunitas, atau bahkan jika hanya muncul ketakutan pada tingkatan tertentu, individu akan segera mengubah pelabelan dirinya. Dengan tujuan untuk mengamankan diri dalam suasana yang mengancam pada saat itu. Anggapan bahwa identitas menimbulkan konflik merupakan sesuatu yang sudah sangat jelas. Akan tetapi identitas pun muncul karena adanya konflik. Ketika ketakutan berkembang, orang akan mengadopsi pelabelan yang membuatnya merasa aman dan label yang digunakan dapat berupa suku bangsa, kebangsaan, dan agama. Kesatuan ini dapat digunakan sebagai mekanisme yang potensial bagi eksploitasi ketakutan dan dorongan untuk memperoleh kekuasaan. Hal yang penting dalam kaitannya dengan identitas adalah bahwa orang merasa percaya diri dengan identitas yang melekat padanya, sehingga orang lain tidak dapat memaksakan identitas lain kepadanya.

4. Tipe Identitas Kolektif

Suku bangsa dan kebangsaan merupakan kelompok yang sering kali dirujuk untuk menunjukkan identitas. Kesukubangsaan atau identitas kesukuan merujuk pada kelompok yang memiliki kesamaan bahasa, budaya, agama, dan ras. Sementara kebangsaan atau identitas nasional merujuk pada kelompok yang memiliki kesamaan wilayah atau bangsa. Beberapa kriteria yang sering digunakan para ahli, misalnya Rodolfo Stenning (dalam Jamil, 2007:27) untuk mengidentifikasi suku bangsa adalah:

- a. *Bahasa*, yaitu indikator yang sangat kuat dari identitas, suku bangsa, atau nasional.
- b. *Agama*, secara historis agama merupakan tanda penting dari suatu suku bangsa.
- c. *Wilayah*, merupakan dasar dari struktur ekonomi dan politik yang dipandang sebagai unit-unit fundamental dalam kehidupan suku bangsa dan bangsa.
- d. *Organisasi Sosial*, merujuk pada jaringan institusi dan hubungan sosial yang memberikan konsistensi bagi suku bangsa di luar identitas individu sebagai anggota masyarakat.
- e. *Budaya*, unsur budaya menyangkut aspek budaya material, berupa artefak budaya, sistem nilai, simbol, makna, norma, aturan, adat istiadat yang dimiliki bersama oleh anggota suatu suku bangsa.
- f. *Ras*, secara khusus merupakan tanda yang signifikan dari identitas suku bangsa.

5. Prinsip yang berlaku dalam Fungsi Kelompok

Sigmund Freud (dalam Sarwono, 2005:136) sebagai salah satu tokoh psikologi sosial mengemukakan teori tentang beberapa prinsip yang berlaku dalam fungsi kelompok, yaitu:

- a. Fungsi masyarakat adalah untuk menghambat dan merepres impuls-impuls naluriah perorangan. Ketertiban masyarakat ditentukan oleh kemampuan ego-ego anggota masyarakat yang bersangkutan untuk menyesuaikan diri terhadap tuntutan masyarakat.

- b. Keluarga adalah aparat dasar dari masyarakat. Perkembangan anak, proses sosialisasi, introyeksi nilai-nilai masyarakat, dan pembentukan super ego dilakukan dalam keluarga.
- c. Ego bertugas sebagai perantara antara batas-batas sosial dan instink-instink. Untuk itu digunakan berbagai teknik pertahanan ego dan kontrol agar kedua pihak terpuaskan. Sistem ego yang berfungsi baik merupakan prasyarat agar seseorang dapat bertahan dalam suatu lingkungan sosial.
- d. Manusia dan lingkungan sosialnya selalu berada dalam konflik yang tiada henti. Masyarakat berada dalam posisi diatas dalam konflik ini, karena individu takut pada ancaman destruktif masyarakat.
- e. Kelompok-kelompok dan masyarakat terbentuk sebagai kelanjutan keterikatan libido anak pada orang tuanya. Keluarga menjadi prototipe hubungan individu dengan masyarakat.
- f. Keadilan sosial timbul dari perasaan saling membutuhkan dan saling memenuhi antar anggota masyarakat. Dasarnya adalah persaingan untuk merebut perhatian pimpinan. Keadilan sosial adalah bentuk reaksi dari hasrat ingin memiliki (*envy*).
- g. Pembentukan masyarakat tidak disebabkan oleh adanya satu atau dua obyek (orang) yang punya kekuasaan yang luar biasa, tetapi disebabkan oleh sublimasi dan deseksualisasi libido ke dorongan persahabatan.

G. Resolusi Konflik Dalam Rangka Mentransformasikan Konflik Ke Damai

Kebanyakan para peneliti transformasi lebih berfokus pada perubahan dan proses konflik daripada penjelasan mengenai alasan terjadinya konflik. Perspektif mereka

berupaya menghitung dinamika, perubahan aturan, hubungan, harapan, dan perubahan lingkungan yang ada. Konflik terdiri dari berbagai tahap dan membutuhkan strategi yang berbeda serta solusi yang tidak bisa menggambarkan resolusi dalam berbagai keadaan. Isenhart dan Spangle (2000:19) menyatakan bahwa resolusi konflik malah memperpanjang ketimpangan dan ketidakadilan yang telah ada sebelumnya. Ketika teori lain memandang konflik sebagai sesuatu yang tidak sehat dan disfungsional, perspektif ini malah melihat konflik sebagai fungsi sosial vital yang menjadi tempat pelepasan ketegangan dan pembentukan atau perbaikan norma. Berdasarkan perspektif transformasi, konflik merupakan ketegangan dari keyakinan manusia mengenai sesuatu yang seharusnya terjadi. Konflik memaksa kelompok yang bertikai untuk berhadapan dengan masalah yang lebih dalam, sehingga konflik bertindak sebagai proses sosial yang konstruktif.

Bush & Folger (dalam Isenhart dan Spangle, 2000:20) berpendapat bahwa perspektif ini merupakan pondasi bagi mediasi transformasi yang bertujuan bergerak di luar solusi untuk mentransformasi hubungan. Mediator transformasi harus berusaha mempengaruhi pola interaksi, mengubah pikiran seseorang mengenai diri dan pasangannya, memberikan kesempatan untuk menguatkan perasaan menjalani hidup, dan kemampuan berhubungan dengan orang lain.

Transformasi terjadi ketika manusia bisa mengubah persepsi mengenai dirinya dan orang lain, atau mengubah caranya dalam berhubungan dengan orang lain. Alasan terkuat untuk percaya bahwa transformasi bisa memandu mediasi adalah pemikiran yang mendasarinya bahwa tujuan transformasi yakni menumbuhkan

moral terhadap kekuatan dan rasa belas kasih yang harus didahulukan dari tujuan mediasi yang lain. Meskipun tujuan lain tersebut merupakan tujuan yang penting.

Teori transformasi konflik adalah sebuah alat bantu untuk menganalisis berbagai macam gejala konflik dalam masyarakat dan berguna untuk menyusun tindakan-tindakan strategis dalam menghadapi konflik tersebut. Studi tentang transformasi konflik berkembang pesat sejak dekade tahun delapan puluhan. Pesatnya perkembangan studi tentang konflik sangat dipengaruhi oleh realitas masyarakat dunia yang tidak sepi dari konflik berdarah yang menelan ribuan korban jiwa meninggal dunia.

Transformasi konflik juga menyangkut penyusunan strategi untuk bertindak. Analisa akar-akar konflik dan dinamika harus mengungkapkan berbagai kemungkinan tindakan strategis yang dapat dilakukan. Strategi bukan hanya masalah metode atau model penyelesaian tetapi juga menentukan kapan waktu yang tepat untuk mengintervensi suatu konflik, serta harus sudah bekerja pada saat awal terjadi gejala konflik.

Pada awalnya konflik masih bersifat laten sehingga pendidikan mendapat peranan penting sebagai *conscientization*. Masyarakat tidak sadar akan terjadinya ketidakseimbangan dan ketidakadilan. Dengan *conscientization* diharapkan masyarakat mulai bangun dari “tidur dogmatisnya”, menumbuhkan kesadaran relasi yang tidak seimbang, dan berani menyuarakan restorasi keadaan.

Transformasi konflik adalah suatu konsep perspektif yang berarti bahwa berbagai akibat destruktif dari suatu konflik dapat dimodifikasi atau ditransformasi untuk

mencapai perdamaian. Biasanya melibatkan transformasi persepsi dengan menekankan pada perbedaan-perbedaan antara masyarakat dan kedudukannya (al-Makassary, 2007:5). Sedangkan Laderach (dalam al-Makassary, 2007: 6), tidak menganjurkan semata-mata mengurangi atau mengontrol konflik tetapi mengakui bekerjanya karakter dialektika. Laderach berpandangan bahwa konflik sosial adalah kejadian alami diantara manusia yang terlibat dalam hubungan sosial dan transformasi konflik yang efektif dapat memakai penonjolan perbedaan-perbedaan dalam suatu cara yang konstruktif dan dapat mengembangkan pemahaman mutualistik. Transformasi konflik memandang perdamaian berpusat dan berakar dalam kualitas hubungan.

Upaya yang dilakukan dalam menciptakan budaya damai antara lain tindakan promosi non kekerasan dan keadilan, komunikasi budaya, memahami keadilan sosial secara psikologis, gerakan kesetaraan, serta mengutamakan preventi daripada intervensi. Prinsip tersebut merupakan upaya menghilangkan kesenjangan dalam berbagai tindakan-tindakan diskriminatif terhadap kaum minoritas yang menghormati hak minoritas seperti kesetaraan gender, hak anak, hak orang cacat, dan korban kekerasan akibat konflik. Prinsip seperti ini mutlak dibangun dalam setiap kehidupan individu dalam segala aspek, baik aspek ekonomi, sosial, maupun budaya. Menurut Galtung (dalam Jamil, 2007:71), terdapat tiga tipe dalam mentransformasi konflik ke damai, yaitu *peace keeping*, *peace making*, dan *peace building*.

Tabel 1. Kerangka Resolusi Konflik Versi Galtung

Masalah	Strategi	Target
Kekerasan	<i>Peacekeeping</i> (aktivitas militer)	Kelompok “pejuang” atau para militer
Pertentangan kepentingan	<i>Peacemaking</i> (aktivitas politik)	Pemimpin / Tokoh
Struktur sosial ekonomi dan sikap negatif	<i>Peacebuilding</i> (aktivitas sosial ekonomi)	Masyarakat umum (pengikut)

1. *Peacekeeping*

Peacekeeping sebagai usaha menghentikan kekerasan yang sedang berlangsung, setidaknya meminimalisir hingga sekecil mungkin serta terus menerus dan cenderung bersifat reaktif dengan tujuan mengurangi situasi yang buruk dari konflik yang difokuskan pada akar masalah konflik. *Peacekeeping* digunakan secara fleksibel, juga sebelum atau sesudah kekerasan langsung episodik yang mencegah atau mitigasi kekerasan *episodic*. *Peacekeeping* secara tradisional fokus pada manajemen, lebih dari resolusi konflik.

Aziz (2012:6) berpendapat bahwa menjaga perdamaian *peacekeeping (conflict management)* yaitu menjaga keberlangsungan perdamaian dan memfokuskan penyelesaian masalah melalui pengembangan hubungan yang baik di antara masyarakat yang terlibat konflik. Di lain pihak, *peacekeeping* merupakan intervensi pihak ketiga (seringkali berupa kekuatan militer meski tidak selalu demikian) ikut membantu semua pihak dalam proses transisi dari konflik kekerasan menuju perdamaian dengan memisahkan dan menjauhkan pihak-pihak yang bertikai untuk menghindarkan penularan konflik terhadap kelompok lain (Jamil, 2007:18).

2. *Peacemaking*

Peacemaking merupakan usaha nyata menyelesaikan konflik destruktif, kadang melalui proses seperti negoisasi, arbitrase, dan mediasi. *Peacemaking* lebih bersifat reaktif dan proaktif yang berfokus pada upaya menghilangkan dasar-dasar konflik. *Peacemaking* merujuk pada serangkaian tindakan yang mengurangi kemungkinan kekerasan episodik. *Peacemaking* lebih menekankan non-kekerasan atau prevensi kekerasan, cenderung proaktif, muncul dari adanya kekerasan langsung yang aktual, bersifat temporal dan spasial, serta adanya kepentingan status quo.

Aziz (2012:7) berpendapat bahwa *peacemaking (conflict resolution)* memfokuskan penyelesaian pada masalah (kekerasan dan pertikaian) dan segera menghentikannya. *Peacemaking* merupakan upaya diplomatik untuk mengakhiri kekerasan antar pihak yang bertikai, menggerakkan keduanya pada dialog anti kekerasan, dan mencapai persetujuan perdamaian.

3. *Peacebuilding*

Peacebuilding mengembangkan kondisi-kondisi yang mendukung keadilan sosial dan hubungan damai, menjadi sebuah proses proaktif yang jangka panjang. *Peacebuilding* memiliki dimensi kultural, politik, dan ekonomi. Secara kultural *peacebuilding* mensyaratkan transformasi naratif budaya atau keyakinan-keyakinan yang menjustifikasi dan legitimasi dominasi satu kelompok terhadap kelompok lainnya. Secara politik *peacebuilding* terjadi ketika sistem politik yang menekan orang ditransformasi sehingga ada kesempatan equal bagi suara dan representasi politik. *Peacebuilding* meliputi transformasi struktur ekonomi yang

mengeksploitasi dan deprivasi sumber daya manusia bagi pertumbuhan serta perkembangan optimal sehingga setiap orang memiliki material yang cukup seperti rumah, pekerjaan, pendidikan, dan kesehatan.

Peacebuilding penting untuk menyelesaikan ketidakseimbangan struktural yang mendeprivasi manusia baik itu pilihan, kesehatan, dan kesejahteraan. Tetapi *peacebuilding* juga esensial untuk menghilangkan dasar kekerasan langsung yang terstruktur. *Peacebuilding* melibatkan level individualisme hingga perubahan institusional dan komunitas yang berdasar pada penyelesaiannya.

Tabel 2. *Peacemaking* dan *Peacebuilding* (Christie, D.J.,dkk. 2001, 16)

<i>Peacemaking</i>	<i>Peacebuilding</i>
Reaksi kekerasan langsung	Reduksi kekerasan struktural
Menekankan akhir non-kekerasan	Menekankan akhir sosial
Reaktif	Proaktif
Halangan temporal dan spasial	<i>Ubiquitous</i>
Prevensi kekerasan episodic	Promosi keadilan sosial
Kepentingan status quo	Ancaman terhadap status quo

Menurut Jamil (2007:83), *peacebuilding* adalah strategi atau upaya yang mencoba mengembalikan keadaan destruktif akibat kekerasan yang terjadi dalam konflik dengan cara membangun jembatan komunikasi antar pihak yang terlibat konflik.

Peacebuilding lebih menekankan pada kualitas interaksi daripada kuantitas.

Mengembangkan kegiatan perdamaian dalam konteks seluas luasnya tidaklah mudah. Secara teoritis tahapan *peacebuilding* (*conflict transformation*). Dalam usaha *peacebuilding* yang menjadi fokus untuk diselesaikan adalah perubahan struktur dalam masyarakat yang menimbulkan ketidakadilan, kecemburuan, kemiskinan (Aziz, 2012:20). Sedangkan menurut Sukma (2009:8), *peacebuilding*

bertujuan menciptakan keamanan dan ketertiban publik, membangun kerangka kelembagaan dan politik bagi terwujudnya perdamaian jangka panjang, menjamin keadilan, menegakan hukum, mendukung pemulihan psikososial, trauma konflik, dan meletakkan dasar sosial ekonomi bagi terwujudnya perdamaian jangka panjang. Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa damai bukan semata-mata ketiadaan perang atau konflik tetapi suatu keadaan dinamis, partisipatif, dan berjangka panjang yang berdasar pada nilai-nilai universal di segala level praktis keseharian, yaitu keluarga, sekolah, komunitas, dan negara.

Salah satu strategi untuk mencapai resolusi konflik adalah strategi *problem solving* (pemecahan masalah), di mana dalam kebanyakan kasus konflik sejenis, *problem solving* lebih menekankan upaya penyelesaian konflik yang sifatnya *imposed peace*, di mana kesepakatan damai tercapai hanya melibatkan tataran pemimpin kelompok dengan tekanan dari pemerintah tanpa melibatkan tataran langsung di tingkat bawah atau masyarakat yang terlibat langsung dalam konflik, sehingga konflik cenderung terulang kembali dikarenakan permasalahan tidak terselesaikan utuh sampai dengan akar-akar permasalahannya.

H. Perdamaian

Paham Ahimsa yang danut oleh Mahatma Gandhi dalam menciptakan perdamaian menjadi salah satu dasar yang kuat dalam menciptakan perdamaian. Ahimsa atau pantang kekerasan, non kekerasan, berkorban, dan tidak melukai makhluk hidup adalah kekuatan paling ampuh yang tersedia bagi umat manusia. Syarat pertama pada paham anti kekerasan adalah keadilan yang menyeluruh di setiap bidang kehidupan. Pada paham ini tidak ada alasan untuk takut karena setiap penganut

paham pantang kekerasan hanya mengenal satu ketakutan, yaitu ketakutan pada Tuhan. Tindakan non kekerasan merupakan representasi nilai kultur damai yang secara implisit merupakan antitesa dari tindakan kekerasan.

Secara konseptual, non kekerasan dipandang sebagai sebuah filosofi oleh Mohandas K. Ghandi (Mayton II, 2001; Gerstein dan Moeschberger, 2003:17) sebagai strategi umum predisposisi dalam resolusi konflik yang bertujuan mencapai keadilan sosial, yang dikenal dengan *sarvodaya* (kesejahteraan positif) yang baik bagi semua. Ada tiga prinsip yang terdapat dalam *sarvodaya*, yaitu 1) *satyagraha* yang dimaknai sebagai kekuatan spiritual, merujuk pada proses perkembangan sebuah pemahaman tentang konflik dengan pandangan terhadap semua individu yang terlibat di dalamnya, sebagai bagian dari proses mencari kebenaran absolut dalam kehidupan, 2) *ahimsa* yang meliputi keyakinan tentang adanya kesakralan dalam kehidupan dan menolak untuk menyakiti keberadaan makhluk hidup yang lain, dan 3) *tapasya* yaitu sebuah manufer konfrontasi dengan kekerasan melalui gerakan aktif non kekerasan dan lebih menekankan pada adanya kontrol diri.

Kekerasan oleh Galtung (dalam Mayton II, 2001:8) didefinisikan sebagai apapun yang menyakiti dan melukai. Ada dua bentuk kekerasan, yaitu kekerasan langsung (*episodic violence*) dan kekerasan struktural (*structural violence*). Kekerasan langsung yaitu menyakiti secara langsung baik fisik maupun psikologis. Kekerasan struktural terjadi secara tidak langsung terhadap individu, komunitas, atau bangsa melalui elemen-elemen stuktur masyarakat.

Teori pertentangan lain dikemukakan oleh Leon Festinger, ia mengemukakan suatu prinsip yang sederhana, yaitu tentang individu yang cenderung menciptakan keselarasan dan menghindari pertentangan atau ketidakcocokan. Keselarasan yang mempunyai sinonim sebagai hubungan harmonis dan seimbang merupakan kondisi damai tanpa hadirnya pertentangan (Boeree, 2006:22). Damai merupakan proses terciptanya kondisi yang seimbang tanpa adanya pertentangan yang dapat menimbulkan ketidakcocokan, kemampuan mengendalikan diri, dan menciptakan hubungan yang harmonis. Berikut ini dijelaskan tipe-tipe perdamaian menurut Johnson dan Johnson:

1. *Imposed Peace*

Tipe perdamaian didasarkan pada dominasi, kekuasaan, dan tekanan. Pengembangan dari tipe perdamaian ini didasarkan pada tekanan dari pihak penguasa yang dikelola oleh pihak ketiga yang memiliki kekuatan besar, seperti simbol-simbol, kerajaan, dan kekuatan ekonomi. Penanganannya dilakukan oleh pihak ketiga dan pihak pemenang atau yang mendominasi. Pelembagaan konflik antar kelompok merupakan representasi dari adanya *imposed peace*. Hal ini ditandai dengan adanya suasana yang penuh dominasi dan kompetisi dalam pola relasi antar kelompok. Konsekuensinya semakin jelas bahwa interaksi yang terjadi cenderung oposisi sehingga identitas, *self-efficacy*, *self-esteem* berbeda, bahkan akses sumber daya terbatas karena adanya kontrol dari pihak ketiga. Kecenderungan yang terjadi adalah perdamaian bersifat semu karena interdependensi negatif justru menjadi dasar relasi antar kelompok. Hal ini menyelesaikan konflik tetapi tidak menuntaskan hingga ke akar-akar penyebabnya dan tidak mengembangkan relasi positif antara pihak-pihak yang bertentangan.

Terdapat hal penting yang nampak dalam *imposed peace*, yaitu: 1) *Peacekeeping: Third Party Imposes Peace* yang menekankan pada kekuatan pihak ketiga untuk dapat mengadakan perdamaian, menyelesaikan konflik melalui kekuatan militer, dan ekonomi. *Peacekeeping* berupaya memisahkan pihak yang berkonflik, sehingga hasilnya terbatasnya kontak antara kedua pihak yang berkonflik yang dikontrol oleh pihak ketiga. Keuntungan yang diperoleh yaitu *peacekeeping* mengakhiri kekerasan dan perilaku destruktif, namun konflik dasar tidak terselesaikan, 2) *Domination: Winner Imposes Peace*, ketika salah satu pihak menjadi pemenang maka ia menempati posisi dominasi, sementara pihak yang kalah kadang terpinggirkan. Konsekuensinya yaitu kontak antar kelompok juga dibatasi atau dikontrol, 3) *Negative Interdependensi* antar kelompok sehingga menghasilkan korelasi negatif untuk mencapai tujuan. Kecenderungan yang nampak bahwa satu kelompok akan mencapai tujuan jika kelompok lainnya mencapai kegagalan. Interpendensi negatif juga dapat terjadi ketika distribusi keuntungan berbeda di antara pihak pemenang dan yang kalah. Konsekuensinya kelompok yang memperoleh keuntungan lebih besar akan memiliki konsep diri yang positif, *self-efficacy* dan *self-esteem* yang tinggi sebagai pemenang. Sebaliknya kelompok yang kalah memiliki identitas negatif dan menghasilkan pola relasi tidak equal. Interaksi yang terjadi dalam interdependensi negatif lebih bernuansa oposisi, dimana masing-masing kelompok akan berusaha menghalangi lawannya dalam mencapai tujuan.

2. *Consensual Peace*

Disebutkan bahwa perdamaian konsensual adalah perdamaian yang didasarkan pada tercapainya kesepakatan untuk mengakhiri kekerasan dan permusuhan serta

membangun relasi baru, keharmonisan interaksi untuk mewujudkan tujuan bersama, membangun identitas mutual, serta bertukar sumberdaya secara mutual yang bentuknya mengacu pada prinsip interdependensi yang positif. Menurut Clark (dalam Johnson dan Johnson, 2000:35) pelebagaan damai berpijak pada pengembangan relasi mutualitas dan kooperatif sehingga menghasilkan interpendensi positif. Kesetaraan relasi dalam proses interaksi telah mendukung terciptanya akses sumber daya yang mutual, bahwa setiap kelompok memiliki tujuan dan memperoleh keuntungan yang mutual. Setiap individu dalam kelompok akan merasakan *self-efficacy* yang menguatkan dan kepemilikan identitas bersama.

Ada dua *level consensual peace*, pertama yaitu *peacemaking*, setiap kelompok yang terlibat bernegosiasi atau berupaya menyelesaikan konflik. Kedua *peacebuilding* bahwa institusi ekonomi, politik, dan pendidikan digunakan untuk menciptakan perdamaian yang jangka panjang. *Peacebuliding* nampak sesuai dengan isu-isu struktural dan bertujuan menciptakan relasi harmoni jangka panjang berdasar pada respek mutual serta keadilan sosial. Pendidikan damai adalah salah satu pelebagaan damai konsensual yang berfokus dalam membangun mutualis antara semua warga negara berupa pengajaran terhadap mereka tentang kompetensi, sikap, dan nilai-nilai yang dibutuhkan dalam membangun, memelihara sistem kooperatif, resolusi konflik yang konstruktif, dan adopsi nilai-nilai yang mendukung damai.