



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**EFEKTIVITAS KEBIJAKAN KEAMANAN NASIONAL  
DALAM PENANGANAN KONFLIK MALUKU**

**TESIS**

**MIFTAKHURROHMAN  
0806448970**

**FAKULTAS PASCASARJANA  
PROGRAM KAJIAN KETAHANAN NASIONAL  
KEKHUSUSAN KAJIAN STRATEJIK INTELIJEN  
JAKARTA  
DESEMBER 2010**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama : Miftakhurrohman**  
**NPM : 0806448970**  
**Tanda Tangan : **  
**Tanggal : Desember 2010**

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Miftakhurrohman  
NPM : 0806448970  
Program Studi : Kajian Stratejik Intelijen  
Judul Tesis : Efektivitas Kebijakan Keamanan Nasional Dalam Penanganan Konflik Maluku

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Intelijen pada Program Studi Kajian Stratejik Intelijen Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Dr. Tafsir Nurchamid Ak. M.Si

(.....)

Penguji : Dr. Iwan Gardono Sudjarmiko

(.....)

Pembimbing : Kusnanto Anggoro Ph.D

(.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : Desember 2010

## KATA PENGANTAR

Puji Sykur, Alhamdulillah kami panjatkan ke hadirat Allah SWT, atas berkat rahmat dan karunia Nya, penulis berhasil menyelesaikan tesis yang berjudul : Efektivitas Kebijakan Keamanan Nasional Dalam Penanganan Konflik Maluku. Penulisan tesis ini bertujuan sebagai salah satu persyaratan mencapai gelar Magister Program Kajian Strategik Intelijen Universitas Indonesia.

Akhirnya, penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penulis, baik dalam proses persiapan, bimbingan penulisan, hingga terselesaikannya tesis ini dalam waktu yang telah ditentukan. Ucapan terima kasih penulis berikan kepada :

1. Bapak Hadi Anhari dan Ibu Siti Asfiah, kedua orang tua penulis yang terus menerus memberikan dukungan dan doa kepada penulis; serta Isnaeni Rokhimah, adik penulis yang terus menerus memberikan semangat dan supportnya.
2. Rhamdhani Yuniartati S.Pd, (istri penulis), dan Annisa Aurellia (putri penulis) yang selalu memotivasi dan mewarnai hari-hari penulis, serta kepada mertua penulis (Bapak Sudiyono dan Ibu susanti) yang selalu memberi kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan tesis ini.
3. Bapak Kusnanto Anggoro Ph.D selaku dosen pembimbing yang telah memberikan kesempatan, waktu, bimbingan, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
4. Ibu Iriani Sophian Yudoyoko M.Si, selaku Ketua Jurusan yang telah memberikan ide dan jalan pemikiran kepada penulis dalam proses awal penyusunan tesis ini.
5. Dosen-dosen di Pascasarjana Universitas Indonesia Kajian Intelijen Strategis yang telah memberikan ilmu, pengetahuan dan pengalaman yang menjadi bekal berharga bagi penulis.
6. Sahabat dan rekan-rekan seangkatan, terimakasih atas supportnya.
7. Semua pihak yang telah membantu penulis secara langsung maupun tidak langsung, sehingga penulis mampu menyelesaikan tesis ini tepat waktu.

Penulis telah semaksimal mungkin menyelesaikan tesis ini, namun tentunya masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu kritikan maupun saran yang membangun dari semua pihak, akan sangat membantu penulis dalam menyempurnakan penulisan ini di waktu mendatang. Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa bermanfaat, baik secara teoritis bagi pengembangan ilmu, maupun secara praktis dalam kehidupan nyata.

Jakarta, Desember 2010

Penulis



Miftakhurrohman

**HALAMAN PERNYATAAN PERESEITUJUAN PUBLIKASI TUGAS  
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai civitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Miftakhurrohman  
NPM : 0806448970  
Program Studi : Kajian Stratejik Intelijen  
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul : **Efektivitas Kebijakan Keamanan Nasional Dalam Penanganan Konflik Maluku**, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (data base), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada tanggal : Desember 2010  
Yang menyatakan



(Miftakhurrohman )

## ABSTRAK

Nama : Miftakhurrohman  
Program Studi : Kajian Strategik Intelijen  
Judul :Efektivitas Kebijakan Keamanan Nasional Dalam Penanganan Konflik Maluku

Tesis ini membahas efektivitas kebijakan keamanan nasional dalam penanganan konflik Maluku melalui Deklarasi Malino II yang dinilai hanya berjalan pada tataran elit. Masyarakat Maluku yang terlibat langsung dalam konflik menganggap bahwa pemerintah pusat belum sepenuhnya memberikan solusi perdamaian secara nyata, namun lebih mengedepankan pada tindakan strategis. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif analitis dan penelitian intelijen strategik. Hasil penelitian ini menyarankan kepada pemerintah pusat bahwa ketidakpuasan masyarakat Maluku terhadap pelaksanaan Perjanjian Malino II dapat mengancam stabilitas keamanan nasional, jika tidak dilakukan langkah-langkah antisipasi guna mencegah konflik serupa di masa yang akan datang.

Kata kunci :  
Efektivitas, Kebijakan, Keamanan Nasional, Konflik.

## ABSTRACT

Nama : Miftakhurrohman  
Study Program : Intelligence Strategic Study  
Judul : Effectiveness of National Security Policy in Maluku  
Conflict Handling

This thesis explores the effectiveness of national security policy in handling conflict through the Malino Declaration II Maluku assessed only runs at elite level. Maluku people who were directly involved in the conflict assume that the central government has not fully give peace a real solution, but it tends to emphasize the strategic action. The study was a qualitative research design with descriptive analysis and strategic intelligence research. The results of this study suggest to the central government that the people of Maluku dissatisfaction towards the implementation of the Malino II Agreement could threaten the stability of national security, if not done in anticipation of measures to prevent similar conflicts in the future.

**Kata Kunci:**  
Effectiveness, Policy, National Security, Conflict.



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
<b>1. PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Permasalahan.....	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	7
1.4 Kegunaan Penelitian.....	8
1.5 Kerangka Pemikiran.....	9
1.6 Metode Penelitian .....	9
<b>2. LANDASAN TEORI.....</b>	<b>11</b>
2.1. Teori Efektivitas.....	11
2.2. Teori Kebijakan .....	18
2.3. Teori Keamanan Nasional.....	21
2.4. Teori Probability Forecasting .....	25
2.5. Teori Penanganan Konflik.....	26
2.6. Teori Manajemen Konflik.....	49
2.7. Berbagai Upaya dalam penyelesaian Konflik Maluku.....	51
<b>3.PERKEMBANGAN KASUS KONFLIK MALUKU 1 DAN KELEMAHAN DALAM PENANGANAN KONFLIK.....</b>	<b>54</b>
3.1. Perkembangan Kasus Konflik Maluku (Episode 1, Januari 1999).....	54
3.2. Kelemahan Kebijakan Nasional Penanganan Konflik Maluku.....	58
3.2.1 Perjanjian Malino.....	58
3.2.2 Rujuk Sosial.....	61
3.2.3 Razia Senjata.....	63
3.2.4 Maluku Diberlakukan Jam Malam.....	63

3.2.5	Mobilisasi Pasukan TNI Ke Maluku.....	64
3.2.6	Petinggi Negara Datang Ke Maluku.....	66
3.2.	Kebijakan Lokal/Pemda Maluku .....	66
3.3.	Hubungan Kebijakan Nasional dan Kebijakan Daerah Maluku.....	68
<b>4.</b>	<b>ANALISA KELEMAHAN KEBIJAKAN KEAMANAN NASIONAL DALAM PENANGANAN KONFLIK MALUKU.....</b>	<b>71</b>
4.1.	Kebijakan Keamanan Nasional (Perjanjian Malino 2) Belum Efektif.....	71
4.2.	Faktor Penyebab Ketidakefektifan Kebijakan Keamanan Nasional.....	73
4.2.1.	Faktor Internal (Fanatisme Agama & Ketidakmampuan Pemerintah Daerah).....	73
4.2.2.	Faktor Eksternal (Kebijakan Pemerintah Pusat bidang Polhukam, Gap Aparat, dan Kemampuan Aparat di Lapangan) .....	77
4.3.	Kebijakan Keamanan Nasional Yang Ideal Di Masa Mendatang.....	80
4.3.1	Kebijakan Umum.....	80
4.3.2.	Opsi Strategis (Kebijakan Ideal TNI, POLRI, Intelijen, dan Instansi Terkait) .....	81
<b>5.</b>	<b>KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>89</b>
5.1	Kesimpulan .....	89
5.2	Saran.....	90
	<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>92</b>
	<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>102</b>

## 1. PENDAHULUAN

### 1.1 LATAR BELAKANG

Setiap negara besar memiliki strategi, kebijakan, konsensus, dan tingkat ancaman yang berbeda sesuai dengan keragaman penduduk dan wilayahnya. Begitu pula dengan Indonesia yang merupakan negara kepulauan terbesar dengan wilayah yurisdiksi laut sangat luas serta penduduk yang sangat beragam. Ancaman yang dihadapi Indonesia dapat berupa ancaman militer maupun ancaman non militer, sehingga kekuatan pertahanan diperlukan untuk menghadapi kedua jenis ancaman tersebut sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Masyarakat heterogen di negara berkembang seperti Indonesia, memiliki tingkat ancaman kriminalitas yang beragam dalam lingkup lokal maupun nasional. Sumber ancaman secara alami muncul melalui perbedaan Suku, Agama, Ras, dan Antar Etnis (SARA) yang memicu gesekan antar kelompok dalam skala prioritas kepentingan yang berbeda-beda. Berbagai peristiwa benuasa etnis, suku, dan agama telah menimbulkan korban jiwa, kerugian material, dan dampak buruk lainnya, antara lain konflik Maluku yang diketahui oleh masyarakat sebagai konflik beragama Islam dan Kristen.

Sebelumnya, Maluku dikenal sebagai wilayah yang memiliki institusi-institusi sosial yang memiliki toleransi agama. Masalah perbedaan agama menjadi dominan dalam masyarakat setempat, sehingga tuduhan-tuduhan yang dilontarkan kedua pihak (Islam dan Kristen) selalu berkisar pada soal agama yang sangat sensitif. Konflik agama di Maluku bukanlah murni muatan agama, melainkan upaya mengeksploitasi simbol-simbol agama untuk kepentingan-kepentingan politik oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab, dalam hal ini juga ada indikasi keterlibatan negara-negara Barat dalam konflik Maluku. Hal ini dapat terlihat dari adanya senjata canggih yang ditemukan di Maluku dan bahkan tidak dimiliki oleh TNI. Mengingat wilayah Maluku yang strategis, membuat Maluku diperebutkan sebagai wilayah yang tepat untuk menanamkan pengaruh.

UNIVERSITAS INDONESIA

Tak hanya itu, kepentingan agama dan berkeyakinan antara umat Islam dan Kristen dijadikan alat pemicu konflik yang sangat mudah digesekkan dalam masyarakat Maluku. Perbedaan yang sesungguhnya menjadi alat pemersatu berubah menjadi sesuatu yang sangat sensitif dan berujung pada bentrok fisik yang meluas ke daerah lain. Perbedaan yang sudah menjadi hal biasa dalam masyarakat kemudian berubah menjadi sebuah ancaman karena tidak difungsikan secara baik. Oleh karena itu, peran pengambil kebijakan dalam bidang keamanan nasional dan segenap kelengkapan aparatur negara dibawahnya harus proaktif dalam mengawasi perkembangan kelompok masyarakat yang disinyalir merupakan benih provokator pengacau ketertiban masyarakat.

Beberapa kebijakan keamanan nasional dalam penanganan konflik Maluku dinilai telah berhasil, tetapi tidak sedikit pula yang sesungguhnya perlu dibenahi dalam hal peran dari aparat terkait, baik bidang Polhukam (TNI/Polri/BIN), Pemda, Depsos, dan departemen lain dalam menangani konflik Maluku sesuai tugas dan kapasitas masing-masing. Pembagian tugas yang kurang jelas juga dinilai sebagai pemicu ketidakefektifan penyelesaian konflik Maluku, sehingga akar masalah konflik belum semuanya dapat diatasi. Hal tersebut ditengarai dapat memicu konflik serupa di masa datang, baik di Maluku sendiri maupun di wilayah lain.

Dalam artian yang luas, distorsi fungsi negara (dalam hal ini aparat keamanan/ bidang Polhukan) mungkin saja sesuatu yang tidak disengaja karena faktor ketidakberdayaan rezim politik. Hal tersebut dimungkinkan mengandung unsur kesengajaan karena ketidakberanian rezim politik dalam mengambil risiko dan melakukan solusi taktis di lapangan dalam upaya mendamaikan pihak yang berkonflik. Ketika logika politik pencitraan ditempatkan sebagai segala-galanya mengalahkan daya kinerja yang seharusnya menjadi kewajiban negara, maka distorsi fungsi negara akan kian meluas.

Distorsi komunikasi berlangsung akibat jurang yang sangat jauh antara proses komunikasi yang berlangsung di kalangan elite dan arus komunikasi yang berlangsung dan yang diharapkan oleh publik. Pertama, watak yang tidak tulus dalam diri elite ketika berkomunikasi kepada publik. Kedua, distorsi komunikasi juga berlangsung karena tidak adanya dasar-dasar yang kuat atas nilai-nilai

kolektivitas dalam kehidupan negara. Ketiga, pesan-pesan komunikasi elite politik yang disampaikan kepada publik pun sering kali penuh inkonsistensi. Keempat, distorsi komunikasi juga berlangsung karena adanya kepentingan personal atau kelompok yang sering kali berseberangan dengan kepentingan publik. Akibatnya, kondisi yang tidak jelas tersebut menjadikan para aktor keamanan dan pihak lain yang berwenang tidak pernah serius membela dan merepresentasikan kepentingan masyarakat.

Dalam kaitan ini, aparat keamanan pada waktu itu terkesan hanya sebagai “pemadam kebakaran” dan tidak terjun langsung sebagai mediator penyelesaian konflik, padahal peran mereka sangat dibutuhkan dalam situasi saat itu. Departemen lain seperti Pemda, Depsos, Depdagri dan instansi terkait juga cenderung mencari jalan sendiri, sehingga cara-cara penyelesaian waktu itu bisa menghambat upaya rekonsiliasi damai dan bahkan bisa melanggengkan konflik, meski semuanya berniat baik untuk segera mengakhiri konflik. Di sini bisa dilihat berbagai kepentingan dari pihak tertentu yang berupaya mencari keuntungan dari situasi tersebut.

Di sisi lain, situasi tersebut dapat memicu tindakan yang tidak diinginkan dari para aktor yang bermain dalam penyelesaian konflik, yang pada akhirnya berujung pada disorientasi yang menyimpang dari misi dan visi semula. Dalam artian lebih sempit, disorientasi terjadi pada orang-orang yang kalah bersaing ataupun terhambat jenjang karier dan pangkat, baik di institusi pemerintahan, politik, maupun militer akibat sentimen SARA, perbedaan ideologi, ketidaksamaan aliran politik, dan lain-lain. Meski hal tersebut tidak masuk dalam ranah tahapan penyelesaian konflik, namun sedikit banyak akan berpengaruh pada kinerja setiap instansi, baik secara personal maupun organisasi.

Terlepas dari peran masing-masing instansi di atas, kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah setempat hendaknya berpegang dan mengacu kepada kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, sehingga implementasi kebijakan Pemerintah Daerah dalam menanggulangi konflik sudah mempunyai *legal-aspect* secara institusi, yang antara lain melakukan peningkatan koordinasi antar instansi, tokoh agama, tokoh masyarakat dan tokoh adat dalam penanggulangan konflik yang terjadi serta berusaha memberikan kewenangannya

sesuai dengan kompetensi masing-masing untuk menanggulangi/ mengatasi konflik.

Peran pemerintah pusat juga tergantung pada daerah, atau sesuai permintaan dan menimbang berbagai permasalahan yang dikeluhkan oleh daerah. Jika Pemda tidak menginginkan campur tangan pusat, otomatis bantuan dari pusat juga terbatas hanya pada rekomendasi yang bersifat strategis dan kadang tidak menyentuh pada tataran akar rumput. Di sinilah sebenarnya kekuatan dan soliditas warga yang berkonflik diuji oleh adanya rongrongan dari pihak luar yang notabene menginginkan konflik tanpa adanya upaya damai. Rakyat Maluku diharapkan segera menyadari bahwa selama pertikaian berlangsung, mereka telah dijadikan objek kerusuhan dalam sebuah tragedi kemanusiaan yang memakan diri dan komunitasnya, dan dikemudian hari tidak ada lagi rakyat yang terjebak dalam politik "remote control", suatu praktek pengendalian konflik dari luar daerah konflik tersebut.

Di sisi lain, pemerintah mengklaim bahwa pemberlakuan keadaan darurat sipil di Provinsi Maluku melalui Keppres No. 88 bertanggal 27 Juni 2000 berhasil membuahkan situasi keamanan yang lebih kondusif. Selain itu terdapat dua produk hukum lainnya yang oleh pemerintah dinobatkan turut berandil dalam mempercepat pencapaian situasi keamanan yang lebih baik seperti sekarang ini. Yang pertama adalah Sk Gubernur Maluku Utara dalam kapasitasnya sebagai Penguasa Daerah Darurat Sipil. SK tersebut menyatakan bahwa tujuan dari semua Satgas, atau Pokja, yang dibentuk di bawah Penguasa Daerah Darurat Sipil adalah menata kembali kehidupan sosial dan lingkungan sosial budaya dari masyarakat yang terkena dampak konflik. Yang kedua berkenaan dengan mempertahankan pasukan militer dan polisi yang besar di daerah itu. Pada bulan Januari 2001 terdapat lima batalion militer di Maluku Utara, empat dari luar dan satu organik, namun jika kompartementasi tidak diimplementasikan secara jelas, maka yang terjadi adalah pembagian tugas dari masing-masing instansi yang akan rancu dan bahkan tumpang tindih, sehingga menyebabkan ketidakefektifan upaya perdamaian.

Platform Politik Nasional menjabarkan keseimbangan hubungan antar lembaga-lembaga negara dan seluruh komponen masyarakat. Mekanisme

penyelesaian konflik yang damai dan berkeadilan perlu dilembagakan, termasuk dalam konflik Maluku yang melibatkan kelompok warga berbeda latar belakang agama Islam dan Kristen. Lembaga-lembaga adat dan pranata tradisional lain berperan signifikan dalam meredam konflik. Fungsi utama mereka sebagai pengawal harmoni masyarakat perlu diaktualisasikan kembali. Profesionalisme aparat pertahanan dan keamanan negara ditekankan dalam Platform Pertahanan dan Keamanan. Kepolisian RI sebagai aparat penegak hukum dan Tentara Nasional Indonesia sebagai alat pertahanan negara, serta seluruh instansi terkait dan masyarakat harus menyelesaikan konflik dan gejala kekerasan tanpa menimbulkan konflik baru dan kekerasan yang berkelanjutan.

Konflik yang disebabkan oleh latar belakang agama yang berbeda akan menghasilkan setiap pribadi yang berbeda sesuai pendiriannya, dan pasti akan terpengaruh dengan pola pikir kelompok yang dianutnya. Pola pikir yang berbeda itulah yang seringkali menyebabkan konflik di Indonesia. Penyelesaian konflik sosial di Maluku dan daerah-daerah lainnya tidak bisa dilakukan dengan menumpukkan harapan pada elite politik, tetapi harus ditumbuhkan dari masyarakat. Jadi masyarakat sendirilah yang secara sadar dapat berpartisipasi dalam mengatasi solusi konflik yang terjadi di Maluku.

Peran pemerintah selaku pengambil kebijakan sangat dibutuhkan dalam membimbing dan mengatur kehidupan masyarakat yang tengah dilanda konflik. Dengan mengacu pada kebijakan keamanan nasional yang telah dijalankan dalam penanganan konflik Maluku selama sepuluh tahun terakhir, maka akan diketahui seberapa jauh efektivitas penanganan konflik. Efektivitas kebijakan keamanan nasional tersebut dapat dijadikan sebagai pedoman dalam mengoptimalkan fungsi dan peran para pengambil kebijakan dalam bidang keamanan nasional, khususnya TNI, Polri, dan BIN dalam mewujudkan program dan kebijakan keamanan nasional di masa mendatang agar dapat mencegah konflik serupa di seluruh wilayah Indonesia melalui analisis kemungkinan kerawanan konflik.

## **Dinamika Ancaman**

Setting politik Indonesia sampai sejauh ini menunjukkan bahwa semua peristiwa di daerah merupakan skenario yang dibuat oleh pusat, termasuk dalam konflik Maluku ini. Hal ini merupakan dampak dari praktek sentralisasi yang menjadi dasar operasi politik Orde Baru. Agama justru menjadi objek yang dipolitisasi, ironisnya politisasi dilakukan justru karena sifat agama yang menimbulkan loyalitas tanpa pamrih dari pengikutnya. Jika politik merupakan akar penyebabnya, maka patut dicurigai adanya konspirasi politik yang memainkan isu agama dan memobilisasi massa dengan simbol agama.

Mengambil pengalaman dari konflik Maluku yang lebih diketahui masyarakat awam sebagai konflik agama (Islam dan Kristen), perkembangan isu SARA yang dapat berpotensi menimbulkan konflik, diminimalisir dengan analisis peristiwa konflik melalui kebijakan keamanan nasional yang telah dijalankan pada waktu itu, dan dikaji tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan akar masalah konflik sampai pada tahap pencegahan agar tidak terjadi konflik serupa, baik di Maluku maupun di wilayah lain.

### **1.2 PERMASALAHAN**

Bangsa Indonesia yang multi etnis, rawan bagi terjadinya konflik, karena terdapat perbedaan nilai dan norma. Pasca berakhirnya rezim Orde Baru, kekerasan dan konflik sosial cenderung meningkat seiring dengan kebebasan berekspresi yang disalah artikan oleh sebagian masyarakat dengan melakukan aksi anarkis yang mengakibatkan jatuhnya korban jiwa dan harta benda. Konflik-konflik tersebut bermula dari berbagai isu SARA yang berkembang di wilayah masyarakat konflik sebagai provokator aksi kekerasan dan konflik sosial. Berangkat dari hal tersebut, perkembangan isu SARA yang dapat berpotensi menimbulkan konflik, termasuk konflik Maluku yang diketahui masyarakat sebagai konflik beragama Islam dan Kristen, diminimalisir dengan analisis peristiwa konflik yang bernuansa SARA melalui kebijakan keamanan nasional yang telah dijalankan pada waktu itu. Dari sinilah, dirumuskan sebuah pertanyaan,



Bagaimana Efektivitas Kebijakan Keamanan Nasional dalam Penanganan Konflik Maluku, khususnya efektivitas yang berkaitan dengan kinerja aparat keamanan, baik TNI, Polri, maupun intelijen. Intelijen disini diartikan secara luas, tidak hanya Badan Intelijen Negara (BIN), BAIS TNI, atau intelijen Polri, namun lebih pada kegiatan intelijen dalam setiap institusi terkait.

### **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

#### **1.3.1 Tujuan Umum**

Para pemegang jabatan strategis dalam bidang keamanan membutuhkan kepastian untuk menerapkan strategi dan kebijakan keamanan nasional sesuai situasi dan kondisi negara saat ini dengan berpedoman pada pengalaman masa lalu. Melalui laporan dan analisis data dari sumber terbuka dan tertutup dalam waktu yang relatif cepat, peran penting Kapolri, Panglima TNI, dan Kepala BIN sebagai pucuk pimpinan dalam bidang keamanan harus disertai dengan pemahaman terhadap karakteristik ancaman SARA guna mengambil langkah-langkah antisipasi isu SARA agar tidak berkembang menjadi masalah yang lebih besar.

#### **1.3.2 Tujuan Khusus**

Konflik Maluku, dilihat dari luar termasuk dalam deretan konflik komunal bernuansa etnis/ suku/ agama sepanjang kurun waktu pasca reformasi, dengan rentang waktu konflik yang lama, menimbulkan banyak korban, dan tersebar meluas tidak hanya dalam satu wilayah saja, namun juga hampir di seluruh Kepulauan Maluku. Kebijakan Keamanan Nasional yang digulirkan waktu itu melalui Deklarasi Malino 2 memang dalam waktu singkat terlihat dapat meredam konflik, namun setelah itu timbul lagi konflik serupa yang sampai sekarang ditengarai menjadi konflik laten yang sewaktu-waktu dapat mengemuka kembali. Untuk itu, tujuan penelitian secara khusus ditujukan untuk mengetahui seberapa besar efektivitas kebijakan keamanan nasional penanganan konflik Maluku pada

waktu itu. Kesimpulan sementara bahwa kebijakan tersebut dinilai belum efektif dan cenderung tidak menyentuh masyarakat yang berkonflik.

## **1.4 KEGUNAAN PENELITIAN**

### **1.4.1 Implikasi Teoritik**

Mentransformasikan ilmu intelijen yang menyangkut teknik dasar analisa intelijen, terutama teori *Probability Forecasting*, dan teori-teori umum seperti teori/konsep Efektivitas, teori Kebijakan, teori Keamanan Nasional, teori Konflik, dan lebih komprehensif menjadi konsep Efektivitas Kebijakan Keamanan Nasional dan indikatornya dalam penanganan Konflik Maluku. Selain itu juga untuk memenuhi salah satu kewajiban akademik Universitas Indonesia dan sebagai tambahan wacana pemikiran yang dapat dimanfaatkan.

### **1.4.2 Implikasi Praktis**

Alasan yang spesifik dalam penyusunan tesis ini diharapkan dapat memberikan masukan tentang langkah-langkah strategis yang seharusnya diambil oleh pengambil kebijakan/"end user", baik presiden sebagai kepala pemerintahan, maupun pimpinan aparat keamanan (bidang Polhukam) sebagai alat kelengkapan negara. Analisis laporan penelitian tersebut mengacu pada karakteristik ancaman konflik SARA, termasuk dalam konflik Maluku melalui kebijakan keamanan nasional yang telah dijalankan pada waktu itu, khususnya efektivitas yang berkaitan dengan kinerja aparat keamanan, baik TNI, Polri, maupun intelijen. Intelijen disini diartikan secara luas, tidak hanya Badan Intelijen Negara (BIN), BAIS TNI, atau intelijen Polri, namun lebih pada kegiatan intelijen dalam setiap institusi terkait, sehingga dapat mengarahkan strategi kebijakan di bidang keamanan dan peran instansi terkait sesuai kapasitas masing-masing.

## 1.5 KERANGKA PEMIKIRAN

Dengan teori Manajemen Konflik dan teori *Probability Forecasting*, langkah-langkah antisipasi ancaman konflik SARA didasarkan pada hasil pemahaman karakteristik konflik SARA, agar dapat dijadikan sebagai acuan dalam proses pengambilan kebijakan strategi keamanan nasional pada periode yang akan datang. Mengambil pengalaman dari konflik Maluku yang lebih diketahui masyarakat awam sebagai konflik agama (Islam dan Kristen), perkembangan isu SARA yang dapat berpotensi menimbulkan konflik, diminimalisir dengan analisis peristiwa konflik melalui kebijakan keamanan nasional yang telah dijalankan pada waktu itu, dan dikaji tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan akar masalah konflik sampai pada tahap pencegahan agar tidak terjadi konflik serupa, baik di Maluku maupun di wilayah lain.

## 1.6 METODE PENELITIAN

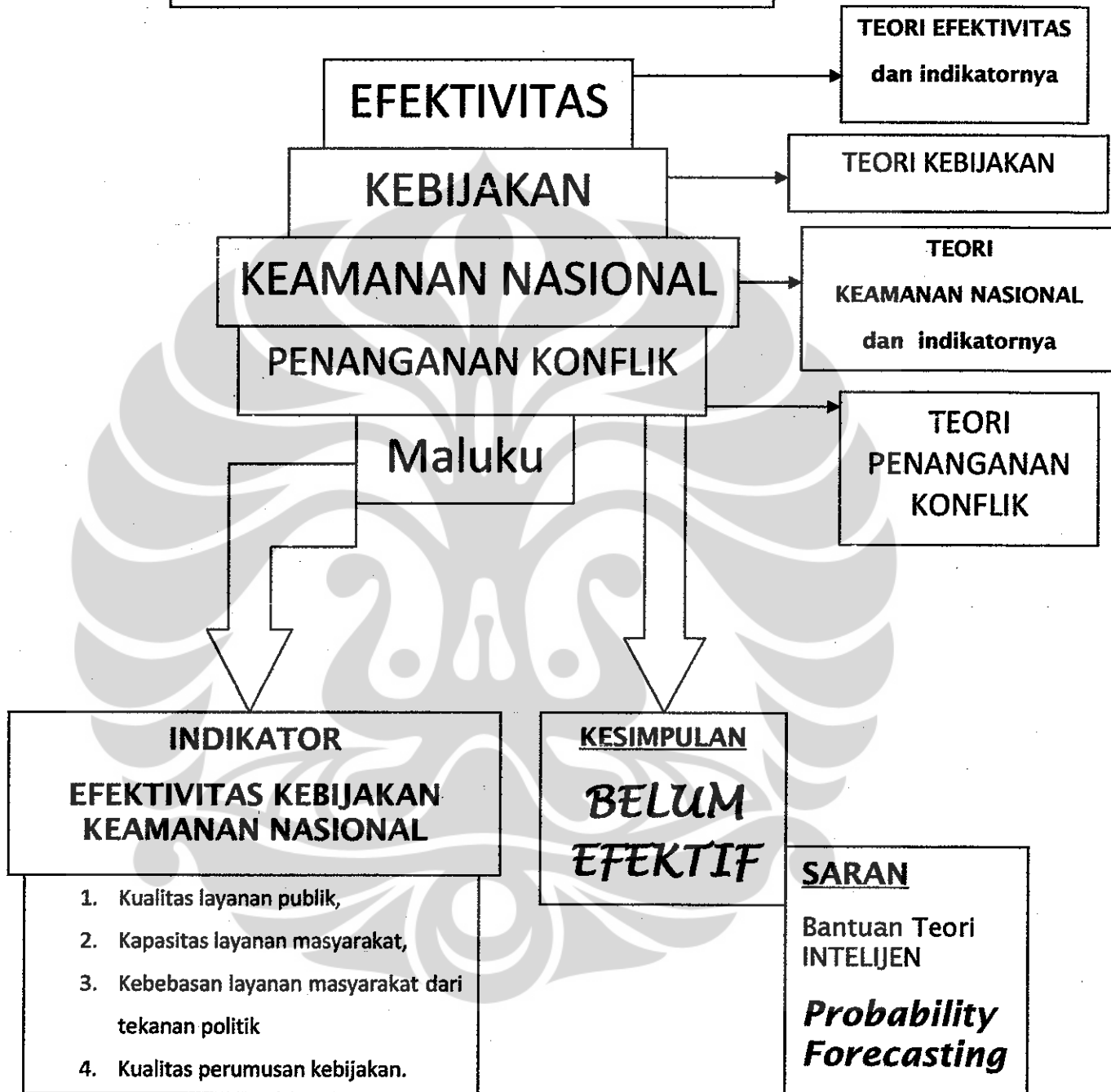
Teori yang dipergunakan untuk menganalisa penelitian ini adalah melalui teori Efektivitas, teori Kebijakan Keamanan Nasional, dan dengan bantuan teori Manajemen Konflik, serta metode Analisa *Probability Forecasting*. *Forecasting* adalah proses analisis untuk memperkirakan masa depan dengan metode-metode tertentu dan mempertimbangkan segala variabel yang mungkin berpengaruh di dalamnya. *Forecasting* merupakan suatu estimasi tentang hal-hal yang paling mungkin terjadi di masa mendatang berdasarkan eksplorasi dari masa lalu dan sekarang. Variabel-variabel yang dimaksud mengacu pada karakteristik ancaman konflik SARA dan jenis-jenis konflik SARA yang pernah terjadi dan yang mungkin akan terjadi di Indonesia. Teori Manajemen Konflik merupakan suatu tahapan atau proses yang diarahkan pada pengelolaan konflik agar terjadi suatu kondisi yang lebih terkendali. Dengan berusaha mengendalikan konflik, diharapkan tidak sampai terjadi akumulasi dan besaran berkembangnya konflik menjadi destruktif. Langkah ini diharapkan akan membantu proses dalam menentukan Kebijakan Keamanan Nasional.

Beberapa upaya yang dapat dilakukan dengan “Manajemen Konflik” antara lain:

- Pencegahan Konflik yaitu suatu upaya yang bertujuan untuk mencegah timbulnya konflik yang lebih keras.
- Pengelolaan Konflik: yaitu suatu usaha yang bertujuan untuk membatasi dan menghindari kekerasan dengan mendorong perubahan perilaku yang positif bagi pihak-pihak yang terlibat.
- Resolusi Konflik: yaitu suatu bentuk usaha untuk menangani sebab-sebab konflik dan berusaha membangun hubungan baru dan yang bisa tahan lama diantara kelompok-kelompok yang bermusuhan.
- Transformasi Konflik yaitu suatu upaya yang dilakukan untuk mengatasi sumber-sumber konflik sosial dan politik yang lebih luas dan berusaha mengubah kekuatan negatif dari peperangan menjadi kekuatan sosial dan politik yang positif.

Konflik dalam kehidupan masyarakat, didorong oleh perubahan, perbedaan dan pluralitas yang bergerak dialektik. Manajemen konflik diperlukan agar proses dialektika perubahan, perbedaan, dan pluralitas berjalan wajar, terbuka, cerdas dan mencerahkan guna menemukan sintesa baru yang adil dan dapat diterima sebagai keniscayaan sementara, dan bentuk-bentuk sintesa baru selalu lahir dan memperkaya kehidupan masyarakat. Dalam manajemen konflik tidak ada penolakan terhadap perubahan, perbedaan dan pluralitas kehidupan masyarakat, baik dalam kegiatan sosial, ekonomi, politik, budaya maupun keagamaan, tetapi menjaga, mengelola dan mengarahkannya membentuk sintesa-sintesa baru. Karena itu masyarakat harus punya waktu dan kesempatan mendidik dirinya menjadi makin dewasa dalam menghadapi dinamika perubahan, perbedaan, dan pluralitas yang ada di dalam dirinya sendiri melalui solidaritas emosional dalam bingkai kebangsaan, sehingga interaksi antar etnis dapat menumbuhkan rasa kebersamaan. Pengelolaan negara pun harus diarahkan sedemikian rupa sehingga berbagai kebijakan yang dijalankan tidak menimbulkan perasaan termarginalisasi bagi suatu kelompok etnis tertentu.

# SKEMA KONSEP/ TEORI



## 2. LANDASAN TEORI

### 2.1 TEORI EFEKTIVITAS

Efektivitas merupakan derivasi dari kata efektif yang dalam bahasa Inggris *effective* didefinisikan “*producing a desired or intended result*” (*Concise Oxford Dictionary*, 2001) atau “*producing the result that is wanted or intended*” dan definisi sederhananya “*coming into use*” (*Oxford Learner’s Pocket Dictionary*, 2003:138). Kamus Besar Bahasa Indonesia (2002:584) mendefinisikan efektif dengan “ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya)” atau “dapat membawa hasil, berhasil guna (usaha, tindakan)” dan efektivitas diartikan “keadaan berpengaruh; hal berkesan” atau “keberhasilan (usaha, tindakan)”.

The Liang Gie dalam *Ensiklopedi Administrasi* (1989:108) mendefinisikan efektivitas sebagai berikut, “Suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya efek atau akibat yang dikehendaki. Jika seseorang melakukan suatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendaki, maka orang itu dikatakan efektif kalau memang menimbulkan akibat dari yang dikehendakinya itu.”

Efektivitas merujuk pada kemampuan untuk memiliki tujuan yang tepat atau mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas juga berhubungan dengan masalah bagaimana pencapaian tujuan atau hasil yang diperoleh, kegunaan atau manfaat dari hasil yang diperoleh, tingkat daya fungsi unsur atau komponen, serta masalah tingkat kepuasan pengguna/*client*.

#### **Pendekatan dan Model Penilaian Efektivitas**

Untuk mengetahui efektivitas suatu program, perlu dilakukan penilaian terhadap manfaat atau daya guna program tersebut. Penilaian terhadap manfaat atau daya guna disebut juga dengan evaluasi (Stufflebeam, 1974, dalam Tayibnafis, 2000:3). Usaha evaluasi ditujukan untuk memperluas atau memperbanyak variable evaluasi dalam bermacam-macam model evaluasi.

UNIVERSITAS INDONESIA

Dalam menilai efektivitas program, Tayibnafis (2000:23-36) menjelaskan berbagai pendekatan evaluasi, antara lain:

1. Pendekatan eksperimental (*experimental approach*). Pendekatan ini berasal dari kontrol eksperimen yang biasanya dilakukan dalam penelitian akademik. Tujuannya untuk memperoleh kesimpulan yang bersifat umum tentang dampak suatu program tertentu dengan mengontrol sabanyak-banyaknya faktor dan mengisolasi pengaruh program.
2. Pendekatan yang berorientasi pada tujuan (*goal oriented approach*). Pendekatan ini memakai tujuan program sebagai kriteria untuk menentukan keberhasilan. Pendekatan ini amat wajar dan praktis untuk desain pengembangan program. Pendekatan ini memberi petunjuk kepada pengembang program, menjelaskan hubungan antara kegiatan khusus yang ditawarkan dengan hasil yang akan dicapai.
3. Pendekatan yang berfokus pada keputusan (*the decision focused approach*). Pendekatan ini menekankan pada peranan informasi yang sistematis untuk pengelola program dalam menjalankan tugasnya. Sesuai dengan pandangan ini, informasi akan amat berguna apabila dapat membantu para pengelola program membuat keputusan. Oleh sebab itu, evaluasi harus direncanakan sesuai dengan kebutuhan untuk keputusan program.
4. Pendekatan yang berorientasi pada pemakai (*the user oriented approach*). Pendekatan ini memfokuskan pada masalah utilisasi evaluasi dengan penekanan pada perluasan pemakaian informasi. Tujuan utamanya adalah pemakaian informasi yang potensial. Evaluator dalam hal ini menyadari sejumlah elemen yang cenderung akan mempengaruhi kegunaan evaluasi, seperti cara-cara pendekatan dengan klien, kepekaan, faktor kondisi, situasi seperti kondisi yang telah ada (*pre-existing condition*), keadaan organisasi dengan pengaruh masyarakat, serta situasi dimana evaluasi dilakukan dan dilaporkan. Dalam pendekatan ini, teknik analisis data, atau penjelasan tentang tujuan evaluasi memang penting, tetapi tidak sepenting usaha pemakai dan cara pemakaian informasi.

5. Pendekatan yang responsif (*the responsive approach*). Pendekatan responsif menekankan bahwa evaluasi yang berarti adalah evaluasi yang mencari pengertian suatu isu dari berbagai sudut pandang semua orang yang terlibat, berminat, dan berkepentingan dengan program (*stakeholder program*). Evaluator menghindari satu jawaban untuk suatu evaluasi program yang diperoleh dengan memakai tes, kuesioner, atau analisis statistik, sebab setiap orang yang dipengaruhi oleh program merasakannya secara unik. Evaluator mencoba menjembatani pertanyaan yang berhubungan dengan melukiskan atau menguraikan kenyataan melalui pandangan orang-orang tersebut. Tujuan evaluasi adalah untuk memahami ihwal program melalui berbagai sudut pandang yang berbeda.

Dalam konsep efektivitas tersebut, efektivitas kebijakan nasional dalam penanganan konflik Maluku dinilai/diukur melalui Pendekatan yang berfokus pada keputusan/kebijakan (*the decision focused approach*).

Secara komprehensif, Indikator Efektivitas Kebijakan Nasional dapat dilihat melalui antara lain:

1. Kualitas layanan publik,
2. Kapasitas layanan masyarakat,
3. Kebebasan layanan masyarakat dari tekanan politik, dan
4. Kualitas perumusan kebijakan.

Di sisi lain, efektivitas merupakan salah satu pencapaian yang ingin diraih oleh sebuah organisasi. Untuk memperoleh teori efektivitas dapat menggunakan konsep-konsep dalam teori manajemen dan organisasi khususnya yang berkaitan dengan teori efektivitas. Efektivitas tidak dapat disamakan dengan efisiensi. Karena keduanya memiliki arti yang berbeda, walaupun dalam berbagai penggunaan kata efisiensi lekat dengan kata efektivitas. Efisiensi mengandung pengertian perbandingan antara biaya dan hasil, sedangkan efektivitas secara langsung dihubungkan dengan pencapaian tujuan.

Atmosoeparto (2002:139) menyatakan Efektivitas adalah melakukan hal yang benar, sedangkan efisiensi adalah melakukan hal secara benar, atau



efektivitas adalah sejauh mana kita mencapai sasaran dan efisiensi adalah bagaimana kita mencampur segala sumber daya secara cermat.

Efektivitas memiliki 3 tingkatan sebagaimana yang didasarkan oleh David J. Lawless dalam Gibson, Ivancevich dan Donnely (1997:25-26) antara lain :

1. Efektivitas Individu yang didasarkan pada pandangan dari segi individu yang menekankan pada hasil karya karyawan atau anggota dari organisasi;
2. Efektivitas kelompok, yakni adanya pandangan bahwa pada kenyataannya individu saling bekerja sama dalam kelompok. Jadi efektivitas kelompok merupakan Jumlah kontribusi dari semua anggota kelompoknya
3. Efektivitas Organisasi yang terdiri dari efektivitas individu dan kelompok. Melalui pengaruh sinergitas, organisasi mampu mendapatkan hasil karya yang lebih tinggi tingkatannya daripada jumlah hasil karya tiap-tiap bagiannya.

Efektivitas dalam kegiatan organisasi dapat dirumuskan sebagai tingkat perwujudan sasaran yang menunjukkan sejauh mana sasaran telah dicapai. Sumaryadi (2005:105) berpendapat dalam bukunya "Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah" bahwa: Organisasi dapat dikatakan efektif bila organisasi tersebut dapat sepenuhnya mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Efektivitas umumnya dipandang sebagai tingkat pencapaian tujuan operatif dan operasional. Dengan demikian pada dasarnya efektivitas adalah tingkat pencapaian tujuan atau sasaran organisasional sesuai yang ditetapkan. Efektivitas adalah seberapa baik pekerjaan yang dilakukan, sejauh mana seseorang menghasilkan keluaran sesuai dengan yang diharapkan. Ini dapat diartikan, apabila sesuatu pekerjaan dapat dilakukan dengan baik sesuai dengan yang direncanakan, dapat dikatakan efektif tanpa memperhatikan waktu, tenaga dan yang lain.

Sementara itu, Sharma dalam Tangkilisan (2005:64) memberikan kriteria atau ukuran efektivitas organisasi yang menyangkut faktor internal organisasi dan faktor eksternal organisasi antara lain:

1. Produktivitas organisasi atau output;
2. Efektivitas organisasi dalam bentuk keberhasilannya menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan di dalam dan di luar organisasi;

3. Tidak adanya ketegangan di dalam organisasi atau hambatan-hambatan konflik diantara bagian-bagian organisasi, sedangkan Steers dalam Tangkilisan (2005:64) mengemukakan 5 (lima) kriteria dalam pengukuran efektivitas organisasi yaitu: Produktivitas; Kemampuan adaptasi atau fleksibilitas, Kepuasan kerja; Kemampuan ber laba; dan Pencarian sumber daya. Gibson dalam Tangkilisan (2005:65) mengatakan hal yang berbeda bahwa efektivitas organisasi dapat pula diukur melalui :

1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai
2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan
3. Proses analisis dan perumusan kebijaksanaan yang mantap
4. Perencanaan yang matang
5. Penyusunan program yang tepat
6. Tersedianya sarana dan prasarana
7. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik

Adapun Emerson dalam Handayani (1996:16) mengatakan bahwa “Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan”. Jadi apabila tujuan tersebut telah dicapai, baru dapat dikatakan efektif. Masih dalam buku yang sama, Hal ini dipertegas kembali dengan pendapat Hasibuan dalam Handayani (1996:16) bahwa “efektivitas adalah tercapainya suatu sasaran eksplisit dan implisit”. Hal senada juga dikemukakan oleh Miller dalam Handayani (1996:16) “*Effectiveness be define as the degree to which a social system achieve its goals. Effectiveness must be distinguished from efficiency. Efficiency is mainly concerned with goal attainments*”, yang artinya efektivitas dimaksudkan sebagai tingkat seberapa jauh suatu sistem-sistem sosial mencapai tujuannya.

Selain pencapaian tujuan, Winardi (1992:84) menjelaskan “Efektivitas adalah hasil yang dicapai seorang pekerja dibandingkan dengan hasil produksi lain dalam jangka waktu tertentu”. Efektivitas berkaitan dengan pencapaian unjuk kerja yang maksimal dalam arti pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas dan waktu. Jadi efektivitas ini lebih berorientasi kepada keluaran,

sedangkan masalah penggunaan masukan kurang menjadi perhatian utama. Hall dalam Tangkilisan (2005:67) mengartikan bahwa dengan tingkat sejauh mana suatu organisasi merealisasikan tujuannya, semua konsep tersebut hanya menunjukkan pada pencapaian tujuan organisasi, sedangkan bagaimana cara mencapainya tidak dibahas. Yang membahas bagaimana mencapai tingkat efektivitas adalah Argris dalam Tangkilisan (2005:68) yang mengatakan "*Organizational effectiveness then is balanced organization optimal emphasis upon achieving object solving competence and human energy utilization*" atau dengan kata lain efektivitas organisasi adalah keseimbangan atau pendekatan secara optimal pada pencapaian tujuan, kemampuan dan pemanfaatan tenaga manusia.

Amirullah dan Ribdyah Hanafi (2002) efektivitas menunjukkan kemampuan suatu perusahaan dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan secara tepat. Pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dan ukuran maupun standar yang berlaku mencerminkan suatu perusahaan tersebut telah memperhatikan efektivitas operasionalnya.

Menurut Gibson, Donnely dan Ivancevich konsep efektivitas terdiri dari dua pendekatan yaitu pendekatan Tujuan dan pendekatan sistem (1997:27-29). Dua pendekatan tersebut antara lain : Pendekatan tujuan untuk menentukan dan mengevaluasi efektivitas didasarkan pada gagasan bahwa organisasi diciptakan sebagai alat untuk mencapai tujuan, sedangkan dalam teori sistem, organisasi dipandang sebagai suatu unsur dari sejumlah unsur yang saling berhubungan dan saling tergantung satu sama lain. Arus masukan (input) dan keluaran (output) merupakan titik tolak dalam uraian organisasi. Dengan kata lain yang lebih sederhana, organisasi mengambil sumber (input) dari sistem yang lebih luas (lingkungan), memproses sumber ini dan mengembalikannya dalam bentuk yang sudah dirubah (output).

Gibson, Donnely dan Ivancevich memberikan batasan dalam kriteria efektivitas organisasi melalui pendekatan teori sistem (1997:31-32) antara lain :  
1. Produksi, merupakan Kemampuan organisasi untuk memproduksi jumlah dan mutu output yang sesuai dengan permintaan lingkungan.

2.Efisiensi, yang didefenisikan sebagai angka perbandingan (rasio) antara output dan input. Ukuran efisiensi harus dinyatakan dalam perbandingan antara keuntungan dan biaya atau dengan waktu atau dengan output.

3.Kepuasan, yang menunjukkan sampai sejauh mana organisasi memenuhi kebutuhan para karyawan dan pengguna.

4.Adaptasi, yakni kemampuan adaptasi adalah sampai seberapa jauh organisasi dapat menanggapi perubahan ekstern dan intern.

5.Perkembangan, Organisasi harus menginvestasi dalam organisasi itu sendiri untuk memperluas kemampuannya untuk hidup terus dalam jangka panjang.

6.Hidup Terus,Organisasi harus dapat hidup terus dalam jangka waktu yang panjang.

Pengertian efektivitas secara umum menunjukkan sampai seberapa jauh tercapainya suatu tujuan yang terlebih dahulu ditentukan. Hal tersebut sesuai dengan pengertian efektifitas menurut Hidayat (1986) yang menjelaskan bahwa : “Efektifitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas,kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana makin besar presentase target yang dicapai, makin tinggi efektifitasnya, sedangkan pengertian efektifitas menurut Schemerhon John R. Jr. (1986:35) adalah pencapaian target output yang diukur dengan cara membandingkan output anggaran atau seharusnya (OA) dengan output realisasi atau sesungguhnya (OS), jika  $(OA) > (OS)$  disebut efektif”. Adapun pengertian efektifitas menurut Prasetyo Budi Saksono (1984) adalah seberapa besar tingkat kelekatan output yang dicapai dengan output yang diharapkan dari sejumlah input.

Dari pengertian-pengertian efektifitas tersebut dapat disimpulkan bahwa efektifitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) yang telah dicapai, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu.

## 2.2 TEORI KEBIJAKAN

Kebijakan merupakan kesepakatan bersama dari berbagai persoalan yang timbul dalam masyarakat dan sudah disahkan oleh masyarakat itu sendiri melalui lembaga yang berwenang untuk dilaksanakan.

Empat hal yang sangat berpengaruh dalam perumusan tujuan kebijakan:

1. Presiden sebagai kepala negara, panglima tertinggi angkatan perang, dan aktor utama pembuat kebijakan luar negeri.
2. Badan Legislatif
3. Komite keamanan nasional sebagai penasehat presiden
4. Kondisi lingkungan internasional .

Ditinjau dari aspek tujuan, kebijakan sangat dipengaruhi oleh kepentingan presiden atau penguasa dan kepentingan politik yang berkembang pada saat itu. Untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, tekanan politik ternyata sangat kuat, dinamis dan kompleks, karena berbagai pelaku/aktor yang terlibat, antara lain, Policy Makers, Formal Implementers, Mass Media, Lobbyists, Interested Group, Penerima/sasaran kebijakan, dan Evaluator. Karena implementasi kebijakan biasanya tidak dilakukan secara paksaan, maka para pelaku resmi harus melakukan persuasi, negosiasi dan kompromi dengan pelaku lain yang berkepentingan. Struktur organisasi dan norma-norma birokrasi juga berpengaruh terhadap implementasi kebijakan.

Dalam tahap Evaluasi Kebijakan, Para pelaku yang terlibat dalam tahap perumusan dan implementasi kebijakan, cenderung untuk memandang evaluasi dari sudut asumsi dan prosedur sehubungan dengan pencapaian tujuan utama, sedangkan Policy Maker cenderung memandang evaluasi dari segi kepentingan constituents, karena kekuasaan mereka tergantung pada dukungan rakyat yang diwakili mereka. Cara evaluasi kebijakan adalah melalui survei terhadap kepuasan rakyat. Sementara itu, Policy Implementers cenderung memandang evaluasi dari segi keberhasilan mengelola program. Karena itu ada kecenderungan untuk menguasai dan mempengaruhi informasi yang diberikan pada *policy decision*

*makers*, dengan cara Memilih data dan informasi yang mendukung kinerja dan Memobilisasi dukungan terhadap kebijakan.<sup>1</sup>

Sementara itu, langkah-langkah dalam Analisis Kebijakan, meliputi Rumusan masalah, Penentuan tujuan, Perumusan alternatif, Penyusunan model, Penentuan criteria, Penilaian alternative, dan Perumusan rekomendasi.

### 2.2.1 Kebijakan Keamanan Nasional Komprehensif

Dalam kajian keamanan, ancaman terhadap keamanan tidaklah selalu bersifat militer semata, melainkan akan mencakup pula ancaman non-militer, seperti kejahatan organisasi transnasional, penurunan daya dukung lingkungan hidup, erosi budaya, keterbatasan akses terhadap pangan, dan ketersediaan pelayanan kesehatan yang memadai. Strategi keamanan nasional haruslah mencakup keseluruhan aspek di atas dan hal ini seharusnya dapat terartikulasi dengan rencana kepentingan dan prioritas pembangunan keamanan nasional yang menyeluruh. Pemikiran menyeluruh tentang hal di atas mensyaratkan beberapa agenda kebijakan utama nasional.<sup>2</sup>

Pertama, keberhasilan strategi dan kebijakan keamanan nasional membutuhkan koordinasi yang amat erat di antara para aktor pembuat kebijakan politik, ekonomi, hukum, sosial-budaya, kesehatan, dan lingkungan hidup. Hal ini tidak hanya akan melibatkan institusi pemerintahan semata tetapi juga harus bekerja sama dengan para aktivis LSM dan kalangan akademisi.

Kedua, melibatkan pula instrumen-instrumen non-militer baik di dalam maupun luar negeri. Dalam hal ini peningkatan kerja sama pembangunan dengan berbagai aktor di luar negeri merupakan syarat mutlak guna membantu pencapaian tujuan pembangunan nasional. Kombinasi dan koordinasi yang baik di antara berbagai aktor di atas akan sangat efektif menghadapi berbagai ancaman dan derajat keamanan nasional.

---

<sup>1</sup> Bahan Kuliah Pasca KSI: Policy Analysis, Prof.Dr.Azhar Kasim,MPA

<sup>2</sup> Anak Agung Banyu Perwita (Dekan FISIP Universitas Katolik Parahyangan, Bandung)

Ketiga, dibutuhkan kesadaran baru di antara para pembuat kebijakan baik di tingkat lokal dan nasional pada berbagai aspek sejarah, budaya, lingkungan hidup dan teknologi. Hal ini terutama dikarenakan kebijakan keamanan nasional meliputi aspek fisik dan psikologis. Ketidadaan kesadaran baru ini hanya akan menjadikan isu-isu keamanan non-tradisional menjadi komoditas politik semata sebagaimana yang terjadi di Indonesia beberapa waktu belakangan ini.

Kebijakan keamanan nasional yang menyeluruh mencakup berbagai persoalan keamanan yang dihadapi negara dan masyarakat, kebijakan dan program pembangunan nasional akan mencakup pembangunan 4 D, yakni democracy (pembangunan demokrasi), development (pembangunan fisik), diplomacy (politik luar negeri dan diplomasi pembangunan) dan defence (pertahanan nasional) yang sistematis dan berkelanjutan.

Dengan demikian, kebijakan keamanan nasional akan mampu menghadapi berbagai dimensi keamanan manusia Indonesia dan akan mendorong pula kebijakan keamanan nasional yang lebih integratif dan proaktif.

### **2.2.2 Intelijen dan Kebijakan Pembuatan Keputusan**

Intelijen ada untuk mendukung pengambilan keputusan kebijakan. Setidaknya ada empat alasan utama mengapa sebuah negara harus memiliki lembaga intelijen, antara lain:<sup>3</sup>

1. Untuk menghindari pendudukan strategis dengan melacak ancaman, kekuatan, kegiatan, dan pengembangan yang mampu mengancam keberadaan bangsa.
2. Untuk menyediakan keahlian jangka panjang. Organisasi dan pejabat dari badan-badan intelijen lebih stabil dibandingkan dengan lembaga pemerintah lainnya.
3. Untuk mendukung proses kebijakan. Para pembuat kebijakan memiliki kebutuhan konstan untuk disesuaikan, kecerdasan tepat waktu, yang akan

---

<sup>3</sup> Opcit. Prof.Dr.Azhar Kasim,MPA

memberikan latar belakang, konteks, informasi, peringatan, dan penilaian risiko, manfaat dan kemungkinan hasil.

4. Untuk menjaga kerahasiaan informasi, kebutuhan dan metode. Negara membutuhkan beberapa jenis informasi dan ingin menjaga kebutuhan secara rahasia.

### 2.3. TEORI KEAMANAN NASIONAL

Definisi Keamanan Nasional dapat dilihat dari dua sudut pandang. Pertama, dari sudut pandang domain, yaitu melihat cakupan keamanan nasional yang terdiri dari external defence, internal security, public order, dan disaster reliefs (bencana alam maupun perbuatan manusia). Kedua, dari sudut pandang obyek, melihat bahwa keamanan nasional adalah sesuatu yang mencakup keselamatan negara, keselamatan masyarakat, dan keselamatan individu. Secara esensial, kedua sudut pandang tersebut tidak saling bertentangan, tetapi justru saling melengkapi. Ancaman terhadap keamanan nasional bersumber pada tiga jenis konflik, yaitu konflik antar negara (inter state), internal (intra state), dan lintas negara (transnasional). Konflik antarnegara cenderung terjadi saat ada benturan kepentingan nasional antardua negara atau lebih, sedangkan konflik internal memiliki dua karakteristik yang bersifat horizontal seperti konflik komunal, dan konflik vertikal (konflik antarnegara dan masyarakat), seperti sparatisme dan pemberontakan bersenjata.

Indikator Keamanan Nasional tidak terlepas dari suatu rangkaian sistem yang menyatu dengan Ketahanan Nasional dan Sistem Manajemen Nasional. Indikator-indikator penting dari Ketahanan Nasional sebagai *outcome implementasi* Sistem Manajemen Nasional yang baik adalah:<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Dwi Sulisworo. IMPLEMENTASI SISTEM MANAJEMEN NASIONAL DENGAN MENINGKATKAN INOVASI BIDANG TEKNOLOGI DAPAT MEMPERKOKOH TANNAS



- 1) Adanya pemerintahan yang baik (*Good Governance*), dalam pengertian pemerintah yang menjalankan pemerintahan secara demokratis, transparan, aspiratif, partisipatif berdasarkan hukum, yang selalu memelihara ketertiban-ketertiban dan pertanggung-jawaban (*accountable*) serta menjunjung tinggi keadilan sosial.
- 2) Adanya keamanan nasional yang relatif mapan dan adanya kepastian hukum dan kepastian masa depan bagi seluruh penduduk. Indikator keamanan nasional pada umumnya diukur oleh tingkat stabilitas nasional yang mencakup stabilitas politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan, yang pada umumnya merupakan produk atau keluaran dari interaksi negara dengan negara-negara lain (internasional dan regional) dan negara dengan masyarakatnya (nasional).
- 3) Adanya tingkat kesejahteraan rakyat yang memadai atau cukup tinggi, baik lahiriah maupun bathiniah. Masyarakat sejahtera harus kaya materi sekaligus kaya moral spiritual. Yang tidak boleh terjadi adalah kaya materi namun miskin moral, yang mengundang kecurigaan dan kecemburuan sosial.
- 4) Adanya sumber daya manusia (SDM) yang kompetitif. Untuk memperkuat kepastian masa depan bangsa terutama dalam memasuki era persaingan antar bangsa *human development index* (HDI) menjadi faktor yang sangat penting. HDI harus diarahkan untuk menghasilkan manusia dengan tingkat daya saing yang tinggi; manusia yang cerdas, ulet, dan tangguh seperti yang ditentukan oleh kriteria Ketahanan Nasional.

Jadi, Indikator keamanan nasional pada umumnya diukur oleh tingkat stabilitas nasional yang mencakup stabilitas politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan, yang pada umumnya merupakan produk atau keluaran dari interaksi negara dengan negara-negara lain (internasional dan regional) dan negara dengan masyarakatnya (nasional). Indikator-indikator tersebut, secara rinci dapat dinilai/diukur antara lain melalui:

- Stabilitas politik dapat diukur dari jalannya pemerintahan yang bekerja secara profesional tanpa saling intervensi tugas pokok masing-masing dan tidak saling menjatuhkan di antara para penyelenggara negara.

- Stabilitas ekonomi dinilai dari tingkat kesejahteraan masyarakat (terpenuhinya kebutuhan penduduk dibidang ekonomi), minimnya angka pengangguran, dan rentang kesenjangan ekonomi yang kecil.
- Dalam bidang sosial budaya, stabilitas dapat dinilai melalui kepercayaan dan tanggung jawab masyarakat dalam menjaga adat istiadat, kemajemukan, dan saling toleransi dalam kehidupan sosial dan bermasyarakat.
- Dalam bidang keamanan dan pertahanan, sebuah negara dapat dinilai stabilitas hankam nya melalui ketahanan wilayah, khususnya di daerah perbatasan yang rawan terhadap gangguan dan ancaman, sedangkan di lihat dari sisi penduduk, stabilitas keamanan dapat dinilai dari tingkat/angka kriminalitas yang kecil dan rasa aman warga yang menjalani kehidupan sehari-hari.

Secara umum, berdasarkan paradigma militeristik, keamanan negara/nasional adalah keadaan dimana rakyat Indonesia dapat dilindungi dalam setiap aspek kehidupan, terutama ekonomi, dan pemanfaatan sumber daya nasional dalam rangka menciptakan kesejahteraan negara sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD 1945.<sup>5</sup>

Keamanan Nasional (*National Security*) juga merujuk pada kebutuhan untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi negara melalui kekuatan ekonomi, militer dan politik serta pengembangan diplomasi. Secara konvensional, tafsir konsep Keamanan Nasional menekankan kepada kemampuan pemerintah dalam melindungi integritas teritorial negara dari ancaman yang datang dari luar dan dari dalam negara tersebut.

Konsep keamanan menyeluruh dikembangkan oleh dua negara atau lebih dala bentuk forum kerjasama, dan dialog keamanan nasional negara masing-masing dengan tujuan penyelesaian damai (*peace resolution*): diplomasi preventif (*preventive diplomacy*), tindakan-tindakan penambahan kepercayaan (*confidence building measure*), operasi penjaga perdamaian (*peace keeping operation*), dan berbagai bentuk kerjasama keamanan dalam aspek politik, ekonomi, psikologi (sosial), dan militer.

---

<sup>5</sup> Connie Bakrie, Rahakundini. PERTAHANAN NEGARA dan POSTUR TNI IDEAL. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007. Hal 132

Dalam fungsi keamanan masyarakat (*public security*), bahwa pemerintah harus senantiasa berusaha melindungi masyarakat dari berbagai ancaman kekerasan dan pelanggaran hukum oleh pihak lainnya. Di satu sisi, konflik-konflik yang timbul di tanah air, dalam berbagai aspek dapat diduga dipicu oleh tindakan pemerintah pusat yang dinilai kurang bijaksana oleh daerah dan dapat menimbulkan ancaman disintegrasi.

Sementara itu, unsur-unsur pelaksana Sistem Keamanan Nasional meliputi : aparat intelijen nasional, aparat diplomasi, aparat pemerintahan dalam negeri, aparat penegak hukum, tentara reguler/sukarela, tentara cadangan, tentara wajib, dan masyarakat pada umumnya yang sesuai dengan posisi, fungsi, dan kemampuan masing-masing.<sup>6</sup>

Penetapan status keadaan Keamanan Dalam Negeri bergantung kepada ancaman yang dihadapi. Dalam Status Darurat Sipil diterapkan bila yang dihadapi menyangkut semua konflik horizontal/ konflik sosial/ konflik komunal/ konflik etnis, subversi, sabotase, insurjensi, teror, gerakan sipil bersenjata, separatis yang bereskalasi sampai ke tingkat nasional dan ada kecenderungan campur tangan/ link-up dari pihak asing.<sup>7</sup>

Keamanan Nasional tidak terlepas dari ancaman nasional sebagai suatu sistem yang saling terkait. Para aktor keamanan dalam bidang penanganan pada akhirnya harus dirumuskan menurut karakter ancaman nasional. Apabila ancaman tersebut benar-benar hanya memerlukan tindakan penanggulangan sepenuhnya oleh sipil, militer berfungsi sebagai kekuatan pendukung dan siap membantu sipil apabila diperlukan.

Indonesia ini masih belum menemukan satu rumusan dan agenda kerja atas apa yang dimaksud dengan sektor keamanan dan reformasi sektor keamanan yang komprehensif dan teragenda dengan baik. Akibatnya, pada saat praktek-praktek penyelenggaraan keamanan nasional seharusnya sudah mulai terlembaga (*institutionalized*) dan berjalan (*implemmented*), pada saat yang sama kita tetap masih berkutat dalam perbincangan mengenai kerangka pengaturan legal (*legal*

---

<sup>6</sup> IG.Purnawa dkk, 2005, *SISTEM KEAMANAN NASIONAL INDONESIA*, Sebuah Sumbangan Pemikiran, Pusat Pengkajian Strategi Nasional, Jakarta. Hal 111

<sup>7</sup> Ibid. Hal 115

*frameworks*) yang menjadi dasar penyelenggaraan berikut konsepnya. Salah satunya adalah kebijakan keamanan nasional.<sup>8</sup> Konsepsi yang berkembang masih melihat dimensi pertahanan dan keamanan, dengan bentuk ancaman tradisional yang cenderung internal ketimbang memperhatikan ancaman internal-eksternal kontemporer yang saling berkaitan.

#### 2.4. TEORI PROBABILITY FORECASTING

Secara umum dapat dikatakan bahwa *foresacting* adalah suatu proses untuk mendapatkan gambaran tentang suatu hal yang akan terjadi. Dalam dunia intelijen, *forecasting* merupakan upaya intelijen yang bersifat rasional imperis untuk mendiskripsikan gambaran tentang sesuatu hal yang akan terjadi di masa depan, yang berguna bagi pengambil kebijakan negara.

Forecasting bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dari para pengambil keputusan atau para penentu kebijakan ( *Decision Maker* atau *Policy Maker* ). Para pengambil keputusan/ kebijakan, membutuhkan pengetahuan yang spesifik atau *foreknowledge* yang memberikan suatu gambaran ke depan yang sangat mendekati kenyataan yang akan terjadi, untuk memudahkan pengambil keputusan/ kebijakan pada umumnya dan perumusan perencanaan pada khususnya.

Pengertian dari *Probability Forecasting* adalah suatu tehnik analisa intelijen yang mengandalkan pada penelitian yang tajam untuk menemukan berbagai kemungkinan yang sangat mungkin akan menjadi kenyataan, sehingga sesuatu yang akan terjadi dapat diprediksi dengan cerdas dan meyakinkan.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> *Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPPS) Jakarta, September 2008*

<sup>9</sup> *Irawan Soekarno, Anatomi Intelijen, 2006*

## 2.5 TEORI PENANGANAN KONFLIK

Secara sosiologis, proses sosial dapat berbentuk proses sosial yang bersifat menggabungkan (*associative processes*) dan proses sosial yang menceraikan (*dissociative processes*). Proses sosial yang bersifat asosiatif diarahkan pada terwujudnya nilai-nilai seperti keadilan sosial, cinta kasih, kerukunan, solidaritas. Sebaliknya proses sosial yang bersifat dissosiatif mengarah pada terciptanya nilai-nilai negatif atau asosial, seperti kebencian, permusuhan, egoisme, kesombongan, pertentangan, perpecahan dan sebagainya. Jadi proses sosial asosiatif dapat dikatakan proses positif. Proses sosial yang dissosiatif disebut proses negatif. Sehubungan dengan hal ini, maka proses sosial yang asosiatif dapat digunakan sebagai usaha menyelesaikan konflik.

Adapun bentuk penyelesaian konflik yang lazim dipakai, yakni konsiliasi, mediasi, arbitrase, koersi (paksaan), dan detente. Urutan ini berdasarkan kebiasaan orang mencari penyelesaian suatu masalah, yakni cara yang tidak formal lebih dahulu, kemudian cara yang formal, jika cara pertama tidak membawa hasil.<sup>10</sup>

### a. Konsiliasi.

Konsiliasi berasal dari kata Latin *conciliatio* atau perdamaian yaitu suatu cara untuk mempertemukan pihak-pihak yang berselisih guna mencapai persetujuan bersama untuk berdamai. Dalam proses pihak-pihak yang berkepentingan dapat meminta bantuan pihak ke tiga, namun dalam hal ini pihak ketiga tidak bertugas secara menyeluruh dan tuntas. Ia hanya memberikan pertimbangan-pertimbangan yang dianggapnya baik kepada kedua pihak yang berselisih untuk menghentikan sengketa. Contoh yang lazim terjadi misalnya perdamaian antara serikat buruh dan majikan. Yang hadir dalam pertemuan konsiliasi ialah wakil dari serikat buruh, wakil dari majikan/perusahaan serta ketiga yaitu juru damai dari pemerintah, dalam hal ini Departemen Tenaga Kerja. Langkah-langkah untuk berdamai diberikan oleh pihak ketiga, tetapi yang harus mengambil keputusan untuk berdamai adalah pihak serikat buruh dan pihak majikan sendiri.

---

<sup>10</sup> <http://www.dissos.jabarpov.go.id/SITUS%20PRBS/artikel/Penanganan%20Konflik%20Sosial.pdf>

**b. Mediasi.**

Mediasi berasal dari kata Latin *mediatio*, yaitu suatu cara menyelesaikan pertikaian dengan menggunakan seorang pengantara (*mediator*). Dalam hal ini fungsi seorang mediator hampir sama dengan seorang konsiliator. Seorang mediator juga tidak mempunyai wewenang untuk memberikan keputusan yang mengikat; keputusannya hanya bersifat konsultatif. Pihak-pihak yang bersengketa sendirilah yang harus mengambil keputusan untuk menghentikan perselisihan.

**c. Arbitrasi.**

Arbitrasi berasal dari kata Latin *arbitrium*, artinya melalui pengadilan, dengan seorang hakim (*arbiter*) sebagai pengambil keputusan. Arbitrasi berbeda dengan konsiliasi dan mediasi. Seorang arbiter memberi keputusan yang mengikat kedua pihak yang bersengketa, artinya keputusan seorang hakim harus ditaati. Apabila salah satu pihak tidak menerima keputusan itu, ia dapat naik banding kepada pengadilan yang lebih tinggi sampai instansi pengadilan nasional yang tertinggi. Dalam hal persengketaan antara dua negara dapat ditunjuk negara ketiga sebagai arbiter, atau instansi internasional lain seperti PBB. Orang-orang yang bersengketa tidak selalu perlu mencari keputusan secara formal melalui pengadilan. Dalam masalah biasa dan pada lingkup yang sempit pihak-pihak yang bersengketa mencari seseorang atau suatu instansi swasta sebagai arbiter. Cara yang tidak formal itu sering diambil dalam perlombaan dan pertandingan. Dalam hal ini yang bertindak sebagai arbiter adalah wasit.

**d. Koersi.**

Koersi ialah suatu cara menyelesaikan pertikaian dengan menggunakan paksaan fisik atau pun psikologis. Bila paksaan psikologis tidak berhasil, dipakailah paksaan fisik. Pihak yang biasa menggunakan paksaan adalah pihak yang kuat, pihak yang merasa yakin menang, bahkan sanggup menghancurkan pihak musuh. Pihak inilah yang menentukan syarat-syarat untuk menyerah dan berdamai yang harus diterima pihak yang lemah. Misalnya, dalam perang dunia II Amerika memaksa Jepang untuk menghentikan perang dan menerima syarat-syarat damai.

#### e. *Détente*.

Detente berasal dari kata Perancis yang berarti mengendorkan. Pengertian yang diambil dari dunia diplomasi ini berarti mengurangi hubungan tegang antara dua pihak yang bertikai. Cara ini hanya merupakan persiapan untuk mengadakan pendekatan dalam rangka pembicaraan tentang langkah-langkah mencapai perdamaian. Jadi hal ini belum ada penyelesaian definitif, belum ada pihak yang dinyatakan kalah atau menang. Dalam praktek, detente sering dipakai sebagai peluang untuk memperkuat diri masing-masing; perang fisik diganti dengan perang saraf. Lama masa "istirahat" itu. tidak tertentu; jika masing-masing pihak merasa diri lebih kuat, biasanya mereka tidak melangkah ke meja perundingan, melainkan ke medan perang lagi.

#### **Kontribusi Psikososial dalam Penanganan Konflik<sup>11</sup>**

Pada hakikatnya kontribusi teori Psikologi Sosial tidak terbatas hanya untuk menjelaskan dan memahami konflik, akan tetapi sudah lebih maju satu tingkat yaitu berkontribusi untuk resolusi konflik dan rekonsiliasi. Pada area resolusi konflik, kontribusi dari para ahli psikologi sosial yang cukup berpengaruh diberikan oleh Morton Deutsch (1973). Deutsch menyatakan bahwa konflik timbul karena pola hubungan saling ketergantungan yang bersifat negatif antara pihak-pihak yang berkonflik. Setiap konflik mempunyai dimensi kooperatif dan kompetitif sekaligus. Konflik dengan kadar kompetisi yang sangat tinggi cenderung akan menjadi destruktif, sementara konflik dalam iklim kooperasi yang tinggi justru akan menjadi konstruktif. Menurut teori ini tujuan utama dari resolusi konflik adalah bagaimana mengubah dinamika konflik dari yang kompetitif menjadi yang lebih kooperatif. Kontribusi penting lain serta cukup signifikan adalah dari John Burton yang merupakan tokoh terkemuka dari kelompok Human Needs Theory (1990). Teori ini menyatakan bahwa kebutuhan dasar manusia adalah unsur mutlak dalam pemenuhan kesejahteraan manusia. Konflik dan

---

<sup>11</sup> Pidato ilmiah Drs. Ichsan Malik, Msi (Fasilitator konflik di Maluku dan Poso) pada acara Peringatan Pendidikan Psikologi ke-52 di Fakultas Psikologi UI Depok

kekerasan akan muncul apabila satu pihak Merasa bahwa kelompok lain menghalangi pemenuhan kebutuhannya. Burton membedakan antara pertikaian (*dispute*), yang merupakan adanya perebutan material yang masih dapat di negosiasikan, sedangkan konflik (*conflict*) adalah suatu kekurangan atau deprivasi dalam kebutuhan dasar manusia yang sudah berada dalam taraf tidak bisa di negosiasikan. Konflik identitas menurut Burton merupakan kebutuhan yang tidak dapat di negosiasikan karena identitas merupakan hal yang bersifat mendasar.

Untuk melakukan resolusi konflik maka yang harus diupayakan pertama kali adalah terciptanya kondisi yang memungkinkan pihak-pihak yang berkonflik untuk saling memenuhi kebutuhan-kebutuhannya secara konstruktif. Untuk mengurangi timbulnya kekerasan dan konflik terbuka Burton mengusulkan dilakukannya upaya untuk menghilangkan sumber konflik dan secara lebih proaktif mempromosikan lingkungan yang positif untuk memungkinkan masyarakat secara konstruktif memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Kontributor berikutnya dari jajaran ahli Psikologi Sosial adalah Herbert Kelman (1990). Kelman pernah menjadi mediator untuk konflik antara Israel dan Palestina. Kelman memperkenalkan teknik lokakarya untuk pemecahan masalah dalam penyelesaian konflik. Lokarya mengandalkan kepada proses mediasi non-formal oleh pihak ketiga yang disebut sebagai fasilitator dalam mempertemukan orang-orang yang berpengaruh pada kelompok-kelompok yang berkonflik. Tujuan utama dari lokakarya mencapai kesepahaman timbal balik, mengubah persepsi dan sikap terhadap konflik, serta pada akhirnya mengubah pola hubungan diantara pihak yang berkonflik. Kelman berpendapat bahwa perubahan pola hubungan akan membuka jalan untuk penyelesaian konflik yang lebih konstruktif. Kelman menekankan bahwa yang terpenting adalah pemenuhan kebutuhan kolektif, bukan pemenuhan kebutuhan individu partisipan.

Bagaimanakah caranya berbagai teori psikologi sosial dapat diaplikasikan untuk menyelesaikan konflik sosial yang melibatkan seluruh komunitas dan berdarah seperti di Maluku? Wujud nyata dari upaya penerapan teori psikologi sosial yang dikombinasikan dengan prinsip-prinsip pendekatan pemecahan masalah yang dikembangkan di jurusan Psikologi Intervensi Sosial. Setiap upaya intervensi sosial pada hakikatnya harus di mulai dari visi, yaitu suatu pandangan



kedepan tentang kondisi ideal yang ingin di capai. Visi biasanya berasal dari mimpi tentang suatu kondisi ideal. Mimpi akan menjadi visi apabila sudah muncul komitmen untuk mewujudkan mimpi menjadi realitas. Visi akan berfungsi menjadi petunjuk arah bagi pergerakan langkah intervensi. Visi juga dapat diibaratkan sebagai bintang petunjuk arah, seorang nelayan akan dituntun oleh bintang ketika ia sedang mencari ikan di laut pada malam hari.

Bagaimana dalam waktu yang tidak terlalu lama Maluku bisa menjadi Damai, dan perdamaian tersebut di proses oleh mereka-mereka yang menjadi korban, karena merekalah yang paling sengsara diakibatkan oleh konflik. Visi yang muncul dari mimpi tersebut yaitu, bahwa resolusi konflik dapat terjadi secara tuntas serta perdamaian sedikit demi sedikit dapat terwujud di Maluku, apabila para korban atau *victims* telah berubah menjadi *survivors*. Dengan kata lain korban telah menjadi bagian dari solusi (*Part of Solutions*). Langkah berikutnya dalam intervensi adalah membuat Peta untuk dapat menjadi petunjuk jalan. Peta jalan ini dalam bahasa lain disebut juga sebagai Strategi Intervensi (Si Kahn, 1982). Strategi intervensi untuk resolusi konflik Maluku, pada dasarnya dikembangkan dan di modifikasi dari kerangka *making peace* yang di buat oleh Adam. C. Curle tahun 1971 (John Paul Lederach, 1998, ). Ada dua syarat utama untuk terwujudnya damai, yaitu pertama, adanya kesadaran kritis yang tinggi dari seluruh pihak yang berkonflik. Kedua adanya kapasitas/kekuatan yang berimbang dari pihak-pihak yang berkonflik, sehingga tidak terjadi penindasan dari kelompok yang lebih dominant, persyaratan ini sejalan dengan premis yang terdapat dalam *Social Dominance Theory*. Kedua syarat ini berkembang dalam suatu proses yang bertahap dan bertingkat-tingkat. Tahap pertama, untuk membangun kesadaran kritis, dan kapasitas pihak yang berkonflik ditujukan dengan sasaran pelaku dan korban langsung, proses dan media yang digunakan adalah media lokakarya kritis yang berupaya untuk membongkar sumber konflik, melakukan identifikasi dari para pelaku yang terlibat, mengukur kapasitas bersama untuk mencari solusi melalui analisis SWOT, serta membuat perencanaan untuk aksi bersama.

Selanjutnya, tahap kedua adalah dengan modalitas kesepakatan minimal yang telah di buat pada saat lokakarya, kedua belah pihak yang berkonflik dan

para korban kemudian melakukan konsolidasi di dalam kelompoknya masing-masing, termasuk kepada kelompok yang bukan merupakan pelaku dan korban langsung. Biasanya berupa sosialisasi sumber konflik, serta diskusi peluang dan ancaman yang ada bila akan mengambil keputusan untuk mengambil alternatif lain selain melanjutkan konflik. Proses sosialisasi dilakukan secara bertingkat-tingkat, sehingga akhirnya seluruh pihak yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung telah mendapatkan informasi, dan mulai terbuka kesadarannya. Langkah kedua ini jikalau dikaitkan dengan teori dari John Burton, merupakan langkah prevention.

Pada akhirnya, tahap ketiga, adalah negosiasi atau berunding antara kedua belah pihak yang berkonflik untuk memecahkan masalah, mengambil pilihan yang terbaik untuk pemecahan masalah, serta mengambil keputusan untuk menetapkan langkah-langkah ke depan untuk mencegah agar konflik tidak terulang kembali. Negosiasi mensyaratkan kesadaran kritis dari kedua belah pihak perihal sumber konflik, serta mensyaratkan kapasitas atau kekuatan yang berimbang dari kedua belah pihak yang sedang melakukan perundingan. Negosiasi harus menolak intimidasi, atau represi dari pihak-pihak yang sedang bernegosiasi.

Langkah berikutnya dari proses intervensi adalah mencari bahasa yang dapat dimengerti oleh kedua belah pihak yang sedang berkonflik. Pada Lokakarya yang kedua dari upaya rekonsiliasi Maluku, yang melibatkan 40 orang korban dan pelaku konflik, pada akhirnya ditemukan bahasa yang sama untuk melakukan rekonsiliasi di Maluku yaitu Bakubae. Bakubae artinya adalah rekonsiliasi yang bertumpu kepada korban konflik. Bahasa bakubae ini sangat penting, karena pada lokakarya pertama untuk rekonsiliasi yang melibatkan 12 orang dari kedua belah pihak yang berkonflik. Setelah 20 hari dialog, seluruh partisipan tetap menolak kata damai. Mereka meminta kata damai di hilangkan dari kamus dan saat pertemuan, mereka masih ingin berperang sampai salah satu pihak musnah. Setelah diketemukannya kata Bakubae yang berasal dari anak-anak, yaitu ketika anak di Maluku berkonflik, untuk berdamai mereka saling menempelkan jempol dan berkata Bakubae. Maka proses lokakarya bakubae menjadi lebih lancar dan efektif, karena telah menggunakan bahasa yang sama.

Langkah selanjutnya dari intervensi adalah melaksanakan berbagai kegiatan yang dapat menjamin keajegan dari proses intervensi yang dilakukan, sehingga program dapat terus berkelanjutan. Bakubae berupaya melibatkan seluruh kelompok masyarakat yang menjadi korban maupun kelompok yang terlibat dalam konflik Maluku. Antara lain Pengungsi, pemimpin perang, intelektual, jurnalis, para pimpinan tradisional/Raja, pengacara, LSM, pimpinan agama. Melalui lokakarya, mereka dipersatukan kembali. Setiap kelompok rata-rata melakukan 3 kali lokakarya. Waktu yang diperlukan untuk seluruh proses ini adalah 3 tahun.

Indikasi dari terus berkembangnya intervensi, terlihat dari inisiatif dari beberapa kelompok mendirikan lembaga yang independen. Para pengacara yang tadinya berasal dari pengacara gereja dan pengacara muslim, kemudian mendirikan LBH Bakubae, yang didedikasikan untuk membantu seluruh korban. Para jurnalis yang tadinya terbelah menjadi jurnalis muslim dan jurnalis kristen, dengan inisiatif sendiri mendirikan Maluku Media Center. Para Raja/Latupati sedang terus mempersiapkan diri untuk mendirikan Forum Latupati yang akan berfungsi untuk mencegah konflik di Maluku pada masa yang akan datang. Para aktivis LSM yang terlibat dalam gerakan Bakubae, kemudian mendirikan Pasar Bakubae, yang merupakan media interaksi untuk kedua komunitas yang semula telah terbelah.

Psikologi umumnya, khususnya Psikologi Sosial sangat bermanfaat dalam memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat Indonesia. Kontribusi dari psikososial terhadap penanganan konflik cukup bervariasi, dan memberikan sumbangan yang berharga dan signifikan, terutama teori-teori *intergroup process*, yang memberikan dampak pada terjadinya konflik antar kelompok. Perlu ada upaya yang lebih komprehensif untuk menemukan dan memperkaya teori-teori *intergroup process* yang khas Indonesia, atau yang cocok bagi upaya penerapannya di tingkat lokal. Karena pada masa mendatang konflik kekerasan antar kelompok masih potensial untuk berkembang di Indonesia.

Penerapan teori-teori Psikologi Sosial untuk memecahkan masalah-masalah yang terjadi di dalam masyarakat perlu dikaji dan ditindaklanjuti oleh institusi pendidikan dan pihak terkait. Serta membuka ruang untuk ditemukannya

metodologi yang bersifat praktis dan tepat guna untuk memecahkan masalah masyarakat. Masih merebaknya berbagai konflik dengan kekerasan pada berbagai wilayah Indonesia, serta masih terbengkalainya proses pembangunan pasca konflik diberbagai wilayah konflik, haruslah direspon dengan memadai. Mungkin sudah saatnya bagi kita untuk merancang suatu lembaga baru, yang akan berfungsi untuk mendorong proses pembangunan dan perdamaian di Indonesia. Berbagai publikasi seputar upaya-upaya penerapan teori-teori psikologi sosial masih sangat terbatas, sementara kemampuan menulispun hampir tidak ada, pada sebahagian besar para penggiat psikologi sosial, oleh karena itu perlu difikirkan langkah-langkah intervensi untuk menutupi kekurangan tersebut

### **Teori Konflik**

**Konflik** dapat diterjemahkan dalam beberapa istilah, antara lain : perbedaan pendapat, persaingan dan permusuhan. Konflik cenderung terjadi pada perkumpulan dari beberapa individu-individu yang berbeda prinsip dan tujuan yang dilatarbelakangi oleh perbedaan ciri-ciri yang dibawa individu dalam suatu interaksi. Konflik terjadi dalam kondisi yang ditimbulkan oleh adanya kekuatan yang bersumber dari keinginan manusia yang saling bertentangan. Bisa dikatakan juga sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya. Situasi yang wajar dalam setiap masyarakat dan tidak satu masyarakat pun yang tidak pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat lainnya. Konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri.

Dalam definisi yang berbeda, Konflik adalah pergesekan atau friksi yang terekspresikan di antara dua pihak atau lebih, di mana masing-masing mempersepsi adanya intervensi dari pihak lain, yang dianggap menghalangi jalan untuk mencapai sasaran. Konflik hanya terjadi bila semua pihak (perorangan, bukan kelompok) yang terlibat, mencium adanya ketidaksepakatan.

Apapun definisi konflik yang kita miliki, di mana saja kita menarik garis, sampai pada kekerasan keluarga, kita merujuk pada situasi adanya kerusakan dalam hubungan dan tantangan pada norma-norma dan penguasa-penguasa.<sup>12</sup> Konflik itu terjadi disebabkan adanya penegasan individualisme. Konflik itu sebagai bentuk protes berbasis rasa frustrasi terhadap kurangnya kesempatan untuk pembangunan dan terhadap kurangnya pengakuan identitas. Jika partisipan konflik itu dapat mulai mengenal konfliknya sebagai kerusakan hubungan, dan ada persamaan mendasar antara yang bertikai, maka proses abstraksi akan meningkatkan keobjektifannya. Tujuan proses ini adalah untuk memungkinkan partisipan konflik memahami bahwa semua partisipan mempunyai kebutuhan-kebutuhan yang sah yang harus dipenuhi untuk menyelesaikan konflik itu.

Masing-masing orang, pihak maupun kelompok tertentu yang mengalami konflik, pasti akan memilih jalan termudah dan menguntungkan bagi dirinya untuk segera terlepas dari masalah dan konflik. Semua itu tidak terlepas dari kepentingan masing-masing individu maupun kelompok agar segala ambisinya bisa terpenuhi tanpa rintangan, tetapi kesemuanya itu tidak akan berakhir dengan baik jika tidak ada pihak yang saling menyadari akan toleransi dan kepentingan orang lain.

Konflik juga bisa disebabkan oleh adanya kelompok lapisan bawah yang semakin mempertanyakan legitimasi dari keberadaan distribusi sumber-sumber langka karena kecilnya saluran untuk menyampaikan keluhan-keluhan yang ada.<sup>13</sup> Apabila dalam suatu masyarakat terdapat lembaga-lembaga yang berfungsi menampung aspirasi dan keluhan masyarakat serta dijalankan sebagaimana fungsinya, tentu akan sedikit sekali timbul konflik, bahkan hampir tidak ada konflik-konflik kecil yang akan terjadi dalam masyarakat.

Banyak metode dan cara untuk menyelesaikan konflik yang sering kita dengar dengan istilah Resolusi Konflik. Resolusi konflik merupakan suatu terminologi ilmiah yang menekankan kebutuhan untuk melihat perdamaian sebagai suatu proses terbuka dan membagi proses penyelesaian konflik dalam

---

<sup>12</sup> Burton, *Teori Kebutuhan Manusia*, 1991

<sup>13</sup> Tuhana Taufiq Andrianto, *Konflik Maluku*, Cet. Th.2000

beberapa tahap sesuai dengan dinamika siklus konflik.<sup>14</sup> Penjabaran tahapan proses resolusi konflik dibuat untuk 4 (empat) tujuan.

1. Pertama, konflik tidak boleh hanya dipandang sebagai suatu fenomena politik-militer, namun harus dilihat sebagai suatu fenomena sosial.
2. Kedua, konflik memiliki suatu siklus hidup yang tidak berjalan linear. Siklus hidup suatu konflik yang spesifik sangat tergantung dari dinamika lingkungan konflik yang spesifik pula.
3. Ketiga, sebab-sebab suatu konflik tidak dapat direduksi ke dalam suatu variabel tunggal dalam bentuk suatu proposisi kausalitas bivariat (bahwa Suatu konflik sosial harus dilihat sebagai suatu fenomena yang terjadi karena interaksi bertingkat berbagai faktor).
4. Terakhir, resolusi konflik hanya dapat diterapkan secara optimal jika dikombinasikan dengan beragam mekanisme penyelesaian konflik lain yang relevan. Suatu mekanisme resolusi konflik hanya dapat diterapkan secara efektif jika dikaitkan dengan upaya komprehensif untuk mewujudkan perdamaian yang langgeng.

Dinamika resolusi konflik dapat dimulai dari formasi konflik kekerasan menuju perubahan sosial dengan mengabaikan transformasi konflik.<sup>15</sup> Konteks resolusi konflik Maluku harus dilakukan secara bertahap dan integral demi pengkondisian pencegahan konflik serupa di masa depan.

Konflik Maluku yang bisa disebut sebagai konflik horisontal, telah berlangsung selama kurang lebih 4 tahun (1999 sampai 2003). Dalam aspek waktu merupakan usia konflik yang relatif panjang jika dibandingkan dengan konflik sejenis di beberapa wilayah di Indonesia. Selain itu, konflik Maluku juga tidak sekedar konflik agama, akan tetapi terdapat banyak penyebab, latar belakang serta kepentingan yang memicu dan menyulut pertumpahan darah di daerah tersebut. Untuk itu, kita sebagai warga negara yang mencintai perdamaian dan persatuan, hendaknya selalu waspada dengan pihak-pihak yang berusaha memancing konflik serupa seperti di Maluku ini.

### **Ruang Lingkup Konflik**

Bagaimanapun pengertian konflik dapat berbeda arti bagi orang-orang yang berbeda, misalnya bahwa konflik dapat merujuk pada suatu debat atau

<sup>14</sup> TEMPO Interaktif, Kamis, 17 Juni 2004 | 12:51 WIB

<sup>15</sup> Pieter George Manoppo, *RESOLUSI KONFLIK INTERAKTIF BERBASIS KOMUNITAS KORBAN, Sebuah Pendekatan Psikososial Di Maluku*, Cet.Th.2005

perlombaan antar individu atau antar kelompok, suatu ketidaksetujuan, argumentasi, perselisihan atau pertentangan; suatu perjuangan, peperangan atau pertikaian ; atau suatu keadaan gangguan, ketidakstabilan, ketidakteraturan atau kekacauan.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa ruang lingkup konflik adalah sebagai berikut :

1. Konflik yang timbul diantara individu yang satu dengan individu yang lain (antar individu), yang meliputi ; (a) antara individu dengan individu lain dari kelompok yang berbeda, misalnya seorang warga suku tertentu dengan seorang warga suku yang lain, dan (b) antara individu-individu dalam satu kelompok, misalnya perebutan tanah antar anggota suku, yang disebut juga sebagai *konflik interhouse* atau *inter-generational*.
2. Konflik antar kelompok (intra group atau intrahouse), dapat berupa konflik antar sub-sub kelompok yang otonom dalam satu kelompok, dan konflik antar kelompok besar yang otonom dalam komunitas atau masyarakat.

### **Sifat Konflik**

Konflik bukanlah suatu keadaan yang statis, melainkan bersifat ekspresif, dinamis dan dialektis. Konflik sangat erat kaitannya dengan keadaan damai. Hal ini sebagaimana dikemukakan *Adam Curle (1971)* yang dikutip *Lederach (1998)* dengan menggambarkan kontinum hubungan tersebut. Pergerakan dari keadaan konflik kepada peluang untuk menyelesaikan konflik yang terjadi sampai pada situasi damai, digambarkan dalam 4 tahap utama, sebagai berikut :

1. Tahap pertama adalah *tahap konflik tersembunyi*, dimana orang masih tidak menyadari adanya ketidakseimbangan dari kekuatan dan adanya ketidakadilan yang mempengaruhi kehidupannya. Jika kesadaran akan adanya konflik meningkat, maka timbul perubahan yaitu memasuki tahap konfrontasi.

2. Tahap kedua adalah *tahap konfrontasi*, yaitu suatu keadaan dimana konflik diekspresikan secara terbuka, baik dengan memilih cara kekerasan maupun tanpa kekerasan atau kombinasi dari keduanya. Apabila tahap kedua tersebut akan menimbulkan keseimbangan kekuatan dan pengakuan eksistensi kedua pihak yang berkonfrontasi, hal ini akan menuntun kepada suatu penyelesaian konflik.
3. Tahap ketiga yaitu *tahap negosiasi*, kedua belah pihak yang berkonflik telah menyadari adanya konflik dan mengakui posisi dan eksistensi masing-masing pihak sehingga memungkinkan untuk melakukan negosiasi.
4. Tahap keempat, dengan berhasilnya negosiasi, maka akan mengarahkan penyelesaian konflik dan perbaikan hubungan antar kedua belah pihak. Kondisi inilah yang disebut *hidup berkelanjutan (survive)* atau mencapai situasi berkeadilan dan damai.

Berdasarkan sasaran dan perilaku (bertentangan atau selaras), konflik dibedakan menjadi 4 sifat, yaitu :

1. **Tanpa Konflik** ; suatu situasi damai atau situasi kestabilan yang dinamis, dalam arti bila keadaan ini ingin terus dicapai, maka orang-orang yang ada di dalamnya harus mampu memanfaatkan perilaku dan tujuan serta mengelola konflik secara kreatif.
2. **Konflik Tertutup (*Latent*)** ; suatu konflik yang sifatnya tersembunyi (berakar namun tidak tampak di permukaan), sehingga untuk dapat menanganinya secara efektif, tipe konflik ini perlu diangkat ke permukaan. Konflik tipe ini dicirikan dengan adanya tekanan-tekanan yang tidak tampak.
3. **Konflik Terbuka (*Manifest*)** ; suatu konflik yang berakar dalam dan sangat nyata di permukaan. Konflik tipe ini dicirikan oleh aktifnya pihak-pihak yang berkonflik dalam perselisihan yang terjadi, mungkin sudah mulai bernegosiasi dan mungkin juga mencapai jalan buntu.
4. **Konflik di Permukaan (*Emerging*)** ; suatu konflik yang berakar dangkal atau bahkan tidak berakar dan muncul hanya karena kesalah pahaman mengenai sasaran. Konflik tipe ini dapat diatasi dengan meningkatkan



komunikasi. Konflik tipe ini dicirikan dengan telah teridentifikasinya pihak-pihak yang berkonflik. Mereka mengakui adanya perselisihan, kebanyakan permasalahannya jelas, tetapi proses negosiasi atau penyelesaian masalah lainnya belum berkembang.

### **Siklus Konflik.**

Siklus konflik menggambarkan rangkaian kejadian yang membentuk suatu siklus. Tetapi urutan kejadian bukan merupakan tahapan yang kaku. Menurut Kriesberg bahwa "tahapan-tahapan yang luas melalui perjuangan cenderung bergerak dan bervariasi dalam konteks berapa lama suatu tahap berakhir, transisi dari tahap satu ke tahap berikutnya, atau urutan kejadian".

Siklus konflik mencakup tahapan kegiatan berikut :

1. **Kondisi-kondisi yang Mendasari.** Kondisi yang mendasari konflik adalah hubungan antar pihak-pihak yang berkonflik yang mengarah pada keluhan-keluhan dan perbedaan tujuan, perbedaan status dalam hierarki sosial, perbedaan dalam konteks sosial.
2. **Manifestasi.** Pada tahap awal konflik, upaya perjuangan menjadi nyata atau manifest. Empat hal yang terjadi pada tahap ini adalah : (a) paling tidak satu pihak memiliki identitas diri, misal uang membedakan satu pihak dari pihak lainnya, (b) salah satu pihak yakin atas adanya keluhan-keluhan atau kondisi yang tidak memuaskan atau tidak adil, (3) salah satu anggota meyakini bahwa kondisi yang tidak memuaskan tersebut dapat diatasi melalui perubahan pada pihak lainnya, dan (d) kedua pihak memiliki keyakinan bahwa mereka dapat bertindak untuk mencapai tujuan tersebut.

Konflik menjadi manifest bila salah satu pihak mengekspresikan keyakinannya tersebut dengan memobilisasi pendukung-pendukung atau dengan mencoba mempengaruhi pihak lawannya secara langsung untuk mencapai tujuan mereka. Adakalanya untuk mengatasi munculnya konflik ke permukaan, dilakukan upaya-upaya tertentu. Upaya-upaya tersebut meliputi *intimidasi* pihak-

pihak yang melakukan perubahan, mengurangi sumberdaya agar tidak terjadi perubahan yang efektif, atau meyakinkan pada pihak lainnya bahwa mereka tidak dapat mencapai tujuan tersebut. Cara lain dengan meyakinkan bahwa kondisi yang mereka hadapi adalah adil atau merupakan hasil tindakan mereka sendiri, memperbaiki kondisi ketidakadilan atau meningkatkan identitas bersama.

1. *Eskalasi*. Tahap eskalasi biasanya merupakan tahap yang relatif lama. Pada tahap ini perlawanan menjadi nyata dan masing-masing berusaha untuk mencapai tujuannya, meningkatkan usaha-usaha mereka dengan memperkuat sarana-sarana yang mereka gunakan dan mengumpulkan dukungan-dukungan. Pada awalnya cara-cara yang digunakan bersifat persuasif dan bisa jadi menjanjikan hasil yang menguntungkan, namun demikian dapat saja terjadi bentuk kekerasan atau paksaan digunakan walaupun halus. Pada tahap ini ada kecenderungan konflik menjadi destruktif, karena interaksi masing-masing pihak semakin kuat dan mereka cenderung melihat dalam posisi "zero-sum conflict". Dimensi hubungan yang menentukan sejauhmana suatu konflik bersifat destruktif adalah perlakuan yang tidak manusiawi, dan keinginan untuk melanjutkan perjuangan-perjuangan dan bahkan membalas dendam, kekerasan, intimidasi dan penekanan pada musuh yang hanya menimbulkan konflik yang berkepanjangan.
2. *De-eskalasi*. De-eskalasi terjadi setelah jangka waktu yang bervariasi dari tahap eskalasi dan biasanya terjadi pada setiap pertikaian. Faktor yang mempengaruhinya beragam baik internal pada pihak-pihak yang berkonflik ataupun kondisi eksternal.

Kondisi-kondisi yang mengarah pada de-eskalasi adalah :

1. Melemahnya upaya meneruskan perlawanan
2. Cara-cara yang tidak memaksa ; berubah cara pandang mengenai hubungan, saling pengertian, tumbuhnya saling ketergantungan, membangun kepercayaan, perubahan salah satu pihak yang berkonflik (perubahan kepemimpinan, peraturan dan lain-lain) juga peran perantara.

3. Kerangka waktu dalam menyelesaikan konflik (jangka pendek atau jangka panjang).
4. Kondisi sosial, ekonomi, ideologi dan demografi.

Perantara atau pihak ketiga (dari luar) dapat memberikan sumbangan berarti dalam mencapai tahap de-eskalasi, yakni dalam (1) mengatur hal-hal yang berkenaan untuk mengakhiri konflik (2) membagi sumberdaya yang ada (3) memberikan legitimasi pada opsi-opsi baru (4) membantu mengimplementasikan dan menjaga kesepakatan yang telah dicapai.

1. **Terminasi.** Peralihan dari tahap de-eskalasi menuju terminasi jarang terjadi secara mulus. Adakalanya terdapat pihak-pihak yang mensabotase, yakni orang-orang yang tidak terlibat penuh dalam proses pengelolaan konflik atau orang-orang yang tidak mendukung, meski dalam model siklus konflik, cepat atau lambat suatu konflik akan mencapai tahap terminasi suatu terminasi konflik terjadi karena pihak yang menantang merubah bentuk hubungannya dengan pihak lawan. Adakalanya salah satu pihak menekan pihak lainnya atau diantara mereka terjadi bentuk hubungan kompromi, sehingga mencapai hasil yang menguntungkan kedua belah pihak, tetapi hasilnya jarang benar-benar seimbang dan tetap ada ketidaksepakatan dalam menilai hasilnya. Proses terminasi bisa terjadi melalui proses negosiasi atau mediasi.
2. **Hasil dan Spiral.** Tahap terminasi memberikan hasil dalam berbagai bentuk, seperti perubahan-perubahan internal pihak yang berkonflik, perubahan hubungan yang lebih memuaskan, rekonsiliasi dan restrukturasi konteks sosial. Perubahan internal yang terjadi bisa dalam bentuk penghancuran atau kematian dari salah satu pihak yang berkonflik, misalnya kematian anggota, bubarnya kelompok atau organisasi. Apabila pihak yang berkonflik dalam kelompok, bisa terjadi perubahan kepemimpinan atau perubahan ideologi kelompok, perubahan aliansi, dan lain-lain. Selain itu, dari pihak partisan menjadi punya keyakinan bahwa pandangan dari pihak lawan bisa jadi benar.

## **Teori-teori Terapan tentang Konflik Sosial**

### **Teori-teori Penyebab Konflik Sosial.**

*Fisher (2000)* mengidentifikasi teori-teori berbagai penyebab konflik sebagai berikut :

#### ***Teori Hubungan Masyarakat***

Teori ini beranggapan bahwa konflik disebabkan oleh polarisasi yang terus terjadi, ketidakpercayaan dan permusuhan diantara kelompok yang berbeda-beda dalam suatu masyarakat. Sasaran yang ingin dicapai teori ini adalah : (1) Meningkatkan komunikasi dan saling pengertian antara kelompok-kelompok yang mengalami konflik, dan (2) Mengusahakan toleransi dan agar masyarakat lebih terbiasa saling menerima keragaman yang ada di dalamnya.

#### ***Teori Negosiasi Prinsip***

Teori ini beranggapan bahwa konflik disebabkan oleh posisi-posisi yang tidak selaras, dan perbedaan pandangan tentang konflik oleh pihak-pihak yang mengalami konflik. Sasaran yang ingin dicapai teori ini adalah : (1) Membantu pihak-pihak yang mengalami konflik untuk memisahkan perasaan pribadi dengan berbagai masalah dan isu, dan memungkinkan mereka untuk melakukan negosiasi berdasar kepentingan-kepentingan mereka daripada posisi tertentu yang sudah tetap, serta (2) Melancarkan proses pencapaian kesepakatan yang menguntungkan kedua belah pihak atau semua pihak.

#### ***Teori Kebutuhan Manusia***

Teori ini berasumsi bahwa konflik yang berakar dalam masyarakat disebabkan oleh kebutuhan dasar manusia (fisik, mental dan sosial) yang tidak terpenuhi atau dihalangi. Keamanan, identitas, pengakuan, partisipasi dan otonomi sering merupakan inti dari pembicaraan. Sasaran yang ingin dicapai teori ini adalah : (1) Membantu pihak-pihak yang mengalami konflik untuk mengidentifikasi dan mengupayakan bersama kebutuhan mereka yang tidak terpenuhi dan

menghasilkan pilihan-pilihan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan itu, serta (2) Agar pihak-pihak yang mengalami konflik mencapai kesepakatan untuk memenuhi kebutuhan dasar semua pihak.

### ***Teori Identitas***

Teori ini memiliki asumsi bahwa konflik disebabkan karena identitas yang terancam, yang sering berakar pada hilangnya sesuatu atau penderitaan di masa lalu yang tidak terselesaikan. Sasaran yang ingin dicapai teori ini adalah : (1) Melalui fasilitasi lokakarya dan dialog antara pihak-pihak yang mengalami konflik, mereka diharapkan dapat mengidentifikasi ancaman-ancaman dan ketakutan yang mereka rasakan masing-masing dan untuk membangun empati dan rekonsiliasi di antara mereka, serta (2) Meraih kesepakatan bersama yang mengakui kebutuhan identitas pokok semua pihak.

### ***Teori Kesalahpahaman Antar Budaya***

Teori ini berasumsi bahwa konflik disebabkan oleh ketidakcocokkan dalam cara-cara komunikasi di antara berbagai budaya yang berbeda. Sasaran yang ingin dicapai teori ini adalah : (1) Menambah pengetahuan pihak-pihak yang mengalami konflik mengenai budaya pihak lain, (2) Mengurangi *stereotip negative* yang mereka miliki tentang pihak lain, dan (3) Meningkatkan keefektifan komunikasi antar budaya.

### ***Teori Transformasi Konflik***

Teori ini beranggapan bahwa konflik disebabkan oleh masalah-masalah ketidaksetaraan dan ketidakadilan yang muncul sebagai masalah-masalah sosial, budaya dan ekonomi. Sasaran yang ingin dicapai teori ini adalah : (1) Mengubah berbagai struktur dan kerangka kerja yang menyebabkan ketidaksetaraan dan ketidakadilan, termasuk kesenjangan ekonomi, (2) Meningkatkan jalinan hubungan dan sikap jangka panjang di antara pihak-pihak yang mengalami konflik, serta (3) Mengembangkan berbagai proses dan sistem untuk

mempromosikan pemberdayaan, keadilan, perdamaian, pengampunan, rekonsiliasi, pengakuan.

### **Isu-isu Kritis Dalam Konflik Sosial (Faktor Penyebab)**

Beberapa isu kritis (faktor penyebab) berkenaan dengan konflik menurut *Fisher (2000)* dalam *Nuraini dan Ida Yuhana (2003)* adalah sebagai berikut :

#### **1. Kekuasaan**

Kekuasaan yang dimaksud disini adalah kekuatan, legitimasi, otoritas atau kemampuan memaksa pihak lain. Dalam suatu konflik, seringkali akar masalahnya berpusat pada usaha untuk memperoleh kekuasaan yang lebih besar, atau kekhawatiran kehilangan kekuasaan. Pihak yang berkonflik sering merasa bahwa mereka tidak memiliki kekuasaan untuk melakukan perubahan atau perdamaian. Beberapa situasi dapat dipengaruhi oleh kekuasaan yang bersumber dari adanya otoritas, akses ke sumberdaya, jaringan kerja, kemampuan/keahlian, informasi serta sumber yang disebabkan kepribadian seseorang.

#### **2. Budaya**

Budaya sangat menentukan cara orang berpikir dan bertindak. Masyarakat dimanapun menghormati budayanya sendiri dan sering mempertahankannya dalam menghadapi pengaruh-pengaruh dari luar. Budaya yang dimaksud adalah suatu kebiasaan dan nilai-nilai tertentu yang diakui secara umum oleh suatu masyarakat yang tinggal di suatu tempat tertentu. Budaya itu sendiri merupakan produk kolektif yang menghasilkan suatu ukuran dan rangkaian tindakan yang dipakai sebagai acuan untuk menilai tindakan orang lain. Budaya ini sering muncul sebagai faktor yang berpengaruh terhadap konflik.

#### **3. Identitas**

Identitas dalam kaitannya dengan situasi konflik memiliki banyak dimensi. Rasa identitas seseorang dapat cepat berubah sebagai respons terhadap ancaman, baik yang nyata atau yang dirasakan. Sesungguhnya suatu hal yang penting dari

seseorang untuk memiliki rasa percaya terhadap siapa dirinya (memilih identitasnya sendiri), sehingga orang lain tidak dapat memaksakan suatu identitas tertentu pada dirinya. Konflik sering terjadi akibat tidak diakuinya atau dipaksakannya suatu identitas tertentu pada seseorang/sekelompok orang atau adanya prasangka (stereotip) yang tidak akurat.

#### **4. Gender**

Gender yang dimaksud disini adalah perbedaan pria dan wanita yang dikonstruksi secara sosial. Pria dan wanita memiliki peran sosial, sumber kekuasaan dan pengaruh yang berbeda. Akibat perbedaan peran dan tanggung jawab ini, pria dan wanita dapat memiliki perspektif yang berbeda dan mungkin kepentingan yang bersaing. Implikasi perbedaan ini dalam analisis konflik, penilaian mengenai dampak konflik kekerasan, dalam melakukan identifikasi strategi yang sesuai bagi tindakan, dan kemungkinan kelompok atau pelaku untuk bekerja sama menyelesaikan konflik, serta mengurangi efek yang timbul karena kekerasan.

#### **5. Hak**

Hak merupakan dimensi konflik sosial dan politik yang vital. Pelanggaran hak dan perjuangan untuk menghapuskan pelanggaran ini merupakan dasar dari beberapa konflik kekerasan.

#### **Beberapa Konflik yang Potensial Muncul di Daerah**

1. Benturan kepentingan dalam pemilihan kepala daerah.
2. Pertikaian yang terjadi karena perbedaan aspirasi dalam pemilihan kepala desa.
3. Pengangkatan dan promosi jabatan aparat daerah yang selalu mengundang konflik.
4. Hubungan antara eksekutif legislatif daerah yang belum tertata dalam hubungan yang fungsional dan profesional.
5. Akses dan pemilikan sumber ekonomi yang muncul atau mencuat sejak Otda diterapkan seperti penguasaan dan distribusi air yang dikomersialkan untuk publik.
6. Dan, perebutan pada sumber pendapatan yang terbuka sejak adanya Otonomi Daerah seperti penarikan retribusi, pajak reklame.
7. Tarik menarik kekuasaan dan kewenangan terutama berkaitan dengan dana dan penganggaran dengan pusat.

8. Konflik yang berkaitan dengan pergeseran dan perpindahan pemilikan tanah.
9. Pertikaian yang muncul tentang batas wilayah (kabupaten-kodya) karena perluasan dan penentuan ulang batas wilayah.
10. Konflik sosial yang muncul karena booming perilaku asosial yang mulai menyebar ke daerah (narkoba, prostitusi, judi, minum-minuman).
11. Konflik internal Pemda yang berkaitan dengan penentuan tugas dan kewajiban antara Dinas dan lembaga yang ada di daerah.
12. Rasionalisasi sumberdaya manusia dan 'Reseizing' dinas dan lembaga daerah.
13. Konflik yang muncul karena penguatan ulang rasa primordial kedaerahan untuk legitimasi jabatan dan fungsi-fungsi tertentu di daerah.
14. Pengadaan dana koordinasi kegiatan untuk aparat di tingkat kecamatan.
15. Sinkronisasi operasi khusus di daerah seperti operasi perjudian.
16. Konflik kewenangan dan pertanggungjawaban antara camat sebagai aparat daerah (bukan penguasa wilayah lagi) dengan Lurah atau Kepdes yang dipilih warga dan memiliki otonomi.
17. Konflik yang mungkin terjadi karena perubahan fungsi dan status camat (yang bertugas hanya jika ada delegasi wewenang dari bupati) dengan mensinkronisasikannya dengan tugas sektoral dari berbagai dinas dan lembaga yang ada di Pemda (Pheni Chalid, 2004).

### **Realitas Konflik di Indonesia**

Dalam perjalanan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat di Indonesia, terutama setelah terjadinya krisis multidimensi pada tahun 1997, situasi konflik di tanah air begitu marak dengan karakteristik konflik yang beragam. Konflik-konflik yang terjadi di Indonesia sebagaimana dikemukakan oleh Payne (1997) berkisar antara ; 1) *Welfarist communalism*, yaitu konflik yang terjadi karena kecemburuan sosial akibat distribusi sumberdaya yang tidak dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat, 2) *Retaliatory communalism*, yakni konflik yang diakibatkan oleh tindakan-tindakan kekerasan yang dilakukan antar komunitas, dan 3) *Separatist communalism*, yakni konflik vertikal dengan adanya gerakan-gerakan separatis yang ingin memisahkan diri secara politik.

Konflik horizontal bernuansa SARA (Suku, Agama, Ras dan Antargolongan) yang terjadi di daerah Sambas Kalimantan Barat, dan Sampit di Kalimantan Tengah, dapat dikategorikan sebagai *Welfarist communalism*, yaitu konflik yang terjadi karena kecemburuan sosial akibat distribusi sumberdaya yang



tidak seimbang antara penduduk pribumi dengan pendatang, disamping adanya sentimen etnik atau ras antara suku Melayu dan Dayak dengan suku Madura sebagai pemicu konflik. Selanjutnya konflik yang bernuansa SARA lainnya seperti yang terjadi di Ambon (Maluku), dan Ternate (Maluku Utara), serta konflik Poso (Sulawesi Tengah) dapat dikategorikan sebagai *Retaliatory communalism*, yakni konflik yang diakibatkan oleh tindakan kekerasan yang dilakukan antar komunitas, dengan sentimen keagamaan sebagai pemicu konflik. Sementara konflik vertikal yang muncul di Nanggroe Aceh Darussalam dan di Papua, dapat dikategorikan sebagai *Separatist communalism*, yakni konflik yang ditandai dengan adanya gerakan-gerakan separatis yang ingin memisahkan diri secara politik.

Begitu pula terjadinya konflik yang bersifat lokal kedaerahan namun sudah menjadi isu nasional, seperti “kasus Matraman” di Jakarta, konflik sosial di Mataram Nusa Tenggara Barat, konflik sosial di daerah Indramayu, konflik vertikal di Majalaya, dan konflik-konflik lokal kedaerahan lainnya di berbagai wilayah Indonesia, seperti konflik sosial di Subang, Purwakarta, Banjaran, dan di lain-lain tempat, lebih bercorak *Welfarist communalism*, karena kecemburuan sosial akibat distribusi sumberdaya yang tidak dapat diakses oleh semua lapisan, dan *Retaliatory communalism*, dimana konflik yang terjadi diakibatkan oleh kekerasan antar komunitas.

Situasi konflik tersebut semakin memperburuk citra masyarakat Indonesia, yang sebelumnya dikenal sebagai masyarakat dan bangsa yang “*ramah tamah, beradab, dan sopan santun*”. Konflik sosial yang bersifat horizontal maupun vertikal yang terjadi di beberapa wilayah Indonesia tersebut, telah menimbulkan disintegrasi sosial yang berdampak lebih luas pada timbulnya pengungsian. Pengungsian merupakan fenomena yang sarat dengan permasalahan sosial. Warga masyarakat korban konflik kehilangan tempat tinggal, dan terpaksa tinggal di tempat-tempat yang acapkali tidak layak bahkan sering berpindah-pindah

## Menelusuri Akar Konflik Indonesia

Ada beberapa pandangan yang menyebutkan bahwa konflik-konflik di Indonesia muncul bersamaan dengan proses transisi politik setelah krisis ekonomi yang parah tahun 1997. Artinya, dalam banyak kasus selalu mengaitkan konflik-konflik yang ada pasca-Soeharto tumbang dari jabatan presiden. Ketidakpastian nilai (anomie) telah menyebabkan lemah dan gagalnya negara. Negara dianggap tidak mampu menegakkan aturan dan kontrol terhadap masyarakat, sebaliknya masyarakat justru lebih dominan mempermainkan negara. Selain faktor internal tersebut, dampak pembangunan dengan dengan warna ketidak-adilan, kesenjangan ekonomi, dan rusaknya tata sosial budaya lokal sering dianggap sebagai biang kerok penyebab konflik yang berkembang lapisan masyarakat, namun sebenarnya konflik-konflik yang terjadi di Indonesia tidak hanya terjadi pasca-Soeharto, melainkan juga terjadi pada masa-masa pemerintahan Soeharto. Menurut Tamrin Amal Tomagola, Indonesia tidak pernah sepi dari ledakan-ledakan konflik komunal sejak tahun 1950-an. Konflik sejenis ini telah banyak terjadi baik di masa Soekarno maupun era Soeharto. Konflik antar-suku di Kalimantan telah ada sejak tahun 1950-an dalam masa Orde Lama dan juga dalam era Orde Baru dengan meletusnya konflik etnis di Sanggau Ledo, Kalimantan Barat. Konflik terakhir di Sampit, Kalimantan Tengah, adalah yang keenam belas kalinya. Bahkan, konflik berbasis agama juga terjadi zaman Orde Baru, yaitu pertikaian bernuansa agama di Jawa, seperti peristiwa Situbondo, Tasikmalaya, Pekalongan, konflik antarumat beragama secara terbatas di Halmahera Utara yang sudah terjadi sejak tahun 1960-an. Berkenaan dengan akar terjadinya konflik di Indonesia, para peneliti masalah sosial telah menganalisa secara seksama, baik dari aspek substantif, sejarah, maupun sosio-antropologis. HS. Nordholt pernah menyebutkan bahwa kekerasan di Indonesia pada level tertentu merupakan warisan zaman kolonial Belanda. Menurutnya, ada dua tahap kekerasan yang melanda Indonesia pada zaman kolonial. Tahap pertama terjadi di akhir abad ke-17 ketika VOC bermaksud memonopoli perdagangan dengan menguasai daerah-daerah strategis, seperti Malaka, Makasar dan Banten. Tahap kedua terjadi antara tahun 1871-1910 ketika penduduk pribumi mengalami era perluasan imperialis. Dalam periode inilah perang kolonial berkecamuk sebanyak 32 kali. Saat itu

Belanda mengerahkan lebih dari 30.000 pasukan dan sepertiga anggaran dihabiskan Belanda untuk keperluan operasi militer. Semangat menentang penjajah yang berbasis kekerasan inilah yang menurut Nordholt diwariskan Belanda kepada Indonesia, dan secara terus-menerus dilanjutkan dari generasi ke generasi, sampai akhirnya menjadi suatu budaya yang terbangun dalam kesadaran masyarakat. Inilah yang bagi Nordholt disebut sebagai fakta adanya suatu *geneology of violence* di Indonesia. Colombijn menambahkan bahwa penggunaan kekerasan dalam penyelesaian berbagai masalah politik secara jelas dilembagakan oleh negara dengan cara-cara kekerasan dan diproklamkan secara sengaja oleh para pemimpin politik dan militer sepanjang periode Pasca Kemerdekaan (1945-1949). Penggunaan kekerasan pada masa ini dikemas dengan bahasa patriotisme dan heroisme, yang dalam level tertentu melegitimasi tradisi kekerasan, khususnya bagi beberapa kelompok pejuang untuk terus menerus menggunakan pola-pola represif dalam rangka menguatkan posisi tawar dalam ranah ekonomi dan politik. Ia menambahkan contoh-contoh lain yang menjadi bukti bahwa budaya kekerasan telah lama mengakar dalam tradisi masyarakat Indonesia, seperti penumpasan gerakan komunisme (1965-1966), pembentukan Kopkamtib, kasus penembakan misterius (1982-1985), dan pendirian berbagai paramiliter sipil yang sebagian tersamar dalam berbagai organisasi pemuda, organisasi kampus dan aparat pemerintah.

Berbeda dengan pandangan diatas, George Junus Aditjondro dengan mengutip dua antropolog Eropa, Hohe dan Ramijesen mengatakan bahwa praktek kekerasan di Indonesia disebabkan karena beberapa tradisi masyarakat lokal yang sesungguhnya merupakan akar-akar kekerasan. Misalnya, upacara *pela keras* atau *pela minum darah* di Maluku memiliki potensi yang dapat mempertajam konflik. Hal itu disebabkan persatuan antara dua pihak yang terikat persekutuan *pela* dilandasi pada oposisi terhadap pihak ketiga, di mana sebagian penduduk pribumi dahulu menggalang solidaritas dengan membangun semangat perlawanan terhadap pihak luar. Tradisi lokal serupa juga dijumpai pada masyarakat Melayu yang memiliki tradisi *amok*, yang mengisyaratkan bahwa mereka siap mempertaruhkan jiwa raga ketika kesabaran habis dan mereka dianiaya. Sebagian masyarakat Madura juga mengenal tradisi *carok*, yang siap mempertaruhkan

nyawa demi kehormatan dan keluarga. Semua tradisi itu secara langsung atau tidak merupakan akar dan mentradisikan konflik-konflik di Indonesia.

## 2.6 TEORI MANAJEMEN KONFLIK

Manajemen konflik merupakan serangkaian aksi dan reaksi antara pelaku maupun pihak luar dalam suatu konflik. Manajemen konflik termasuk pada suatu pendekatan yang berorientasi pada proses yang mengarahkan pada bentuk komunikasi (termasuk tingkah laku) dari pelaku maupun pihak luar dan bagaimana mereka mempengaruhi kepentingan (*interests*) dan interpretasi. Bagi pihak luar (di luar yang berkonflik) sebagai pihak ketiga, yang diperlukannya adalah informasi yang akurat tentang situasi konflik. Hal ini karena komunikasi efektif di antara pelaku dapat terjadi jika ada kepercayaan terhadap pihak ketiga.

Menurut Ross (1993) bahwa manajemen konflik merupakan langkah-langkah yang diambil para pelaku atau pihak ketiga dalam rangka mengarahkan perselisihan ke arah hasil tertentu yang mungkin atau tidak mungkin menghasilkan suatu akhir berupa penyelesaian konflik dan mungkin atau tidak mungkin menghasilkan ketenangan, hal positif, kreatif, bermufakat, atau agresif. Manajemen konflik dapat melibatkan bantuan diri sendiri, kerjasama dalam memecahkan masalah (dengan atau tanpa bantuan pihak ketiga) atau pengambilan keputusan oleh pihak ketiga. Suatu pendekatan yang berorientasi pada proses manajemen konflik menunjuk pada pola komunikasi (termasuk perilaku) para pelaku dan bagaimana mereka mempengaruhi kepentingan dan penafsiran terhadap konflik.

Fisher dkk (2001:7) menggunakan istilah transformasi konflik secara lebih umum dalam menggambarkan situasi secara keseluruhan.

- Pencegahan Konflik, bertujuan untuk mencegah timbulnya konflik yang keras.
- Penyelesaian Konflik, bertujuan untuk mengakhiri perilaku kekerasan melalui persetujuan damai.

- Pengelolaan Konflik, bertujuan untuk membatasi dan menghindari kekerasan dengan mendorong perubahan perilaku positif bagi pihak-pihak yang terlibat.
- Resolusi Konflik, menangani sebab-sebab konflik dan berusaha membangun hubungan baru dan yang bisa tahan lama diantara kelompok-kelompok yang bermusuhan.
- Transformasi Konflik, mengatasi sumber-sumber konflik sosial dan politik yang lebih luas dan berusaha mengubah kekuatan negatif dari peperangan menjadi kekuatan sosial dan politik yang positif.

Tahapan-tahapan diatas merupakan satu kesatuan yang harus dilakukan dalam mengelola konflik. Sehingga masing-masing tahap akan melibatkan tahap sebelumnya misalnya pengelolaan konflik akan mencakup pencegahan dan penyelesaian konflik.

Minnery (1980:220) menyatakan bahwa manajemen konflik merupakan proses, sama halnya dengan perencanaan kota merupakan proses. Minnery (1980:220) juga berpendapat bahwa proses manajemen konflik perencanaan kota merupakan bagian yang rasional dan bersifat interaktif, artinya bahwa pendekatan model manajemen konflik perencanaan kota secara terus menerus mengalami penyempurnaan sampai mencapai model yang representatif dan ideal. Sama halnya dengan proses manajemen konflik yang telah dijelaskan diatas, bahwa manajemen konflik perencanaan kota meliputi beberapa langkah yaitu: penerimaan terhadap keberadaan konflik (dihindari atau ditekan/didiamkan), klarifikasi karakteristik dan struktur konflik, evaluasi konflik (jika bermanfaat maka dilanjutkan dengan proses selanjutnya), menentukan aksi yang dipersyaratkan untuk mengelola konflik, serta menentukan peran perencana sebagai partisipan atau pihak ketiga dalam mengelola konflik. Keseluruhan proses tersebut berlangsung dalam konteks perencanaan kota dan melibatkan perencana sebagai aktor yang mengelola konflik baik sebagai partisipan atau pihak ketiga.

## 2.7 BERBAGAI UPAYA DALAM PENYELESAIAN KONFLIK MALUKU

Kekuatan konflik dan kekuatan integrasi merupakan dua kekuatan yang selalu tarik menarik dalam realitas hidup bermasyarakat, dan tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Demikian juga dalam kasus konflik Maluku, realitas konflik yang melanda Maluku tidak selamanya menunjukkan sisi konfliknya saja. Implisit dibalik konflik tersebut sesungguhnya terdapat kekuatan-kekuatan integratif yang bekerja sebagai bentuk perlawanan terhadap realitas konflik yang ada dan sebagai upaya bertahan hidup dari kehancuran yang terjadi.<sup>16</sup>

### Berbagai Upaya Ditingkat Lokal

#### Pemerintah Daerah

Pemda yang diprakarsai oleh Gubernur saat itu, telah melakukan berbagai upaya dan rekonsiliasi konflik atas inisiatif pemerintah maupun tokoh-tokoh lokal di sekitarnya, antara lain melalui pembentukan lembaga rekonsiliasi Pusat Rujuk Sosial Forum Jaringan Pengaman Lingkungan, Tim Fasilitator Pemda, dan pertemuan para kepala desa/adat di Maluku.

#### Lembaga Swadaya Masyarakat Lokal

Di tengah banyak macam dan jenis LSM yang bekerja di Maluku, ada beberapa LSM yang memusatkan diri pada upaya rekonsiliasi, antara lain Tim 20 Wayame, LSM-Baileo, Tim Relawan untuk Kemanusiaan (TIRUS), dan Gerakan Peduli Perempuan (GPP).

#### Kelompok Perempuan

Gerakan Perempuan Peduli (GPP), merupakan kelompok perempuan yang beranggotakan kaum perempuan dari kedua komunitas, Islam dan Kristen. Kepedulian GPP didasari oleh realitas bahwa konflik dan kekerasan antar warga

---

<sup>16</sup> Lambang Trijono, 2001, *KELUAR DARI KEMELUT MALUKU*, Pustaka Relajar Offset, Yogyakarta

menyebabkan kaum perempuan dan anak-anak sebagai pihak yang paling menderita.

### **Berbagai Upaya Pihak Luar**

Upaya pihak luar Maluku untuk membantu masyarakat yang berkonflik datang dari berbagai pihak, mulai dari pemerintah pusat, LSM tingkat nasional, hingga komunitas masyarakat Internasional.

### **Upaya Pemerintah Pusat**

Salah satu bentuk kegiatan rekonsiliasi yang dilakukan Pemerintah Pusat adalah diadakannya musyawarah rujuk sosial/rekonsiliasi masyarakat Maluku di Jakarta yang difasilitasi oleh Departemen Agama. Pertemuan tersebut dihadiri oleh tokoh Islam dan Kristen, serta tokoh masyarakat Maluku yang menghasilkan kesepakatan dibentuknya 3 kelompok panitia kecil dalam 3 bidang urusan, yaitu Komisi Penghentian Konflik, Komisi Rekonsiliasi, dan Komisi Rehabilitasi.

### **Upaya Lembaga Internasional Kerjasama Dengan Lsm Nasional**

Di tengah-tengah lemahnya kapasitas pemerintah pusat dalam mobilisasi sumber daya sosial ekonomi untuk intervensi terhadap konflik Maluku, bantuan internasional untuk memfasilitasi upaya rekonsiliasi terus bergulir ke Maluku. Bantuan tersebut diberikan melalui berbagai jenis LSM di tingkat nasional dan lokal, salah satunya melalui bantuan sarana dan prasarana, serta transfer keahlian melalui berbagai macam kegiatan pelatihan untuk penhentian dan resolusi konflik.

### **Merintis Jalan Keluar**

Berangkat dari potensi-potensi rekonsiliasi yang ada, kemudian para penggagas maupun aktor dalam rekonsiliasi konflik Maluku memberdayakan atau menggunakannya sebagai modal dan energi sosial untuk merintis jalan menuju rekonsiliasi masa depan Maluku. Rekonsiliasi secara ideal merupakan proses transformasi konflik menuju harmoni sosial. Dalam rekonsiliasi terjadi proses rujuk dan pemulihan koeksistensi damai di kalangan pihak-pihak yang berkonflik. Dalam artian bahwa setiap proses rekonsiliasi menghadapi dua hal

penting yaitu, masalah bagaimana menangani masa lalu dan masalah bagaimana menyikapi dan merancang masa depan.

Dari upaya rekonsiliasi tersebut, bisa dirancang rekonsiliasi yang lebih mendasar mengikuti proses rekonsiliasi jangka panjang. Rekonsiliasi yang hendak dilakukan seharusnya berpijak dari apa yang sudah dimiliki masyarakat. Dalam membangun perdamaian di manapun, kita tidak bisa memulai dari sesuatu yang baru sama sekali yang belum pernah dipikirkan oleh masyarakat. Potensi sosio-kultural yang ada yang mendukung rekonsiliasi penting untuk dijadikan pijakan dasar. Selain itu, upaya rekonsiliasi yang pernah dilakukan, terutama yang memiliki potensi paling besar, perlu dikembangkan dan ditingkatkan kapasitasnya. Memang harus diakui pada akhirnya penyelesaian konflik Maluku berada di tangan masyarakat Maluku sendiri, tetapi hal itu membutuhkan waktu panjang dengan korban yang semakin bertambah. Dalam keadaan demikian, perlu adanya uluran tangan pihak ketiga sebagai mediator, penengah, dan memfasilitasi bergulirnya rekonsiliasi.

Belajar dari pengalaman berbagai upaya rekonsiliasi selama ini, pihak ketiga dari luar perlu menyempurnakan agenda rekonsiliasi, rancangan, rencana kerja, dan peran serta fungsinya yang cocok dan sesuai dengan konteks konflik yang berlangsung di Maluku. Bagaimana agar terjadi transformasi konflik dan rekonsiliasi di Maluku secara perlahan tetapi pasti menuju masa depan Maluku yang baru? Bagaimana masyarakat Maluku mampu menangani masa lalunya, dan merencanakan masa depan sehingga terbebas dari konflik kekerasan seperti yang dialami selama ini.



### 3.PERKEMBANGAN KASUS KONFLIK MALUKU 1 DAN KELEMAHAN DALAM PENANGANAN KONFLIK

#### 3.1 Perkembangan Kasus Konflik Maluku (Episode Pertama, Januari 1999)

Masyarakat Maluku dikenal sebagai masyarakat majemuk yang dicirikan dengan heterogenitas etnik dan agama dari penduduk yang mendiaminya. Kepulauan Maluku tidak hanya didiami oleh penduduk asli Maluku, namun juga mencakup penduduk pendatang dari berbagai kawasan Indonesia, terutama Bugis, Buton, Makassar, Minahasa, Jawa dan Cina. Dari segi komposisi pemeluk agama, Islam dan Kristen Protestan merupakan dua agama yang dipeluk oleh sebagian besar rakyat Maluku dalam proporsi yang cukup seimbang. Selain itu, terdapat juga pemeluk agama Katolik, Hindu, serta Budha, dalam jumlah yang tidak terlalu besar. Secara umum, di masa lampau interaksi penduduk yang berasal dari beragam identitas dan latar belakang tersebut berjalan dengan damai dan harmonis. Kondisi yang relatif stabil tersebut berubah drastis memasuki awal tahun 1999. Dipicu oleh perselisihan individual antarwarga mengenai masalah yang sebenarnya sepele (ongkos kendaraan umum), pada tanggal 19 Januari 1999 yang bertepatan dengan Hari Raya Idul Fitri, Maluku berubah menjadi ladang konflik komunal berdarah yang paling memilukan. Konflik yang semula hanya berlangsung di satu kawasan kecil pemukiman di kota Ambon, dalam waktu singkat meluas ke seluruh wilayah Ambon, dan bahkan dalam hitungan hari telah merambah pulau-pulau lain di provinsi Maluku.

Konflik dengan skala dan intensitas terbatas telah beberapa kali terjadi di Maluku pada akhir tahun 1998. Letupan pertama terjadi pada 13 Desember 1998 di desa Wailete. Bermula dari insiden kecil pada suatu pesta perkawinan, beberapa rumah terbakar akibat bentrokan antara pemeluk agama Islam dari desa Wailete dengan pemeluk agama Kristen dari desa Hative Besar. Insiden serupa juga terjadi pada 27 Desember 1998 di desa Bak Air. Peristiwa ini bermula dari adanya pelemparan babi atau ternak warga Kristen di desa Tawiri yang memasuki kebun orang Islam. Akibatnya, pemilik babi tersebut marah sehingga melakukan pelemparan terhadap rumah-rumah penduduk di desa Bak Air (kampung Islam).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Rustam Kastor, *Konspirasi RMS dan Kristen Menghancurkan Islam*, cet.th.2000, hal 23-24

Sementara itu, pada 14 Januari 1999 di Dobo, Maluku Tenggara, terjadi perkelahian antara pemeluk agama Islam dan Kristen, suku Bugis, Makasar, dan Ambon yang menewaskan delapan orang.<sup>18</sup> Insiden-insiden tersebut menunjukkan bahwa telah ada relasi yang kurang harmonis antarwarga, yang kemudian mengidentifikasi diri sebagai dua kelompok yang berbeda berdasar pemisahan agama. Letupan-letupan konflik tersebut pada dasarnya telah menciptakan suatu prakondisi yang sangat rawan bagi perkembangan konflik yang lebih luas. Insiden tanggal 19 Januari 1999, dapat disebut sebagai titik awal bagi perkembangan konflik di Ambon dan Maluku.

Kejadian bermula dari perkelahian antara dua orang warga yang kebetulan berasal dari etnik Bugis beragama Islam dan Ambon beragama Kristen di terminal Batu Merah.<sup>19</sup> Perkelahian antara keduanya kemudian mengundang perhatian warga sekitarnya yang langsung berhamburan keluar dari rumah dan ikut membela masing-masing pihak. Insiden tersebut kemudian berlanjut menjadi perkelahian massal antara warga kampung Batu Merah Atas dengan warga kampung Mardika, dengan saling menyerang menggunakan golok, tombak, panah, parang, dan senjata tajam lainnya. Ironisnya masing-masing menggunakan sentimen agama (Islam dan Kristen) untuk menggalang dukungan bagi konfrontasi fisik antarkelompok tersebut. Akibatnya bukan saja rumah, toko, pasar, namun juga bangunan-bangunan peribadatan seperti masjid dan gereja menjadi sasaran pembakaran oleh warga yang bertikai. Berita mengenai pembakaran masjid dan gereja dengan cepat tersiar ke wilayah-wilayah lain di Ambon dan menyulut solidaritas masing-masing kelompok. Akibatnya, masih pada hari yang sama, konflik segera meluas ke wilayah-wilayah lain di pulau Ambon seperti Dobo, Tanimbar, Silale, Waihaong, Kudamati, Batu Gantung serta wilayah-wilayah lain.

Dalam waktu singkat, konflik meluas hingga keluar pulau Ambon. Dari bulan Februari hingga Maret, konflik telah menyebar hingga Seram, Lease, Saparua, Maluku Tengah, dan Maluku Tenggara. Pada 14 Februari 1999, beberapa kampung Islam di pulau Haruku menyerang dan membakar kampung

---

<sup>18</sup>R. Z. Leirissa, "Kerusuhan Komunal di Propinsi Maluku".

<sup>19</sup> John Pieris, *Tragedi Maluku*, cet.th. 2004. 120

Kristen Kariu. Pada 1 Maret 1999, terjadi insiden di Masjid Ahuru (Galunggung), dimana beberapa anggota POLRI dituduh memasuki dan membunuh warga muslim yang sedang solat. Pada 31 Maret 1999, kerusuhan sudah meluas sampai ke Tual (Kepulauan Kei). Akibat konflik tersebut, selain jatuhnya korban jiwa dan luka-luka, infrastruktur sosial dan ekonomi khususnya di kota Ambon hancur. Sampai dengan bulan Maret saja, tercatat 161 jiwa meninggal dan 216 luka berat, sebanyak 3.544 unit rumah, 667 unit kios, 338 unit toko, 18 gereja, dan 18 masjid hancur akibat konflik.<sup>20</sup>

Konflik dari awal Januari sampai dengan April 1999 tersebut, merupakan fase pertama konflik Maluku. Menjelang bulan April 1999, situasi konflik menunjukkan tanda-tanda mereda. Pada 12 Mei 1999, berhasil dicapai kesepakatan ikrar perdamaian Masyarakat Maluku (*Ale Rasa Beta Rasa*) yang ditandatangani oleh pihak-pihak yang bertikai yang diwakili oleh MUI Maluku, Gereja Katolik, dan Gereja Protestan Ambon di Lapangan Merdeka Ambon. Seiring dengan peredaan konflik tersebut, kehidupan sosial dan ekonomi Ambon dan Maluku secara perlahan mulai pulih kembali. Hingga akhir bulan Juni, keadaan yang relatif tenang masih dapat dipertahankan di Ambon dan wilayah-wilayah Maluku lainnya.

Maluku menjadi salah satu ladang konflik, kekerasan sosial dan tragedi kemanusiaan terbesar di Indonesia pasca berakhirnya rezim Orde Baru. Konflik sosial dengan jumlah korban jiwa yang relatif besar disebabkan antara lain, pertama karena Masyarakat Maluku berada dalam kondisi distorsi komunikasi dan informasi sistematis, tidak pernah mendapatkan informasi yang jelas, terbuka dan menyeluruh tentang sumber utama konflik Maluku. Kedua rentannya masyarakat terhadap aksi provokasi dan politisasi isu agama, etnis dan separatis. Ketiga, pola konflik dan kerusuhan sosial hampir merata terjadi di seluruh Indonesia, sehingga stereotip kultural etnis Maluku sebagai kerangka analisis sumber konflik tidak memadai lagi. Keempat masyarakat Maluku tidak dapat menyelesaikan

---

<sup>20</sup> Penjelasan Kapolri Roesmanhadi pada 3 Maret 1999. Lihat *Tempo*, 15 Maret 1999, him. 21.

konfliknya sendiri karena kuatnya proses sosial, ekonomi, politik, dan militer di luar lingkungannya yang tidak dapat dikuasai dan dikontrol oleh mereka.

Persepsi sosial sangat menggantungkan diri pada komunikasi. Hal tersebut berdampak pada masyarakat korban yang berada pada posisi memprihatinkan, karena informasi yang dipersepsi dan distribusi berlangsung dalam konteks politik. Disini kekuatan informasi dikuasai dan dikontrol oleh elit politik, sipil dan militer. Akibatnya, prasangka agama makin kuat mempengaruhi proses kesadaran dan emosi masyarakat korban, sehingga menstimulasi konflik dan kekerasan. Sehingga dalam masalah ini, konflik dan sumber konflik Maluku berbasis agama, merupakan hasil eksploitasi dan politisasi sistematis. Melalui proses provokasi, informasi dikomunikasikan kepada masyarakat korban secara intensif, sehingga dipahami dan direspon sebagai konflik agama.

Ketakutan dan harapan merupakan bentuk ekspresi emosional dari korban konflik. Hal tersebut dapat menjadi orientasi emosional kolektif yang mengorganisir pandangan masyarakat dan mengarahkan format tindakannya. Emosi untuk bertindak mendorong ke arah perilaku tertentu. Sesungguhnya, emosi tidak semata-mata gejala individu, tetapi refleksi dari budaya masyarakat. Budaya sangat mempengaruhi emosi individu dan masyarakat. Dalam kaitan ini, emosi keagamaan kolektif yang mendorong perilaku konflik dan kekerasan di Maluku bukan semata-mata merupakan gejala dalam diri individu atau internal komunitas Muslim dan Kristen. Emosi keagamaan kolektif tersebut merupakan hasil refleksi dari budaya politik masyarakat Indonesia, terutama ketika emosi keagamaan dijadikan alat politik oleh kalangan elit politik, sipil, dan militer.

Beberapa hal yang perlu dicermati dalam upaya penyelesaian konflik Maluku bahwa perbedaan dalam masyarakat memerlukan sebuah strategi besar untuk mendukung proses integrasi, membentuk masyarakat yang kuat guna mengurangi kecenderungan untuk berkonflik. Ada 8 (delapan) pola-pola peraturan etnis/suku, dan 4 pola diantaranya difokuskan pada pemutusan perbedaan-perbedaan tersebut, yakni pemusnahan suatu suku bangsa/keturunan yang lebih dikenal dengan *genocide*, pemindahan paksa penduduk

secara massal, pembagian dan atau pemisahan diri, integrasi dan atau asimilasi (penggabungan dan atau pembauran).<sup>21</sup> Empat pola yang lain difokuskan pada pengelolaan perbedaan tersebut, yakni pengendalian kekuasaan, perwasitan atau intervensi pihak ketiga, federalisasi (suatu bentuk yang paling representatif menggambarkan situasi riil negara yang terdiri dari keragaman suku), dan pembagian kekuasaan.

### **3.2. Kelemahan Kebijakan Keamanan Nasional Penanganan Konflik Maluku**

#### **3.2.1. Perjanjian Malino**

Diantara 11 poin kesepakatan damai Perjanjian Maluku di Malino, ada beberapa kesepakatan penting, antara lain :<sup>22</sup>

1. Mengakhiri semua bentuk konflik dan perselisihan.
2. Menegakkan supremasi hukum secara adil dan tidak memihak. Karena itu, aparat harus bertindak profesional dalam menjalankan tugasnya.
3. Pemerintah akan membantu masyarakat merehabilitasi sarana ekonomi dan sarana umum. Sejalan dengan itu, segala bentuk pembatasan ruang gerak penduduk dibuka sehingga kehidupan ekonomi dan sosial berjalan dengan baik.
4. Dalam upaya menjaga ketertiban dan keamanan seluruh wilayah dan masyarakat diharapkan adanya kekompakan dan ketegasan untuk TNI/Polri sesuai fungsi dan tugasnya.
5. Untuk menjaga hubungan dan harmonisasi seluruh masyarakat, pemeluk agama Islam dan Kristen maka segala upaya dan usaha dakwah harus tetap menjunjung tinggi undang-undang dan ketentuan lain tanpa pemaksaan.

Deklarasi tersebut merupakan hasil dari dialog panjang antara tokoh-tokoh agama dan adat Maluku yang dimediasi oleh pemerintah melalui Menko Kesra Yusuf Kalla, dan merupakan kemajuan yang sangat substansial, namun

---

<sup>21</sup> Gardono, Iwan S. COMMUNAL CONFLICT, STATE FAILURE, AND PEACEBUILDING: THE CASE OF AMBON, INDONESIA dari (McGarry&O'Leary, 1999, pp.4-37)

<sup>22</sup> Tri Ratnawati, Maluku Dalam Catatan Seorang Peneliti, Cet.Th.2006

deklarasi Malino tidak sertamerta langsung menghadirkan perdamaian yang sesungguhnya. Rangkaian teror masih berlanjut, antara lain berupa aksi penyerangan atau pelemparan bom, dan masih ada beberapa letupan kecil di beberapa tempat, namun kondisi keamanan di Maluku mulai relatif stabil.

Terlepas dari usaha tersebut, Malino II dinilai mempunyai beberapa kelemahan. Pemberlakuan darurat sipil dan penandatanganan perjanjian Malino II tahun 2002 tidak mampu meredakan konflik. Konflik Maluku baru mereda setelah Laskar Jihad ditarik dari Ambon dan dibarengi dengan penangkapan provokator, operator konflik dan adanya proses rekonsiliasi yang intens antara pihak-pihak yang bertikai yang dilakukan oleh beberapa LSM. Secara lebih spesifik, Malino II hanya berfungsi sebagai :

1. *Visi Pemadam Kebakaran*, Respon dari Pemerintahan Pusat melalui diplomasi perdamaian Malino adalah respon yang terlambat. Dapat di analogikan bahwa pemadam kebakaran tiba ketika semua rumah sudah habis terbakar.
2. *Top down Approach*, Dalam rekonsiliasi yang ditawarkan oleh Malino (Kesepakatan Malino)/ Pemerintah Pusat terlihat jelas bahwa mereka datang dengan konsep menempatkan diri mereka pada posisi juru selamat, dewa penolong bagi masyarakat yang sedang dilanda konflik. Posisi masyarakat ditempatkan pada pihak yang paling bersalah atas konflik yang terjadi.
3. *Partisipasi Elit*, Pola Top Down menempatkan masyarakat sebagai obyek dari sebuah proses rekonsiliasi yang dilakukan. Hal ini dapat mematikan daya kreasi masyarakat lokal yang secara kontekstual lebih mengetahui atas konflik yang terjadi, dalam mencari alternatif pola-pola rekonsiliasi yang sedang dilakukan. Sempitnya ruang gerak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses rekonsiliasi yang dilakukan menjadikan apa hasil proses yang sudah dilakukan tidak aplikatif dan fungsional di tataran masyarakat, dan hal itu hanya akan menjadi pola yang merujuk pada simbol-simbol, dan eksklusif. Keterlibatan masyarakat pada kesepakatan Malino II hanya pada level elit saja yang kadangkala tidak jelas konstituennya di tingkatan masyarakat.
4. *Pola Instan*, Proses pembuatan kesepakatan Malino terjadi dalam waktu yang singkat yaitu selama 3 hari. Proses yang cepat ini memberikan gambaran bahwa

tidak terjadi dialog kritis antara pihak yang berkonflik. Sehingga dengan sendirinya proses negosiasi untuk menemukan titik temu kepentingan antara dua pihak yang berkonflik tidak terjadi. Model Malino I, yang diterapkan di Poso kemudian langsung diterapkan di Maluku secara instan.

Pemberlakuan darurat sipil dan penandatanganan perjanjian Malino II tahun 2002 tidak mampu meredakan konflik. Konflik Maluku baru mereda setelah Laskar Jihad ditarik dari Ambon dan dibarengi dengan penangkapan provokator, operator konflik dan adanya proses rekonsiliasi yang intens antara pihak-pihak yang bertikai yang dilakukan oleh beberapa LSM.

Konflik menyisakan beragam permasalahan, baik dalam bidang sosial, ekonomi dan lingkungan hidup yang semakin rusak. Kondisi saat ini belum mengarah ke sebuah proses transformasi konflik. Yang terjadi adalah adanya konflik yang bersifat laten, dimana hal-hal yang mendasari konflik selama ini tetap ada sehingga konflik sebenarnya tidak pernah terpecahkan. Yang terjadi di Maluku hingga saat itu adalah baru dalam tahapan proses penghentian kekerasan dan juga proses rekonstruksi yang bersifat fisik. Persoalan kesenjangan sosial, perebutan sumber daya alam serta pertikaian elite politik dan birokrasi yang merupakan faktor penting sumber konflik, terdistorsi oleh wacana "konflik agama" sebagaimana diyakini oleh sebagian besar masyarakat, dan hal tersebut didukung oleh beberapa aktor yang berperan sebagai pelanggeng konflik.

Sejauh ini hal-hal yang sifatnya psikologis belum mendapatkan porsi cukup karena pembahasan lebih mengarah kepada penyelesaian konflik yang sifatnya struktural, dan ketika terjadi proses rekonstruksi lebih ditekankan pada hal yang bersifat fisik maupun ekonomis. Dalam upaya mencapai kedamaian yang sejati, sebaiknya dilakukan pendekatan resolusi konflik yang sifatnya multilateral dengan mempertimbangkan elemen yang sifatnya subjektif dan struktural. Berbagai elemen di masyarakat bisa bekerja sama untuk menekan kekerasan yang terjadi dan menumbuhkan tanggung jawab sosial dan sikap empati terhadap kelompok masyarakat lain. Dalam kondisi negara lemah, pengorganisasian masyarakat menjadi titik penting dalam pemecahan masalah. Secara umum, tidak

ada upaya mengungkapkan secara jelas realitas kekerasan yang dialami masing-masing kelompok. Tidak ada upaya nyata dari pemerintah maupun pelbagai pihak lain untuk melakukan pengelolaan terhadap konflik yang terjadi sehingga masyarakat tidak memiliki kesempatan untuk merubah paradigma konflik kekerasan menjadi konflik yang konstruktif.

Memang, sepintas perjanjian damai Malino II tampak sebagai langkah maju yang dicapai pemerintah. Pada tahap sosialisasi, Malino II mengalami kendala berbagai hal, padahal yang terpenting dari perjanjian tersebut adalah sosialisasi perjanjian damai di kedua kelompok yang bertikai. Perdamaian yang dikehendaki oleh masyarakat Maluku rupanya berbeda dengan perdamaian dalam skenario pemerintah. Belum adanya sinergi antara aspirasi rakyat tentang perdamaian itu sendiri dan keinginan pemerintah. Penilaian lain menganggap Malino II tidak representatif, karena sesuatu yang representatif tidak akan menimbulkan dilematik dan polemik. Selain representasi yang masih dipermasalahkan, kebuntuan yang terjadi juga terjadi akibat lambannya aksi pemerintah menerjemahkan perjanjian damai pada program nyata. Pertemuan Malino II itu akan menjadi simbol yang berarti jika pemerintah tidak menindaklanjutinya dalam bentuk penataan kembali kehidupan di Maluku. Misalnya merehabilitasi sarana dan prasarana publik, penghentian konflik, pemulihan keamanan dan ketertiban, rehabilitasi sosial ekonomi dan pengembalian pengungsi. Kerusakan yang punya stamina dan napas panjang tersebut harus dihadapi dengan *law enforcement*. Negara tidak boleh lemah. Terlepas dari beberapa kelemahan Deklarasi Malino II, pemerintah sendiri belum tegas menerapkan salah satu hasil perjanjian damai, yakni membasmi sparatisme RMS. Pemerintah daerah Maluku juga boleh dikatakan hampir tidak berdaya menjalankan fungsi ke pemerintahannya pada waktu itu.

### 3.2.2. Rujuk Sosial

Rujuk sosial perlu ditempuh antara komunitas Kristen dan Muslim dalam seluruh lapisan sosial dengan pendekatan berbeda-beda.<sup>23</sup> Misalnya, dengan metode negosiasi untuk tingkat tinggi bagi lapisan elit, pemecahan

<sup>23</sup> Drs Lambang Trijono MA (KR, April 2000)



masalah akar konflik lapisan menengah dan metode mediasi untuk dialog antar komunitas oleh juru damai bagi lapisan bawah.

Kelemahan dalam rujuk sosial ini adalah bahwa hal-hal yang sifatnya psikologis belum mendapatkan porsi cukup karena pembahasan lebih mengarah kepada penyelesaian konflik yang sifatnya struktural, dan ketika terjadi proses rekonstruksi lebih ditekankan pada hal yang bersifat fisik maupun ekonomis. Dalam upaya mencapai kedamaian yang sejati, sebaiknya dilakukan pendekatan resolusi konflik yang sifatnya multilateral dengan mempertimbangkan elemen yang sifatnya subjektif dan struktural. Berbagai elemen di masyarakat bisa bekerja sama untuk menekan kekerasan yang terjadi dan menumbuhkan tanggung jawab sosial dan sikap empati terhadap kelompok masyarakat lain. Dalam kondisi negara lemah, pengorganisasian masyarakat menjadi titik penting dalam pemecahan masalah.

Di kalangan pemerintah daerah tingkat I Maluku, pokok-pokok hukum adat dan adat kebiasaan-khususnya Pela dan Gandong boleh dikatakan belum pernah dibahas sebagai disiplin yang mempunyai relasi dengan *Policy Science*. Pertimbangannya adalah bahwa Pela dan Gandong dalam kenyataannya merupakan instrumen yang sangat penting dalam soal-soal management kemasyarakatan antar negeri-negeri bahkan antar "Uli" alias antar wilayah.

Akar Permasalahan yang Keliru dalam pengambilan prakarsa oleh beberapa Pusat Rujuk Sosial dalam bentuk dialog antaragama maupun Simposium dan Loka Karya Pela-Gandong juga berperan dalam ketidakefektifan upaya rujuk sosial. Apabila hal tersebut dipahami secara sadar, maka Pemda Tingkat I Maluku dan aparat keamanan sudah secara transparan mengkaji kembali akar permasalahan yang sesungguhnya. Pusat Rujuk Sosial seharusnya sejak lama melihat konflik Maluku melalui kaca mata politis dan keamanan. Pada saat itu, Ketua Rujuk Sosial adalah seorang Perwira Tinggi Polri, dan kurang memperhatikan berperannya agama dan kultur budaya yang meluntur. Seharusnya dikaji juga dari aspek keamanan dan politis yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dari disiplin ilmu kepolisian/ Militer.

### 3.2.3. Razia Senjata

TNI menerima berbagai desakan dari sebagian besar masyarakat Indonesia agar segera mengakhiri konflik di Maluku. Untuk itu, Panglima TNI waktu itu segera meminta aparat keamanan yang bertugas di Maluku segera melakukan razia senjata api dan senjata tajam yang dipakai penduduk untuk bertikai. Razia senjata ini, merupakan salah satu langkah mengamankan kawasan Maluku dari pertikaian yang berkelanjutan, terutama di Maluku Utara. Kelemahan upaya ini adalah bahwa pelucutan senjata yang ada di tangan masyarakat membutuhkan tenaga yang terampil dan besar jumlahnya. Sebab tidak mungkin pelaksanaan razia senjata hanya dilakukan oleh tenaga yang kecil jumlahnya. Pelucutan senjata yang ada di tangan masyarakat adalah merupakan hal yang sangat berat pelaksanaannya, kecuali masyarakat itu sendiri dengan sukarela menyerahkan senjata yang ada pada mereka.

### 3.2.4. Pemberlakuan Jam Malam

Mulai Selasa, 27 Juni 2000 di Maluku diberlakukan jam malam.<sup>24</sup> Gubernur Maluku waktu itu selaku penguasa darurat sipil di Propinsi Maluku memberlakukan jam malam mulai pukul 22.00 sampai 06.00 WIT. Gubernur mengumumkan melalui siaran TVRI dan RRI Ambon pada Selasa 27 Juni 2000. Ada beberapa hal yang harus dipatuhi masyarakat, antara lain pada jam malam tersebut hanya diperkenankan keluar rumah untuk keperluan ibadah.

Langkah tersebut dinilai rawan terhadap tindakan penyusupan yang akan menyebarkan isu-isu negatif yang sengaja dikembangkan untuk memperkeruh situasi. Jika masyarakat tidak patuh pada arahan

---

<sup>24</sup> Tuhana Taufiq Andrianto, Konflik Maluku, Cet.Th. 2000

aparatus dan pejabat/tokoh setempat, maka dikhawatirkan akan timbul aksi bentrok yang tidak diinginkan.

### 3.2.5. Mobilisasi Pasukan TNI Ke Maluku

Usaha ini berasal dari demonstrasi para mahasiswa dari berbagai daerah, khususnya para mahasiswa yang berasal dari Maluku dan menuntut ilmu di sejumlah wilayah di Indonesia, seperti Jakarta, Yogyakarta, dan sekitarnya. Mereka menyampaikan aspirasi kepada beberapa Pangdam agar mengirimkan pasukannya ke Maluku untuk memulihkan situasi keamanan di daerah tersebut.

Masyarakat kota Ambon, Provinsi Maluku, kecewa dengan aparat TNI dan Polri yang tidak mampu menyelesaikan konflik di daerah tersebut, meski terdapat sembilan batalyon TNI dan dua SSK (satuan setingkat kompi) pasukan Polri, namun tidak mampu menyelesaikan konflik dan mengungkap siapa pihak-pihak yang tidak menginginkan kedamaian di Maluku. Pola keamanan untuk mengantisipasi dinamika masyarakat tidak dilaksanakan dengan baik, bahkan ada kesan pembiaran terhadap terjadinya potensi konflik. Meski situasi Ambon begitu kondusif setelah penandatanganan perjanjian damai Maluku di kota Malino atau lebih dikenal Malino II, namun tiba-tiba dikacaukan kelompok yang tidak mau melihat Ambon damai. Jumlah prajurit yang begitu banyak rupanya belum bisa mengungkap dalang-dalangnya.

Menurut Djoko Santoso yang waktu itu menjabat sebagai Panglima Komando Daerah Militer (Pangdam) XVI/Pattimura, sekaligus Panglima Komando Operasi Pemulihan Keamanan (Pangkoopsliham) Maluku, Komando operasi sendiri memang berada di bawah kendali gubernur sebagai penguasa darurat sipil daerah. Menurutnya, setiap penugasan pasti ada kendalanya. Akhir dari masalah Maluku harus melalui rekonsiliasi dan rehabilitasi daerah dan didukung oleh semua pihak. Sebelumnya, pernah juga dilakukan upaya rekonsiliasi dari gubernur, tapi gagal. Rekonsiliasi dilakukan dengan dialog-dialog awal. Menurutnya, yang pertama harus dilakukan adalah dengan melakukan

konsolidasi internal di kalangan TNI sendiri maupun konsolidasi eksternal dengan polisi untuk meningkatkan keterpaduan. Kedua, meningkatkan upaya-upaya untuk keamanan dan ketertiban. Ketiga, adakan upaya rekonsiliasi. Ketiga langkah ini berjalan secara simultan dan bertahap.

Di sisi lain, upaya rekonsiliasi melalui mobilisasi pasukan TNI tersebut dinilai terlalu lama terkait dengan waktu yang dibutuhkan untuk persiapan dan pergerakan TNI. Situasi di lapangan sudah terlanjur tidak bisa dikendalikan, karena sudah terlalu banyak aktor yang terlibat didalam konflik. Apalagi, dalam konflik di Maluku tersebut, senjata TNI dan Polri tak sedikit yang hilang. Bahkan beredar isu bahwa senjata-senjata tersebut disewakan. Kenetralan dan profesionalitas dalam memberi jaminan keamanan pada rakyat Maluku pada waktu itu memang harus ditegakkan, namun permasalahan keamanan itu harus dipahami sebagai muara dari aliran masalah dari berbagai aspek kehidupan. Ada aspek politik, ideologi, ekonomi, budaya, hukum. Jika berbagai aliran itu airnya keruh, muaranya juga keruh.

TNI pada waktu itu juga terkesan tidak percaya diri dalam mendamaikan konflik, dengan alasan bahwa upaya penyelesaian konflik di Maluku berpulang pada masyarakat Maluku khususnya Ambon. Mereka berpendapat bahwa apapun yang dilakukan TNI, kalau masyarakat tidak punya kesadaran untuk menyelesaikan konflik, sampai kapan pun juga tidak akan selesai konflik tersebut. Apalagi, Djoko sebagai Pangkoopslihkam sekaligus Pangdam XVI/Pattimura mengusulkan agar pada saat pergantian satuan tugas TNI di jajaran Kodam Pattimura, personel yang ditugaskan harus dikurangi secara bertahap. Jumlah personel yang dulunya satu batalyon terdiri atas 652 personel akan dikurangi menjadi 400 personel setiap batalyonnya. Hal tersebut juga dinilai sebagai langkah yang kurang sejalan dengan usaha mobilisasi pasukan TNI ke Maluku, karena akan menambah rasa kecemasan warga yang berkonflik, meski eskalasi konflik cenderung menurun.

### 3.2.6. Petinggi Negara Datang Ke Maluku

Presiden dan Wakil Presiden RI, KH Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan Megawati Soekarnoputri, Minggu, 12 Desember 1999 berkunjung ke Maluku.<sup>25</sup> Kunjungan Presiden Gus Dur dan Wapres Megawati mengadakan dialog dengan sekitar 250 tokoh agama, pemerintah dan adat. Diskusi itu dilaksanakan di Kantor Gubernur Maluku di Ambon.

Terlepas dari usaha tersebut, para pejabat negara sebagai aktor dari Pemerintah Pusat dinilai hanya sebagai fasilitator dan tidak ikut terlibat langsung dalam upaya perdamaian. Di sini, peran petinggi negara tidak akan efektif jika tidak diteruskan oleh pejabat Pemda dan tokoh agama, serta tokoh masyarakat/adat setempat sebagai panutan/pedoman bertindak dalam masyarakat yang berkonflik.

### 3.3. Kebijakan Lokal/Pemda Maluku

Dinamika resolusi konflik dapat dimulai dari formasi konflik kekerasan menuju perubahan sosial dengan mengabaikan transformasi konflik. Atau dari formasi konflik ke transformasi konflik menuju perubahan sosial dengan mengabaikan konflik kekerasan. Dalam hal ini, konteks resolusi konflik Maluku melewati tiga unsur resolusi tersebut secara bertahap dan integral demi pengkondisian pencegahan konflik serupa di masa depan. Selanjutnya dikembangkan pendekatan baru yang disebut Pemecahan Masalah atau Resolusi Konflik secara Interaktif (*Interactive Problem Solving* atau *Interactive Conflict Resolutions*). Pendekatan ini memberikan tekanan utama pada proses interaksi di antara para pihak pada berbagai tingkat yang berbeda, dan selanjutnya secara kooperatif mengambil keputusan bersama untuk pemecahan masalah. Pada saat para pihak dipaksa untuk menerima suatu solusi, konflik akan tetap ada dan tidak akan terselesaikan secara mendasar dan tuntas. Resolusi konflik tidak boleh terjadi

---

<sup>25</sup> (Bernas, 1999).

karena adanya ancaman. Resolusi konflik diharapkan dapat memberikan kepuasan kepada para pihak yang terlibat dalam konflik itu sendiri, secara bersama dan seluas mungkin.

Konflik Maluku sebenarnya bukan sekedar tindakan radikal antara kedua pihak (Islam dan Kristen), tetapi merupakan konflik yang lebih kompleks yang telah di setting oleh beberapa pihak untuk menurunkan wibawa pemerintah. Beberapa kerusuhan yang terjadi di Maluku dibuat sedemikian rupa sehingga mirip perang agama yang menjurus ke tindakan radikal. Karena pihak yang bertikai adalah kelompok Islam dan Kristen, maka bisa disebut bahwa konflik kedua agama di Maluku ini merupakan salah satu gerakan Radikalisme Agama. Radikalisme Agama yang terjadi dalam konflik ini, berdampak terhadap segala bidang kehidupan, baik di Maluku sendiri maupun dalam lingkup nasional. Aspek utama yang disoroti adalah masalah ketahanan dan keamanan yang berawal dari persatuan dan kerukunan bangsa Indonesia melalui kehidupan beragama. Dengan adanya konflik kedua agama ini, usaha untuk menuju persatuan bangsa menjadi terhambat. Apa pun sebab yang melatarbelakangi konflik agama di Maluku, sedikit banyak akan mempengaruhi kondisi kerukunan umat beragama di Indonesia. Gerakan-gerakan peduli umat dari kedua belah pihak di beberapa wilayah di Indonesia maupun di luar negeri tentu akan mengambil tindakan, baik melalui media maupun datang langsung ke Maluku agar dapat membantu upaya perdamaian secara langsung.

Upaya perdamaian tersebut akan berhasil jika seluruh elemen masyarakat mendukung usaha perdamaian dalam konflik Maluku ini, tetapi dari pengalaman yang sudah terjadi, bahwa ada faktor pelanggeng konflik yang mempersulit upaya perdamaian konflik Maluku ini, antara lain: faktor penanganan yang tidak menyentuh akar permasalahan, penanganan yang tidak tegas oleh aparat, tidak tuntasnya penyelesaian sosial, politik, hukum dan kultural, faktor pemberitaan media massa yang tidak memaparkan fakta secara benar dan yang terakhir adalah faktor latar belakang politik yang mengikuti terjadinya konflik ini.

Penyelesaian masalah yang tidak menyentuh akar permasalahan hanya akan bersifat sementara, dan kemungkinan akan timbul masalah baru. Dalam penyelesaian konflik Maluku, prakarsa untuk penanganan hanya dilakukan Pemda, aparat keamanan dan para wakil kedua belah pihak yang tergabung dalam Tim Rujuk Sosial. Hal ini tidak akan menyelesaikan masalah karena masyarakat yang mengalami konflik secara langsung tidak dilibatkan, sehingga usaha ini bisa disebut belum sepenuhnya menyentuh akar masalah yang dirasakan oleh masyarakat lapisan bawah. Padahal mereka adalah kelompok masyarakat yang sesungguhnya paling terkena dampak konflik.

Pemberitaan media massa yang tidak memaparkan fakta serta tidak mengcover dua pihak secara berimbang justru memperkeruh suasana konflik. Pecahnya aksi-aksi kekerasan kolektif yang intens di Maluku memang mendapat liputan yang intens oleh media massa, namun dari pola pemberitaan media massa ini justru muncul kesan bahwa kasus Maluku sekedar dijadikan komoditas bisnis. Kesan ini didapatkan karena peluang peliputan dan pemberitaan media massa telah dipakai oleh banyak pihak, khususnya para aktor politik, untuk menyerang pihak lain yang dianggap lawan dan sekaligus memperkuat posisinya.

### **3.3. Hubungan Kebijakan Nasional dan Kebijakan Daerah Maluku**

Kebijakan penanganan konflik diterapkan melalui resolusi konflik untuk masuk ke dalam konflik itu sendiri dan bagaimana agar masing-masing pihak mampu mencegah konflik kekerasan dengan cara anti kekerasan. Selain itu, resolusi konflik dilakukan dengan pandangan lebih luas dalam hal waktu intervensi, yaitu mencegah sedini mungkin terjadinya konflik. Apabila konflik terjadi, resolusi harus tetap diupayakan walaupun di tengah terjadinya konflik yang belum terhenti. Mediasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat tidak sepenuhnya sejalan dengan kebijakan Pemda setempat. Pemda Maluku berharap, prosedur penyelesaian konflik tetap bersifat informal, tertutup, tidak membutuhkan paksaan dari lembaga-lembaga publik, dan keputusam final masih sepenuhnya berada pada para pihak yang berkonflik dalam esensi *win-win*

*solution*. Para pihak yang terlibat konflik sendiri yang membuat keputusan untuk menyelesaikan konflik setelah berunding di bawah arahan mediator.

Diakui oleh semua pihak bahwa ancaman konflik dan kekerasan di Indonesia dapat datang setiap saat dengan pola dan modus yang bermacam-macam. Oleh karena itu, mediasi seharusnya menjadi cara penyelesaian konflik yang efektif dan demokratis dalam menyelesaikan berbagai konflik horisontal yang pernah terjadi di Indonesia. Selebihnya, kita membutuhkan penegak hukum yang benar-benar bersih dan adil untuk mengantisipasi dan menyelesaikan berbagai konflik. Padahal, dalam konflik Maluku ini, ditengarai bahwa aparat penegak hukum dan aparat keamanan cenderung menunggu komando dari Pemerintah Pusat dan dibatasi pergerakannya. Hal tersebut juga menghambat kelancaran proses resolusi konflik antara aparat yang bertugas dengan Pemda setempat, serta dengan masyarakat yang berkonflik.

Terlepas dari kebijakan penanganan konflik yang dinilai kurang efektif, kasus Konflik Maluku memberikan pelajaran berharga bagi perubahan sosial di masa mendatang dan mengimplementasi kebijakan melalui 4 hal yang bisa dipertimbangkan, antara lain:<sup>26</sup>

1. Mendefinisikan kembali ideologi dan mengembangkan paradigma peningkatan partisipasi masyarakat agar peduli terhadap komunitas yang dinamis.
2. Upaya resolusi konflik oleh negara yang berkaitan dengan militer dan kepolisian, hendaknya dikendalikan oleh otoritas demokratis sebagai sarana klarifikasi dan konfirmasi.
3. Tindakan anarki yang berkepanjangan dan situasi kekerasan dapat dijadikan ladang bisnis kekerasan, yang mana menjadi ajang jual beli peralatan/sarana perang/konflik serta bisnis keamanan.

---

<sup>26</sup> Gardono, Iwan S. COMMUNAL CONFLICT, STATE FAILURE, AND PEACEBUILDING: *The Case of Ambon, Indonesia*



4. Konflik komunal di Ambon dapat menjadi “berkah/manfaat tersembunyi” yang dapat dijadikan peluang untuk melakukan susunan perubahan dalam rangka mempromosikan nasionalisme multikultural dan “memasyarakatkan secara nasional” tentang pembagian kekuasaan.



## **4. ANALISA KELEMAHAN KEBIJAKAN KEAMANAN NASIONAL PENANGANAN KONFLIK MALUKU**

### **4.1. Kebijakan Keamanan Nasional (Perjanjian Malino 2) Belum Efektif**

Malino II sebagai salah satu langkah Kebijakan Keamanan Nasional dinilai mempunyai beberapa kelemahan. Pemberlakuan darurat sipil dan penandatanganan perjanjian Malino II tahun 2002 tidak mampu meredakan konflik. Konflik menyisakan beragam permasalahan, baik dalam bidang sosial, ekonomi dan lingkungan hidup yang semakin rusak. Kondisi saat ini belum mengarah ke sebuah proses transformasi konflik. Yang terjadi adalah adanya konflik yang bersifat laten, dimana hal-hal yang mendasari konflik selama ini tetap ada sehingga konflik sebenarnya tidak pernah terpecahkan. Yang terjadi di Maluku hingga saat itu adalah baru dalam tahapan proses penghentian kekerasan dan juga proses rekonstruksi yang bersifat fisik. Persoalan kesenjangan sosial, perebutan sumber daya alam serta pertikaian elite politik dan birokrasi yang merupakan faktor penting sumber konflik, terdistorsi oleh wacana "konflik agama" sebagaimana diyakini oleh sebagian besar masyarakat, dan hal tersebut didukung oleh beberapa aktor yang berperan sebagai pelanggeng konflik, dan sejauh itu pula, deklarasi Malino sebagai salah satu kebijakan nasional dinilai belum efektif.

Indikator efektivitas Kebijakan Keamanan Nasional dapat dilihat melalui antara lain: Kualitas layanan publik, Kapasitas layanan masyarakat, Kebebasan layanan masyarakat dari tekanan politik, dan Kualitas perumusan kebijakan.

- Terkait layanan publik, peran Pemerintah Pusat dalam Perjanjian Malino 2 terlihat jelas bahwa mereka datang dengan konsep menempatkan diri mereka pada posisi juru selamat, dewa penolong bagi masyarakat yang sedang dilanda konflik. Posisi masyarakat ditempatkan pada pihak yang paling bersalah atas konflik yang terjadi.

**UNIVERSITAS INDONESIA**

- Dalam hal Kapasitas layanan masyarakat, Pemerintah menempatkan masyarakat sebagai obyek dari sebuah proses rekonsiliasi yang dilakukan. Hal ini dapat mematikan daya kreasi masyarakat lokal yang secara kontekstual lebih mengetahui atas konflik yang terjadi, dalam mencari alternatif pola-pola rekonsiliasi yang sedang dilakukan. Sempitnya ruang gerak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses rekonsiliasi yang dilakukan menjadikan apa hasil proses yang sudah dilakukan tidak aplikatif dan fungsional di tataran masyarakat, dan hal itu hanya akan menjadi pola yang merujuk pada simbol-simbol, dan eksklusif. Keterlibatan masyarakat pada kesepakatan Malino II hanya pada level elit saja yang kadangkala tidak jelas konstituennya di tingkatan masyarakat.
- Kemudian terkait Kebebasan layanan masyarakat dari tekanan politik, waktu itu masyarakat yang berkonflik dan aparat terkait, khususnya Pemda setempat dan Aparat TNI/Polri/intelijen yang bertugas di wilayah konflik tidak mampu berbuat banyak karena tuntutan tugas dari Pemerintah yang dibatasi pergerakan dan wewenangnya, sehingga mereka hanya menunggu perintah dan komando dari pusat. Pemda juga terbatas dalam menjamin keselamatan warganya sendiri, sehingga provokasi yang merusak sangat mudah mempengaruhi warga yang berkonflik.
- Terkait Kualitas perumusan Kebijakan, Proses pembuatan kesepakatan Malino terjadi dalam waktu yang singkat yaitu selama 3 hari. Proses yang cepat ini memberikan gambaran bahwa tidak terjadi dialog kritis antara pihak yang berkonflik. Sehingga dengan sendirinya proses negosiasi untuk menemukan titik temu kepentingan antara dua pihak yang berkonflik tidak terjadi. Model Malino I, yang diterapkan di Poso kemudian langsung diterapkan di Maluku secara instan.

Selain itu, 4 (empat) hal yang sangat berpengaruh dalam perumusan tujuan kebijakan, antara lain: Presiden sebagai kepala negara, panglima tertinggi angkatan perang, dan aktor utama pembuat kebijakan luar negeri, Badan Legislatif, Komite keamanan nasional sebagai penasihat presiden, dan kondisi lingkungan internasional.

Ditinjau dari aspek tujuan, kebijakan sangat dipengaruhi oleh kepentingan presiden atau penguasa dan kepentingan politik yang berkembang pada saat itu. Untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, tekanan politik ternyata sangat kuat, dinamis dan kompleks, karena berbagai pelaku/aktor yang terlibat, antara lain, *Policy Makers, Formal Implementers, Mass Media, Lobbyists, Interested Group*, Penerima/sasaran kebijakan, dan Evaluator. Karena implementasi kebijakan biasanya tidak dilakukan secara paksaan, maka para pelaku resmi harus melakukan persuasi, negosiasi dan kompromi dengan pelaku lain yang berkepentingan. Struktur organisasi dan norma-norma birokrasi juga berpengaruh terhadap implementasi kebijakan.

Di sini terlihat bahwa dalam perjanjian Malino 2 tersebut sangat dimungkinkan sarat dengan kepentingan pihak tertentu yang berusaha mengambil keuntungan dengan mempengaruhi Pengambil Kebijakan. Meski secara substansi deklarasi tersebut mencerminkan upaya perdamaian, namun dalam penerapan di lapangan ditengarai tidak sesuai dengan konsep awal kebijakan tersebut dan cenderung dipolitisir oleh kalangan yang berkepentingan, khususnya yang menghendaki konflik tetap berjalan.

#### **4.2. Faktor Penyebab Ketidakefektifan Kebijakan Keamanan Nasional**

##### **4.2.1. Faktor Internal (Fanatisme Agama & Ketidakmampuan Pemerintah Daerah)**

###### **Fanatisme Agama sebagai Pelanggeng Konflik.**

Kepentingan agama dan berkeyakinan antara umat Islam dan Kristen dijadikan alat pemicu konflik yang sangat mudah digesekkan dalam masyarakat Maluku. Perbedaan yang sesungguhnya menjadi alat pemersatu berubah menjadi sesuatu yang sangat sensitif dan berujung pada bentrok fisik yang meluas ke daerah lain. Perbedaan yang sudah menjadi hal biasa dalam masyarakat kemudian berubah menjadi sebuah ancaman karena tidak difungsikan secara baik. Oleh karena itu, peran pengambil kebijakan dalam bidang keamanan nasional dan

agama sebagai penuntun dan sebagai kontrol kehidupan, sehingga hal itu cenderung menjerumuskan pada cara-cara pandang yang serba subjektif, egois, emosional, bahkan anarkis. Dalam perspektif seperti itulah agama sebagai petunjuk jalan dalam hidup akan jatuh pada posisi terendahnya. Agama hanya menjadi simbol yang mati, statis, serta hampa terhadap muatan nilai-nilai luhur. Di situlah agama sekadar menjadi identitas diri yang sangat rawan, dan bila disentuh, agama menjadi amat sensitif serta rawan pertikaian, seperti dalam konflik Maluku ini, pihak yang menimbulkan situasi konflik hanya menyentuh sedikit perbedaan dan sentimen-sentimen agama, maka rekayasa konflik agama ini akan berkobar dengan sendirinya.

### **Ketidakmampuan Pemerintah Daerah Dalam Menangani Konflik**

Pemda Provinsi Maluku sebagai perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat telah diberi kewenangan tersendiri seiring dengan diterapkannya Otonomi Daerah. Meski demikian, kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah setempat hendaknya berpegang dan mengacu kepada kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, sehingga implementasi kebijakan Pemerintah Daerah dalam menanggulangi konflik sudah mempunyai *legal-aspect* secara institusi, yang antara lain melakukan peningkatan koordinasi antar instansi, tokoh agama, tokoh masyarakat dan tokoh adat dalam penanggulangan konflik yang terjadi serta berusaha memberikan kewenangannya sesuai dengan kompetensi masing-masing untuk menanggulangi/ mengatasi konflik.

Meski demikian, peran pemerintah pusat juga tergantung pada daerah, atau sesuai permintaan dan menimbang berbagai permasalahan yang dikeluhkan oleh daerah. Jika Pemda tidak menginginkan campur tangan pusat, otomatis bantuan dari pusat juga terbatas hanya pada rekomendasi yang bersifat strategis dan kadang tidak menyentuh pada tataran akar rumput. Di sinilah sebenarnya kekuatan dan soliditas warga yang berkonflik diuji oleh adanya rongrongan dari pihak luar yang notabene menginginkan konflik tanpa adanya upaya damai. Rakyat Maluku diharapkan segera menyadari bahwa selama pertikaian berlangsung, mereka telah dijadikan objek kerusuhan dalam sebuah tragedi kemanusiaan yang memakan diri

dan komunitasnya, dan dikemudian hari tidak ada lagi rakyat yang terjebak dalam politik "remote control", suatu praktek pengendalian konflik dari luar daerah konflik tersebut.

Indikator lain dalam mengukur/menilai efektivitas kebijakan kemanan nasional juga dapat dilihat dari dampak konflik pasca Kebijakan tersebut digulirkan. Konflik Maluku pada waktu itu mengakibatkan kerugian yang begitu besar, karena terjadi dalam kurun waktu yang lama, menimbulkan korban yang banyak, dan sebaran konflik yang meluas ke luar wilayah.

- **Korban.**

**Korban Nyawa dan Luka-Luka.** Jumlah korban meninggal akibat konflik Maluku sulit dipastikan, karena tidak ada pendataan yang sistematis dari lembaga yang bisa dipercaya. Salah satu Lembaga yang secara terus-menerus melakukan pendataan antara lain pihak Kepolisian. Menurut catatan resmi pihak Kepolisian, pada bulan April 2000 diperkirakan mencapai sekitar 2.115 orang meninggal akibat konflik Maluku. Korban meninggal terbanyak terjadi dalam konflik Episode kedua antara bulan Juli sampai Desember 1999.

**Korban Pengungsi.** Konflik Maluku telah menimbulkan korban kehilangan tempat tinggal dan pengungsi dalam jumlah sangat besar. Setidaknya, sekitar 440.000 orang menjadi pengungsi pada bulan Februari 2000 yang tersebar di Kepulauan Maluku maupun di luar Maluku.

- **Waktu.** Konflik Maluku berlangsung begitu lama, dua tahun lebih dan merupakan akumulasi dari tahun-tahun sebelumnya sejak Januari 1999. Serangkaian konflik tersebut bisa dipisahkan dalam beberapa periode, yakni Konflik episode pertama, Konflik Episode Kedua, dan Konflik episode Ketiga.
- **Sebaran.** Konflik antar kampung akhirnya menjadi konflik antara penduduk berbeda agama dan menyebabkan konflik demikian cepat menyebar, tidak hanya di pulau Ambon, tetapi juga meluas ke pulau-pulau lain seperti kepulauan Lease, Seram, Maluku Tengah, dan Maluku Tenggara.

#### 4.2.2. Faktor Eksternal (Kebijakan Pemerintah Pusat bidang Polhukam, Gap Aparat, dan Kemampuan Aparat di Lapangan)

##### Kebijakan Pemerintah Pusat bidang Polhukam

Seiring proses pembenahan birokrasi pada era reformasi, birokrasi mentransformasi paradigma lama yang lebih *power oriented* (orientasi pada kepentingan kekuasaan) menuju paradigma baru yang *society oriented* (orientasi pada kepentingan masyarakat). Seharusnya, transformasi birokrasi mampu mendorong dan memompa semangat aparatur pemerintah untuk membuktikan bahwa pemerintah saat ini semakin fleksibel, egaliter, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks. Suatu sikap profesionalisme aparatur pemerintah adalah sebuah cerminan paradigma baru birokrasi Indonesia, yang selama Orde Baru mengalami disorientasi, yang kemudian terbawa dalam model-model penyelesaian konflik. Begitu pula dalam penanganan dan penyelesaian konflik Maluku, beberapa kebijakan keamanan nasional dalam penanganan konflik Maluku dinilai telah berhasil, tetapi tidak sedikit pula yang sesungguhnya perlu dibenahi dalam hal peran dari aparat terkait, baik bidang Polhukam (TNI/Polri/BIN), Pemda, Depsos, dan departemen lain dalam menangani konflik Maluku sesuai tugas dan kapasitas masing-masing. Pembagian tugas yang kurang jelas juga dinilai sebagai pemicu ketidakefektifan penyelesaian konflik Maluku, sehingga akar masalah konflik belum semuanya dapat diatasi. Hal tersebut ditengarai dapat memicu konflik serupa di masa datang, baik di Maluku sendiri maupun di wilayah lain.

Distorsi fungsi negara (dalam hal ini aparat keamanan/ bidang Polhukan) mungkin saja sesuatu yang tidak disengaja karena faktor ketidakberdayaan rezim politik, tetapi bukan tidak mungkin hal tersebut mengandung unsur kesengajaan karena ketidakberanian rezim politik dalam mengambil risiko dan melakukan solusi taktis di lapangan dalam upaya mendamaikan pihak yang berkonflik. Ketika logika politik pencitraan ditempatkan sebagai segala-galanya mengalahkan daya kinerja yang seharusnya menjadi kewajiban negara, maka distorsi fungsi negara akan kian meluas.

Distorsi komunikasi berlangsung akibat jurang yang sangat jauh antara proses komunikasi yang berlangsung di kalangan elite dan arus komunikasi yang berlangsung dan yang diharapkan oleh publik. Pertama, watak yang tidak tulus dalam diri elite ketika berkomunikasi kepada publik. Kedua, distorsi komunikasi juga berlangsung karena tidak adanya dasar-dasar yang kuat atas nilai-nilai kolektivitas dalam kehidupan negara. Ketiga, pesan-pesan komunikasi elite politik yang disampaikan kepada publik pun sering kali penuh inkonsistensi. Keempat, distorsi komunikasi juga berlangsung karena adanya kepentingan personal atau kelompok yang sering kali berseberangan dengan kepentingan publik. Akibatnya, kondisi yang tidak jelas tersebut menjadikan para aktor keamanan dan pihak lain yang berwenang tidak pernah serius membela dan merepresentasikan kepentingan masyarakat.

Dalam lingkup negara, permasalahan Strategis tidak terlepas dari lemahnya koordinasi dan disorientasi. Lemahnya koordinasi kegiatan penanganan konflik dan pembangunan berujung dengan tumpang tindih dan tidak adanya sinergi antar aktor. Selain itu, tindakan jangka pendek yang tidak berkelanjutan juga ditengarai memberi pengaruh pada lemahnya efektifitas penanganan konflik. Sejumlah besar tindakan yang dilaksanakan pada saat itu bersifat jangka pendek, tidak berkelanjutan, dan tidak memberikan sumbangan yang positif untuk perubahan dan perdamaian.

### **Gap Aparat**

Aparat keamanan yang diperbantukan dari Pemerintah pusat pada waktu itu terkesan hanya sebagai “pemadam kebakaran” dan tidak terjun langsung sebagai mediator penyelesaian konflik, padahal peran mereka sangat dibutuhkan dalam situasi saat itu. Departemen lain seperti Pemda, Depsos, Depdagri dan instansi terkait juga cenderung mencari jalan sendiri, sehingga cara-cara penyelesaian waktu itu bisa menghambat upaya rekonsiliasi damai dan bahkan bisa melanggengkan konflik, meski semuanya berniat baik untuk segera mengakhiri konflik. Di sini bisa dilihat berbagai kepentingan dari pihak tertentu yang berupaya mencari keuntungan dari situasi tersebut.

**UNIVERSITAS INDONESIA**



Di sisi lain, situasi tersebut dapat memicu tindakan yang tidak diinginkan dari para aktor yang bermain dalam penyelesaian konflik, yang pada akhirnya berujung pada disorientasi yang menyimpang dari misi dan visi semula. Dalam artian lebih sempit, disorientasi terjadi pada orang-orang yang kalah bersaing ataupun terhambat jenjang karier dan pangkat, baik di institusi pemerintahan, politik, maupun militer akibat sentimen SARA, perbedaan ideologi, ketidaksamaan aliran politik, dan lain-lain. Meski hal tersebut tidak masuk dalam ranah tahapan penyelesaian konflik, namun sedikit banyak akan berpengaruh pada kinerja setiap instansi, baik secara personal maupun organisasi.

### **Kemampuan Aparat di Lapangan**

Kondisi di lapangan juga tidak memungkinkan bagi aparat Kepolisian dengan jumlah personil yang cukup minim untuk bertindak lebih jauh. Personil Polsek dan Polres di wilayah konflik akhirnya meminta bantuan dari pihak TNI untuk membantu meredam konflik. Upaya itu pun terkendala berbagai hal, karena wewenang pengiriman pasukan bantuan oleh TNI berada di pemerintah Pusat. Kesulitan transportasi juga menjadi salah satu faktor kendala dalam upaya pengiriman bantuan TNI, dan bahkan dalam situasi yang mendesak tersebut, beberapa pihak memperdebatkan permasalahan hukum terkait aturan tugas masing-masing kedua aparat tersebut. Padahal salah satu tugas TNI adalah melaksanakan Operasi Militer selain perang yang meliputi antara lain, bantuan kemanusiaan, perbantuan kepada Polri dan pemerintah sipil, pengamanan pelayaran/penerbangan, bantuan SAR, dan penanggulangan bencana alam. Kendala-kendala tersebut ditengarai juga menjadi penyebab semakin banyaknya korban yang berjatuhan dan memberi pengaruh pada ketidakefektifan upaya perdamaian yang dilakukan.

### **4.3. Kebijakan Keamanan Nasional Yang Ideal Di Masa Mendatang**

#### **4.3.1. Kebijakan Umum**

Secara umum, pada tahap perumusan kebijakan, pembinaan, dan operasional tentang penyelenggaraan pertahanan dan keamanan, perlu dipertimbangkan pembentukan tim terpadu dari departemen dan instansi terkait. Kemudian disusul dengan Tahap Perumusan Kebijakan, Tahap Pembinaan Kekuatan, dan Tahap Operasional Penguasa Darurat Pusat. Kebijakan umum yang langsung diamanatkan oleh suatu undang-undang sampai saat ini hanya kebijakan umum pertahanan negara, yang merupakan amanat dari UU No.3/2002, sedangkan untuk kebijakan umum di sektor lainnya, seperti kebijakan umum di bidang keamanan dalam negeri politik luar negeri masih belum jelas keberadaannya. Untuk kebijakan umum pertahanan sendiri, walau saat ini telah disampaikan namun masih belum ditandatangani oleh Presiden. Sekalipun telah ditandatangani, rumusan kebijakan tersebut masih mengandung cacat bawaan dari dilihat dari aspek legal. Sebagaimana diketahui sesuai dengan amanat UU, kebijakan tersebut harus dirumuskan oleh presiden yang dibantu oleh Dewan Pertahanan Nasional, yang hingga saat ini masih belum dibentuk sejak ditetapkannya UU tersebut di tahun 2002.

Urgensi keberadaan UU tentang Kamnas adalah untuk membangun kerangka sistemik keamanan nasional yang dapat menjadi dasar hukum dalam mensinergikan karakter penyelenggaraan keamanan yang multi fungsi dan multi aktor. Di sisi lain, kamnas sebagai sistem merupakan salah satu dari sistem nasional secara keseluruhan. Oleh karena itu, aturan hukum tentang kamnas diharapkan juga dapat menjadi pedoman dalam membangun sistem keamanan nasional yang seruang sebangun dengan sistem nasional lainnya dalam rangka mencapai tujuan dan kepentingan nasional.

### **4.3.2. Opsi Strategis (Kebijakan Ideal TNI, POLRI, Intelijen, dan Instansi Terkait)**

#### **4.3.2.1. Kebijakan Ideal TNI sebagai fungsi Pertahanan.**

Dalam proses perumusan kebijakan pertahanan keamanan negara yang tepat, langkah pertama yang harus ditentukan adalah dengan memetakan potensi ancaman yang akan dihadapi oleh negara dari seluruh aspek kehidupan, minimal untuk 25 tahun mendatang. Operasionalisasi kebijakan tersebut antara lain melalui peningkatan kemampuan Alutsista (Alat Utama Sistem Senjata) TNI dan peningkatan kekuatan TNI di wilayah perairan/perbatasan, mengingat konflik perbatasan cenderung mengemuka belakangan ini. Terkait tugas dan tanggung jawab Menteri Pertahanan, sebaiknya tugas untuk merumuskan kebijakan umum hanya menjadi tugas Dewan Penasehat Presiden saja. Sebaliknya, Menteri Pertahanan diberikan tugas untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan tentang penyelenggaraan pertahanan dan keamanan negara secara komprehensif, menyusun buku putih pertahanan keamanan negara. Menteri Pertahanan juga bertugas merumuskan kebijakan pengerahan pasukan TNI, Kepolisian Negara, rakyat, dan Sumber daya Alam, serta sarana prasarana nasional dalam rangka mendukung stabilitas Keamanan Nasional.

Konsep Paradigma Baru TNI sebagai wujud dari upaya reformasi internal di tubuh TNI, tak lepas dari pandangan di masa lalu yang telah menampilkan peran fungsi secara berlebihan (distorsi) dari tugas pokok yang diembannya, sebagai alat pertahanan negara. Lahirnya Paradigma Baru TNI dan bergulirnya reformasi internal TNI, termasuk konsep penataan kembali struktur dan fungsi teritorial merupakan bukti nyata komitmen tersebut. Di lain pihak, kondisi yang terjadi di tengah-tengah masyarakat berkembang menyimpang dari arah dan tujuan reformasi akibat tuntutan yang berlebihan (euforia) di tengah-tengah keterpurukan ekonomi. Penyimpangan itu diperparah lagi dengan perilaku oknum-oknum tertentu baik di kalangan eksekutif, legislatif maupun yudikatif yang kurang terpuji menyebabkan banyaknya agenda reformasi tidak berjalan.

Dalam kondisi bangsa yang sedang dilanda krisis multi dimensi, tidak berlebihan kiranya jika TNI menjadi juru damai dan juru selamat jika sewaktu-waktu rakyat dilanda konflik. TNI sebagai kekuatan inti yang ditopang kekuatan dasar rakyat terlatih, komponen cadangan dan komponen pendukung sarana prasarana mengisyaratkan adanya hubungan yang erat, harmonis, sejiwa dan manunggal antara TNI dengan rakyat. Panglima Besar Jenderal Soedirman pernah menyatakan :” Tentara bukan merupakan satu golongan diluar masyarakat, bukan pula suatu kasta yang berdiri di atas masyarakat, tetapi tidak lain dan tidak lebih adalah salah satu bagian masyarakat yang mempunyai kewajiban tertentu, seperti bagian-bagian lain yaitu : tani, buruh, dan lain-lain juga mempunyai tugas dan kewajiban tertentu”.

Senada dengan apa yang disampaikan oleh Panglima Besar Soedirman, Jenderal Besar A.H. Nasution menyatakan : ”TNI bukan sekedar alat pemerintah sebagaimana yang berlaku di negara demokrasi Barat, bukan pula alat suatu partai sebagaimana yang ditentukan di negara komunis, apalagi semacam rejim militer yang mendominasi negara, TNI adalah alat perjuangan rakyat”.<sup>27</sup> Kata-kata kedua Jenderal Besar tersebut mengisyaratkan refleksi historis dan pandangan jauh ke depan, mewaspadaikan komitmen integritas dan keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 45. Memarginalkan TNI dari rakyat hanya akan memberikan peluang bagi musuh negara untuk “mengobok-obok” rakyat agar memusuhi negaranya dan sekaligus menceraikan beraikan persatuan nasional. Kondisi demikian akan membuka kesempatan gerakan separatisme mengaktualisasikan diri dan mengembangkan kekuatannya. Bilamana hal ini terjadi resikonya sangat mahal, yakni disintegrasi bangsa. Pemikiran agar peran fungsi TNI “dilokalisasi” dapat dipahami dari dua sisi, Pertama adalah idealis sesuai profesionalisme militer, tanpa melihat faktor kesejarahan, doktrin Hankamrata dan lain-lain. Kedua adalah pemikiran emosional yang dilandasi pengalaman traumatik represi militer di masa Orde Baru. Kedua pemikiran ini harus disikapi TNI secara dewasa dengan kebesaran jiwa sesuai tuntutan reformasi. Dalam hal ini TNI sudah siap secara moral untuk menerimanya, namun demikian tanggung jawabnya selaku alat

<sup>27</sup> <http://buletinlitbang.depghan.go.id/index.asp?vnomor=9&mnorutisi=4>

negara tidak mau mengambil resiko meninggalkan gelanggang/ wilayah komando teritorial dalam kondisi negara/masyarakat yang sedang membutuhkan pencerahan dan bantuan.

Sehubungan dengan perubahan paradigma TNI untuk menyikapi bagaimana kiprah aparatnya pada era reformasi atau situasi transisi yang sedang krisis sekarang ini, dalam wilayah teritorial NKRI, TNI diharapkan tetap bahu membahu bersama rakyat untuk membangun kesatuan kekuatan yang solid, kemanunggalan TNI dengan rakyat harus tetap dibina, karena hingga saat ini masih sesuai dengan situasi kondisi yang berlaku dan keterbatasan kemampuan TNI.

#### **4.3.2.2. Kebijakan Ideal Polri sebagai Fungsi Pemeliharaan Ketertiban Masyarakat**

Polri hendaknya melakukan suatu terobosan melalui sebuah model dan pendekatan baru yang menekankan pada pemahaman pengendalian tindak kejahatan yang bersifat strategis, berorientasi ke depan, memfokuskan kepada pengidentifikasian, analisis, dan manajemen problem, serta resiko yang dihadapi maupun yang sedang berkembang. Dalam banyak hal, ILP sebenarnya merupakan bentuk dan dimensi baru dari Pemolisian Masyarakat (*Community Policing*) yang sudah menjadi acuan penegak hukum selama ini, yang dikembangkan dari taktik dan metodologis selama penerapan Pemolisian Masyarakat. Kepolisian juga dituntut untuk meningkatkan kemampuan bidang intelijennya melalui Intelijen untuk penegakan hukum atau *Law Enforcement Intelligence* merupakan pendekatan baru dalam mengamankan kepentingan nasional, keamanan, dan ketertiban masyarakat dari bentuk ancaman yang telah berubah. Penataan intelijen penegakan hukum diarahkan kepada pembangunan sistem, baik dalam tataran perundang-undangan, kelembagaan, perangkat keras dan perangkat lunak sebagai kelengkapan sistem. Indonesia perlu melakukan upaya-upaya yang sungguh-sungguh karena *Law Enforcement Intelligence* di Indonesia pada dasarnya belum terbangun dengan sempurna. Penataan tersebut perlu dilakukan dengan makin

**UNIVERSITAS INDONESIA**

mengemukanya bentuk ancaman baru seperti terorisme, kejahatan transnasional terorganisir, pelintasan dan perdagangan manusia dan narkoba (*human and drug trafficking*).

### **Polri sebagai Penegak Hukum**

Peranan Polri dalam penegakan hukum adalah memelihara dan meningkatkan tertib hukum, membina ketentraman masyarakat, jadi secara sederhana dapat diketahui bahwa tujuan hukum itu adalah : Untuk menciptakan ketertiban, keadilan, dan kepastian hukum, serta agar masyarakat mendapat penghargaan yang sewajarnya dan tidak dirugikan akibat tindakan-tindakan pihak lain. Dari sini jelas bahwa tujuan penegakan hukum secara lebih jauh tidaklah menegakkan hukum itu semata, tetapi harus mampu menciptakan rasa keadilan.

Sebagai penegak keadilan setiap anggota Polri harus berlaku adil dan menegakkan keadilan di dalam masyarakat, sesuai pula dengan kedudukannya sebagai salah satu komponen *Criminal Justice System* (Sistem Peradilan Pidana) yang merupakan salah satu mata rantai peradilan pidana yang tidak terpisahkan dengan komponen yang lain, yaitu Kejaksaan, Pengadilan, Lembaga Pemasyarakatan dan bantuan Hukum

### **Polri Sebagai Pelayan Masyarakat**

Jati diri sebagai pelayan masyarakat ini diletakkan sebagai suatu yang paling penting dalam kehidupan setiap anggota Polri. Status-status sebagai penegak hukum, pelindung dan pengayom, serta pembina Kamtibmas pada intinya adalah pelayanan yang harus senantiasa diberikan oleh Polri. Untuk itu *Stake Holder* (Pemegang Harapan) yang paling dominan adalah masyarakat. Masyarakatlah yang harus ditempatkan pada ranking teratas atas apa yang harus dilakukan. Jadi ukuran keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas kepolisian lebih banyak ditentukan oleh puas tidaknya masyarakat yang harus dilayani tersebut.

Di dalam pemolisian, banyak *Stake Holder* yang menggantungkan harapan atas pelaksanaan tugas Polri, antara lain adalah Pemerintah, Pimpinan-pimpinan Polri, orang-orang yang dirugikan karena tindak pidana, dan lain-lain.

Jati diri sebagai pelayan masyarakat ini sering dilupakan manakala sedang menghadapi keadaan yang mendesak atau perlu pengambilan keputusan segera.

### **Polri sebagai Pembina Kamtibmas**

Dengan kedudukannya sebagai pembina keamanan dan ketertiban masyarakat, serta kesadaran bahwa jumlah anggota Polri sangat terbatas, maka dimanapun anggota Polri berada atau bertugas, harus selalu mengusahakan ikut aktifnya masyarakat dalam upaya mengamankan dan menertibkan situasi dan kondisi di sekitarnya (Siskamtibmas Swakarsa).<sup>28</sup>

Dalam mengaktualisasikan jati diri sebagai pembina Kamtibmas ini justru frekuensi bimbingan dan komunikasi dengan masyarakat, diarahkan untuk mewujudkan tumbuhnya kesamaan visi dan persepsi tentang Siskamtibmas Swakarsa. Demikian juga, pelibatan dan partisipasi masyarakat hendaknya menjadikan prioritas utama agar prinsip pemolisian oleh masyarakat (*Community Policing*) benar-benar dapat terlaksana.

Masalah sumber daya manusia dan pelayanannya masih memerlukan perbaikan, training masih bersifat asal dilaksanakan, dan pemahaman terhadap organisasi terlalu sederhana. Seringkali masalah pengembangan sumber daya manusia di lingkungan Polri terjebak dengan kepuasan semu, asal terlaksana dan menjadi bukti kepada pimpinan bahwa sudah dilaksanakan, dengan tidak atau kurang berorientasi kepada kriteria dan standar yang diharapkan dalam suatu pengembangan manajemen.

#### **4.3.2.3. Kebijakan Ideal Institusi Intelijen.**

Secara umum, institusi intelijen sebagai fungsi deteksi dini terhadap ancaman negara dan masyarakat hendaknya difokuskan pada peningkatan kualitas SDM aktor intelijen bidang ekonomi, mengingat segala bentuk kejahatan cenderung disebabkan karena faktor kesenjangan ekonomi. Semua upaya penataan

---

<sup>28</sup> Anton Tabah, 2002, MEMBANGUN POLRI YANG KUAT (Belajar dari Macan-Macan Asia), PT.SUBERSARI LESTARI, Jakarta

intelijen pada dasarnya selalu ditujukan agar dapat dihasilkan intelijen yang bermutu dan dapat dipercaya sehingga tidak akan terjadi pendadakan. Upaya tersebut antara lain dapat dilakukan melalui: Peningkatan koordinasi. Masalah pertukaran intelijen antar instansi penegak hukum adalah bagaimana mendekatkan dan saling mengisi antar instansi penegak hukum dan antar institusi penegak hukum dengan intelijen. Badan pengumpul. Selain *humint intelligent*, juga harus diterapkan dengan intelijen tehnik dan elektronika. Dengan perpaduan tersebut, diharapkan badan pengumpul akan semakin profesional dan saling melengkapi. Peningkatan kemampuan analisa. Kesulitan utama para analis adalah menghasilkan produk intelijen yang mampu menggambarkan dengan jelas aktifitas kejahatan. Untuk itu, seorang analis harus memiliki pendidikan paling tidak setingkat S1 dan telah mengikuti pelatihan dalam proses intelijen, prosedur dan hukum pidana, analisis statistik, analisis fakta dan pembuktian. Seorang analis harus objektif, pemikir analitis, serta memiliki kemampuan menulis dan penyajian yang baik.

BIN saat ini berupaya lebih profesional sesuai dengan tuntutan reformasi. Tuntutan reformasi intelijen itu juga diwujudkan dengan usulan pembentukan RUU intelijen yang materinya telah diterima kalangan anggota DPR. Paradigma baru intelijen Indonesia Setelah Orde Baru, tidak banyak perubahan terjadi di dalam lembaga intelijen nasional, terutama karena belum terdapatnya suatu kerangka acuan baku dalam bentuk perundangan yang menempatkan dinas intelijen pada proposisinya. Pemerintahan transisi tidak memiliki cukup waktu untuk merancang suatu lembaga intelijen yang tidak saja efisien tapi juga berwajah demokratis, namun BIN terlihat terus berbenah diri dan melalui Keppres 11/2004 BIN dengan statusnya sebagai koordinator bagi komunitas intelijen Indonesia sekaligus melakukan pembenahan internal yang lebih bersifat administratif. BIN nampaknya menyadari bahwa lembaga intelijen dapat dilihat sebagai bagian dari upaya untuk meningkatkan kemampuan negara untuk mempertahankan eksistensinya. Bagaimanapun intelijen termasuk alat kelengkapan kelembagaan negara yang diciptakan untuk memperkokoh kekuasaan negara. Reformasi intelijen ini merupakan bagian dari reformasi sektor keamanan yang digulirkan pada 1998, meskipun dirasakan dan dilihat dengan jelas bahwa

UNIVERSITAS INDONESIA



reformasi di bidang ini belum menyentuh seluruhnya ke dalam tubuh institusi intelijen Indonesia. Padahal sebagai salah satu komponen utama dan awal dalam menjaga keamanan nasional peranan institusi intelijen harus mendapatkan prioritas lebih, mengingat tugas dan fungsinya sebagai *early detection dan early warning* membutuhkan dukungan yang penuh dari seluruh masyarakat dan pemerintah agar kinerja institusi intelijen dapat berjalan dengan semestinya.

Pekerjaan intelijen memerlukan kecerdasan serta memiliki keterampilan dan keahlian lain yang menunjang kecerdasan tersebut. Secara institusi, intelijen merupakan badan khusus yang dimiliki negara. Tujuan lembaga ini adalah memberikan masukan kepada user (Presiden) sebagai pengambil kebijakan yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan di dalam negeri maupun di luar negeri, dalam keadaan perang maupun damai, untuk mengevaluasi seberapa jauh tingkat pertahanan dan keamanan yang dimiliki dan seberapa kuat untuk menghadapi serangan lawan baik langsung maupun tidak langsung, dengan disertai pengumpulan informasi untuk mengetahui sejauh mana negara-negara lain menjadi ancaman. Institusi intelijen Indonesia mengalami tantangan yang sangat besar dalam era globalisasi, selain karena tuntutan untuk meningkatkan kinerja dan teknologinya, kinerja intelijen juga berbenturan oleh universalisasi HAM internasional, dimana hal tersebut merupakan implikasi dari global civil society dalam proses globalisasi dewasa ini. Kinerja intelijen saat ini juga berhadapan dengan wajah baru separatisme, subversi asing, terorisme, *transnational crime*, dan konflik sosial. Perjalanan panjang intelijen Indonesia dan makin kompleksitasnya tantangan di era globalisasi, menuntut wajah baru intelijen yang harus lebih profesional.

Profesionalitas tersebut demi meningkatkan serta mengoptimalisasikan kinerja dalam *memberikan early warning dan early detection* pada bangsa dan negara. Untuk menjadi profesional, intelijen Indonesia tengah berupaya meningkatkan SDM, dukungan finansial dan teknologi intelijen (*intelligence devices*), meningkatkan kualitas sistem administrasi, memperkuat koordinasi antar dinas intelijen, memiliki payung hukum atau undang-undang yang jelas dan kuat, dan menyediakan ruang bagi kontrol publik dalam pelaksanaan terhadap undang-

UNIVERSITAS INDONESIA

undang tersebut, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan wewenang, kecuali dalam bentuk rahasia sesuai sifat dasar dari institusi intelijen.

#### **4.3.2.4. Kebijakan Ideal *Exogenous Factors* (Faktor-faktor Eksternal)**

Kebijakan ideal *Exogenous Factors* (Faktor-faktor Eksternal) yang mendukung ketiga institusi di atas, antara lain, Depdagri, Pemerintah Daerah, Depsos, dan Departemen terkait yang hendaknya menyelaraskan kebijakan internalnya dengan institusi tersebut agar lebih profesional dan terarah sesuai tugas masing-masing, tanpa tumpah tindih dalam kerjasama terkait bidang keamanan dan yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat untuk mewujudkan tingkat kehidupan masyarakat yang lebih baik, adil dan menyentuh seluruh lapisan masyarakat Maluku, melalui penelitian, menyiapkan SDM, menyiapkan lapangan kerja, ekonomi yang didasarkan pada ekonomi kerakyatan guna meningkatkan ekonomi masyarakat. Meningkatkan peran dan fungsi aparat pemerintahan untuk dimilikinya aparat yang bersih, jujur, tidak diskriminatif melalui pembinaan personil, menata kembali peraturan perundang-undangan, reposisi, meningkatkan wawasan kebangsaan dan nasionalisme guna mewujudkan persatuan dan kesatuan serta dukungan masyarakat dalam mengakhiri konflik, dan menciptakan toleransi beragama yang berpegang pada konsep ketuhanan yang maha esa dengan saling menghargai keberadaan agama lain.

## 5. KESIMPULAN DAN SARAN

### 5.1. KESIMPULAN

Selama kurun waktu sepuluh tahun lebih era reformasi, bangsa Indonesia masih kerap dilanda konflik berlatar belakang etnis, suku, dan agama. Beberapa tahun belakangan ini terlihat bahwa konflik serupa seperti di Maluku masih menyisakan konflik-konflik kecil di beberapa daerah berupa bentrok fisik antar kelompok yang mempermasalahkan perbedaan keyakinan/berke-Tuhanan dan masalah lain yang berkaitan, seperti pembakaran tempat-tempat ibadah, perizinan tempat ibadah dan sejenisnya.

Situasi dan kondisi pasca konflik Maluku belum dikatakan aman dari bahaya laten konflik, mengingat upaya perdamaian yang dilakukan waktu itu dinilai belum diterapkan secara efektif. Dalam penanganan konflik Maluku, pemerintah pusat mendeklarasikan perjanjian Malino 2 sebagai salah satu upaya perdamaian, namun di sisi lain warga yang berkonflik belum seluruhnya memahami dan menuai manfaat dari Deklarasi Perdamaian tersebut, sehingga penulis menilai bahwa Kebijakan Keamanan Nasional penanganan Konflik Maluku melalui Malino 2 belum efektif. Indikator ketidakefektifitasan dapat dinilai dari beberapa sudut pandang dan tolok ukur, antara lain melalui Teori Efektivitas yang dikemukakan oleh Miller dalam Handyaningrat (1996:16) *“Effectiveness be define as the degree to which a social system achieve its goals. Effectiveness must be distinguished from efficiency. Efficiency is mainly concerned with goal attainments”*, yang artinya efektivitas dimaksudkan sebagai tingkat seberapa jauh suatu sistem-sistem sosial mencapai tujuannya. Tujuan yang dimaksud adalah untuk mencapai upaya damai masyarakat yang berkonflik agar tidak terjadi konflik serupa di masa datang.

Dalam kaitan ini, indikator efektivitas Kebijakan Keamanan Nasional dapat dilihat melalui antara lain: Kualitas layanan publik, Kapasitas layanan masyarakat, Kebebasan layanan masyarakat dari tekanan politik, dan Kualitas perumusan kebijakan.

UNIVERSITAS INDONESIA

- Terkait layanan publik, peran Pemerintah Pusat dalam Perjanjian Malino 2 terlihat jelas bahwa mereka datang dengan konsep menempatkan diri mereka pada posisi juru selamat. Posisi masyarakat ditempatkan pada pihak yang paling bersalah atas konflik yang terjadi.
- Dalam hal Kapasitas layanan masyarakat, Pemerintah menempatkan masyarakat sebagai obyek dari sebuah proses rekonsiliasi yang dilakukan. Sempitnya ruang gerak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses rekonsiliasi yang dilakukan menjadikan apa hasil proses yang sudah dilakukan tidak aplikatif dan fungsional di tataran masyarakat.
- Kemudian terkait kebebasan layanan masyarakat dari tekanan politik, waktu itu masyarakat yang berkonflik dan aparat terkait, khususnya Pemda setempat dan Aparat TNI/Polri/intelijen yang bertugas di wilayah konflik tidak mampu berbuat banyak, karena hanya menunggu perintah dan komando dari pusat. Pemda juga terbatas dalam menjamin keselamatan warganya sendiri, sehingga provokasi yang merusak sangat mudah mempengaruhi warga yang berkonflik.
- Terkait Kualitas perumusan kebijakan, Proses pembuatan kesepakatan Malino terjadi dalam waktu yang singkat yaitu selama 3 hari. Proses yang cepat ini memberikan gambaran bahwa tidak terjadi dialog kritis antara pihak yang berkonflik. Sehingga dengan sendirinya proses negosiasi untuk menemukan titik temu kepentingan antara dua pihak yang berkonflik tidak terjadi. Model Malino I, yang diterapkan di Poso kemudian langsung diterapkan di Maluku secara instan.

## 5.2. SARAN

Penanganan dan pencegahan konflik tidak dapat dilepaskan dari hubungan antara negara, aparat keamanan, dan masyarakat (yang bertikai). Negara tidak akan mampu menyelesaikan masalah hanya berdasarkan kepentingan aparat, begitu pula masyarakat yang memiliki kepentingan dalam kehidupan bersama membutuhkan kebersamaan dengan negara sebagai bagian dari wadah bersama. Dinamika ancaman dapat diprediksi berdasarkan fakta-fakta terdahulu melalui

teori *Probability Forecasting*, yakni suatu teknik analisa intelijen yang mengandalkan pada penelitian untuk menemukan berbagai kemungkinan yang akan menjadi kenyataan, sehingga sesuatu yang akan terjadi dapat diprediksi sebelumnya. Forecasting bertujuan untuk memenuhi kebutuhan para penentu kebijakan (*Decision Maker*) yang membutuhkan pengetahuan spesifik tentang gambaran ke depan yang akan terjadi guna memudahkan pengambilan kebijakan pada umumnya dan perumusan perencanaan pada khususnya. Untuk itu diperlukan suatu terobosan baru berupa wacana kebijakan nasional yang ideal di masa mendatang, khususnya bagi aktor keamanan, seperti TNI, Polri, dan institusi Intelijen secara Umum.

- Kebijakan ideal TNI sebagai fungsi Pertahanan. Proses perumusan kebijakan pertahanan keamanan negara dengan memetakan potensi ancaman yang akan dihadapi oleh negara minimal untuk 25 tahun mendatang. Operasionalisasi kebijakan tersebut antara lain melalui peningkatan kemampuan Alutsista (Alat Utama Sistem Senjata) TNI dan peningkatan kekuatan TNI di wilayah perbatasan, karena konflik perbatasan cenderung mengemuka belakangan ini.
- Kebijakan ideal Polri sebagai fungsi Pemeliharaan Ketertiban Masyarakat, yakni melalui sebuah model dan pendekatan baru yang menekankan pada pemahaman pengendalian tindak kejahatan yang bersifat strategis, berorientasi ke depan, analisis, dan manajemen problem, serta menjadi sistem dan dimensi baru dari Pemolisian Masyarakat (*Community Policing*).
- Kebijakan ideal institusi Intelijen secara Umum sebagai fungsi deteksi dini terhadap ancaman negara dan masyarakat hendaknya difokuskan pada peningkatan kualitas SDM aktor intelijen bidang ekonomi, mengingat segala bentuk kejahatan cenderung disebabkan karena faktor kesenjangan ekonomi.
- Kebijakan ideal *Exogenous Factors* (Faktor-faktor Eksternal) yang mendukung ketiga institusi di atas, antara lain, Depdagri, Pemerintah Daerah, Depsos, dan Departemen terkait yang hendaknya menyelaraskan kebijakan internalnya dengan institusi tersebut agar lebih profesional dan terarah sesuai tugas masing-masing, tanpa tumpah tindih dalam kerjasama terkait bidang keamanan dan yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat.

## LAMPIRAN

## KRONOLOGI KASUS KONFLIK MALUKU (Episode Pertama, Januari 1999)

## Konflik Batumerah vs Mardika

Terdapat beberapa versi pemicu timbulnya konflik di Maluku ini, antara lain dari Pdt. DR. J. M. Pattiasina yang menggambarkan bahwa konflik awal sebagai pemicu terjadi pada tanggal 19 Januari 1999, sebagai berikut:<sup>29</sup>

"Sekitar pukul 14.30 di Terminal Kota Batumerah, Usman warga Batumerah asal Sulawesi Selatan (beragama Islam) dengan beberapa temannya (preman pasar Batumerah) memeras pengemudi angkutan kota, Yopi Leuhery, 37 tahun, warga Batumerah Dalam (beragama Kristen). Yopi menolak dengan alasan belum punya uang, lalu ia berlalu menuju terminal Mardika. Kemudian Yopi kembali memasuki terminal Batumerah tanpa penumpang. Usman kembali memerasnya tapi ia terus menolak. Usman menahan dengan menghunus badiknya. Singkat cerita Yopi pulang ke rumah dengan parang terhunus mengejar Usman. Usman lalu berlari ke Batumerah Bawah dan menebar berita bahwa dirinya hendak dibunuh seorang Kristen. Hanya dalam waktu sekitar 10 menit (pukul 16.00) massa dalam jumlah ratusan menyerang tempat tinggal Yopi dan kemudian bergerak ke arah Mardika (pemukiman mayoritas Kristen). Konflik yang tidak bisa dihindari itu mendatangkan kerugian beberapa rumah dibakar dan sejumlah orang dipukul."

Pattiasina menyatakan, itulah api pertama dalam kerusuhan di Ambon, api pertama itu membakar beberapa rumah warga beragama Kristen. Api itu sekaligus menjadi saksi pertama Idul Fitri berdarah di kota Ambon. Konflik semakin berkepanjangan dan akibatnya kota Ambon semakin membara. Saling rusak, bakar, potong dan membalas tidak terelakkan. Saling membalas antara umat beragama tidak bisa dicegah.<sup>30</sup>

Penyerangan masyarakat Hative Besar terhadap Masyarakat Wailete.<sup>31</sup>

Desa Wailete adalah perkampungan yang dihuni masyarakat BBM ( Bugis, Buton, Makasar ) yang terkenal gigih dalam mencari nafkah, sedangkan Desa Hative

<sup>29</sup> John Pieris, *Tragedi Maluku*, cet.th. 2004, 120

<sup>30</sup> Josep M.Pattiasina, "Memahami Tragedi Ambon Sehubungan Dengan Ancaman dan Tantangan Persatuan Bangsa", makalah pada *Diskusi Yayasan Wahana Darma Nusa* ( Jakarta, 11 Februari 1999)

<sup>31</sup> Rustam Kastor, *Konspirasi RMS dan Kristen Menghancurkan Islam*, cet.th. 2000, 23

Besar dihuni oleh penduduk asli yang beragama Kristen mata pencahariannya pegawai negeri dan bertani.

Pada pesta perkawinan ada acara joget, sebagai biasanya diluar arena sejumlah pemuda menenggak minuman keras sampai mabuk.<sup>32</sup> Seorang Prada Yonif 733/ Linud yang kompinya berjarak + 300 m dari arena joget membuat Pelanggaran karena memakai topi sambil berjoget (aturan setempat), ketika ditegur yang bersangkutan tidak menerima dan terjadi perkelahian dengan para pemuda yang sedang mabuk. Kasus perkelahian di acara pesta merupakan hal biasa dan tidak berkelanjutan. Untuk kasus ini agak lain karena berkelanjutan dan timbul serangan dari ratusan orang dengan batu dan membakar kampung Wailete. Peristiwa penyerangan ini membuat Umat Islam bingung karena tidak ada relevansi dengan perkelahian di pesta. Serangan dilakukan dua kali pada malam itu dimana tahap kedua dilakukan dengan membakar habis semua rumah sehingga penghuni hanya menyelamatkan diri dengan baju yang melekat di badan saja.

Tidak pernah ada kejelasan penyelesaiannya bahkan polisi tampak ragu menghadapi ancaman warga desa Hative Besar, keraguan aparat ini tampak jelas sebagai hasil penghujatan selama demo dengan pecahnya insiden Batu Gajah. Dalam rangkaian penghujatan lewat berbagai media massa sebagian berpendapat bahwa oknum Polri telah berhasil digalang untuk melaksanakan rencana mereka. Surat kabar Suara Maluku tidak memberitakan peristiwa besar ini secara proporsional, dua kali pemberitaan yang tidak jelas kemudian menghilang, padahal kasus Batu Gajah diberitakan luar biasa bahkan tulisan-tulisan dengan ungkapan yang sangat kasar masih berulang selama sebulan.

Umat Islam yang menjadi panas karena solidaritas Islamiyahnya sebenarnya mengharapkan adanya reaksi protes, pembelaan dan pertolongan yang memadai tetapi hal itu tidak terjadi karena para pemimpinnya memang lemah dan tidak ada tokoh pemersatu. Warga masyarakat desa Hative Besar telah membuktikan secara nyata isu yang berkembang bahwa suku BBM dan JS ( Jawa Sumatra ) akan diusir dari Ambon. Setelah aksi pembakaran itu para tokoh desa Hative Besar mengeluarkan pernyataan bahwa mereka tidak akan menerima kedatangan suku BBM lagi ke desa Wailete, karena itu desa Wailete tidak pernah dibangun lagi, bahkan para

<sup>32</sup> Dari berbagai sumber, tidak disebutkan Kapan dan Dimana acara tersebut berlangsung

penghuni yang telah melarikan diri itu tak berani mengunjungi bekas kampungnya. Pemerintah daerah tidak memasukan pembakaran desa Wailete ini kedalam program rehabilitasi, dianggap bukan dalam rangka kerusuhan Ambon.

Penyerangan masyarakat desa Tawiri terhadap desa Bak Air.<sup>33</sup>

Desa Tawiri masyarakatnya beragama Kristen sedangkan desa Bak Air yang hanya berpenduduk sekitar 8 keluarga beragama Islam (desa kecil). Suatu hal yang biasa jika babi peliharaan masyarakat Tawiri memasuki kebun masyarakat desa Bak Air. Ketika dihalau dengan lemparan batu saja, babi akan keluar dari kebun. Kali ini menjadi masalah karena ada yang memanas-manasi dan akhirnya dalam kampung kecil itu terjadi hujan batu.<sup>34</sup> Penyelesaian oleh pihak polisi pun tak membawa hasil. Terlihat jelas bahwa kerusuhan di atas telah direncanakan sebelumnya dalam rangka mencoba rencana besar mereka.

Kronologi Perkembangan Pertikaian di Ambon<sup>35</sup>

19 Januari 1999. Ambon rusuh. Setidaknya 11 orang tewas (termasuk seorang polisi) dan 23 orang terluka saat itu. Rumah, toko, mobil, motor, dan becak banyak yang hangus. Pemicu konflik adalah perkelahian Yopie Saiya dengan Mohamad Bugis. Desa Batumerah dengan tetangganya, Mardika, berperang atas nama panji agama.

21 Januari 1999. Ambon menjadi kota mati yang tercabik-cabik. Listrik mati di sejumlah tempat karena perangkat PLN hangus atau rusak di sana-sini. Gerombolan massa tampak di banyak tempat. Terkadang mereka melakukan razia. Gubernur Maluku, M. Saleh Latuconsina memberlakukan jam malam di Pulau Ambon dan Maluku. Kapolri Letjen Roesmanhadi menyebut 22 orang tewas dan 102 luka berat.

22 Januari 1999. Panglima TNI Jenderal Wiranto tiba di Ambon, ia memerintahkan Pangdam VIII/Trikora Mayjen Amir Sembiring menangkap dan mengadili provokator kerusuhan Ambon.

23 Januari 1999. Pangdam VIII/Trikora mengeluarkan perintah tembak di tempat terhadap warga yang melawan petu gas ketika hendak dilucuti senjatanya.

<sup>33</sup> Rnstam Kastor, *Konspirasi RMS dan Kristen Menghancurkan Islam*, cet.th. 2000, 24

<sup>34</sup> Dari berbagai sumber, tidak disebutkan kapan terjadi peristiwa Hujan Batu tersebut.

<sup>35</sup> Tri Ratnawati, *Maluku Dalam Catatan Seorang Peneliti*, Cet. Th.2006, 78



23 Januari 1999. Panglima TM Jenderal Wiranto membantah tuduhan bahwa ABRI berat sebelah dalam menangani kasus Ambon.

24 Januari 1999. Suasana mulai pulih. Kegiatan masyarakat berangsur normal, termasuk di pasar. Pangdam Trikora didampingi Kapolda Maluku Kol. Karyono Sm. Mengatakan telah menahan 50 orang yang diduga pemicu gejolak.

25 Januari 1999. Bandara Pattimura dibuka lagi untuk penerbangan reguler. Ini menjadi indikasi bahwa keadaan cukup terkendali.

26 Januari 1999. Kapolda Kol. Karyono Sm. Menyebut jumlah 55 orang yang tewas sesuai dengan jumlah jenazah yang ditemukan. Situasi di Ambon kian membaik. Jalanan semakin ramai.

27 Januari 1999. Penyidik dari Mabes Polri mendatangi Gus Dur untuk meminta konfirmasi tentang sinyalemen keterlibatan seorang anggota TNI, mayor "K", sebagai salah satu provokator dalam kasus Ambon.

28 Januari 1999. Sekitar 2500 warga asal Sulawesi Selatan tiba di Ujung Pandang dengan menumpang kapal KM Siguntang. Inilah awal gelombang eksodus dari Ambon dalam jumlah besar. Selanjutnya pengungsian berlanjut terus. Sebagai catatan penting, kaum pribumi Ambon termasuk mereka yang ikut eksodus. Inilah yang memunculkan adanya skenario *genocide* (pemusnahan), atau setidaknya penghalauan kelompok agama tertentu dari Maluku.

1 Februari 1999, Kadispem Mabes Polri Brigjen Togar Sianipar mengungkapkan indikasi keterlibatan warga Maluku yang baru tiba dari Jakarta dalam kerusuhan Ambon. Sebelumnya (November 1998) terjadi peristiwa Ketapang (di Jakarta) yang dikabarkan menimbulkan korban di kalangan preman Ambon. Setelah ladang pencaharian mereka hilang, banyak di antara preman-preman tersebut pulang mudik ke Ambon.

2 Februari 1999. Tim Komnas HAM yang tiba sehari sebelumnya di Ambon sempat dicegat massa. Mobil mereka sempat digebrak-gebrak warga. Pasalnya, Komnas HAM dianggap kurang sigap dan lebih mengurus masalah dalam negeri yang menjadi keprihatinan Barat.

3 Februari 1999. Di saat Ambon membaik, kerusuhan meluas ke Kecamatan Kairatu (Pulau Seram). Awalnya adalah perkelahian dua pemuda yang berlanjut dengan pembakaran rumah-rumah. Warga panik dan kemudian berlaku liar.

4 Februari 1999. Korps Reserse Mabes Polri memanggil Yorris Raweyai. Menurut Komandan Korps Reserse Mayjen Da'I Bachtiar, tokoh Pemuda Pancasila tersebut dimintai keterangan sehubungan dugaan keterlibatannya dalam kerusuhan Ambon.

18 Februari 1999. Setelah tenang selama dua minggu, Ambon kembali digoyang. Lima bom meledak di desa Batumerah dan Karangpanjang, dini hari.

Tembakan dari aparat keamanan tampaknya mampu menenangkan massa. Perbaikan rumah dan tempat ibadah dimulai.

22 Februari 1999. Ketua Umum PB NU Gus Dur bertemu dengan Presiden B.J. Habibie, termasuk untuk berbicara soal Ambon. Menurut Gus Dur, Wiranto menjanjikan pemulihan keamanan di Ambon dalam sebulan lagi.

23 Februari 1999. Batumerah, Ambon, kembali diguncang bom. Ledakan pertama terdengar pada jam 11.30. Massa dari kelompok Islam dan Kristen segera siaga perang. Tembakan dari aparat menyebabkan puluhan orang terluka kena peluru nyasar. Kota Ambon menjadi lumpuh.

28 Februari 1999. Insiden berdarah terjadi lagi tak lama setelah kesepakatan damai ditandatangani para kepala desa, camat, pemuka agama, adat, pemuda dari pulau-pulau Ambon, Haruku, Saparua, dan Nusa Laut. Lima orang sekeluarga dibantai di dusun Ahuru, Batumerah.

1 Maret 1999. Subuh, sekelompok warga Ahuru menyerang dusun Rinjani. Tiga orang tewas akibat tembakan polisi. Perlu dicek kebenarannya, korban diberondong polisi saat sholat Subuh di masjid.

2 Maret 1999. Kadispen Mabes Polri Brigjen Togar Sianipar membantah laporan media massa bahwa seakan polisi menembak warga yang sedang sholat di Masjid Muhajirin pada 1 Maret 1999.

3 Maret 1999. Panglima TNI Jenderal Wiranto, dengan alasan penilaian operasional, memerintahkan Kapolri Roesmanhadi untuk mengganti Kapolda Maluku Kol. Karyono Sm.

5 Maret 1999. Unjuk rasa mengecam pemerintah yang terlalu lamban menangani kasus Ambon. Suasana Ambon waktu itu masih mencekam, terjadi pembakaran rumah di Batugantung dan Benteng Atas. Seorang warga dianiaya di pasar Mardika hingga tewas. Ledakan keras terdengar di sekitar gereja Silo. Di beberapa tempat gerombolan massa melakukan razia.

6 Maret 1999. Satu tewas dan 17 luka-luka ketika aparat keamanan mem-berondong massa yang berkumpul di depan gereja Silo, di Jalan Sangaji, Ambon.

8 Maret 1999. Mayjen Kivlan Zen, Koordinator Staf Ahli KSAD, menemui Gus Dur untuk klarifikasi soal "Mayjen K" yang turut menjadi provokator pada kasus Ambon. Gus Dur tidak bersedia menjelaskan siapa "Mayjen K". Tim Khusus ABRI yang terdiri dari 19 perwira asal Ambon mulai bekerja. Tim yang dipimpin Mayjen Suaidi Marasabessy ini bertugas menghentikan pertikaian dan menegakkan hukum. Kerusuhan terus berlanjut, sedikitnya tiga tewas dan puluhan luka-luka. Belasan rumah hangus terbakar akibat bom rakitan. Di Airsalobar Bawah bom menggelegar puluhan kali.

9 Maret 1999. Menteri Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan A.M. Hendropriyono dalam sebuah diskusi di Ambon mensinyalir keterlibatan RMS di balik kerusuhan Ambon. "Tim 19" ABRI bertemu dengan Tim Rekonsiliasi yang beranggotakan tokoh-tokoh agama (Islam, Kristen dan Katholik) serta kaum intelektual Ambon. Situasi di Kodya Ambon tetap mencekam. Pada malam hari

terdengar bom dahsyat di Jalan Diponegoro. Aparat keamanan melepaskan tembakan untuk membubarkan massa bersenjata.

10 Maret 1999. Sedikitnya 10 orang tewas dan 30 lainnya luka berat di Ambon. Umumnya mereka ditembus peluru aparat.

13 Maret 1999. Konflik Ambon mereda. Ini terjadi sejak komando pengendalian dialihkan dari Kapolda Maluku ke Danrem 174 / Pattimura, pada 11 Maret 1999. Lalu lintas umum sudah kelihatan mulai ramai kembali, pertokoan dan sekolah-sekolah buka.

16 Maret 1999. Ketua Tim 19, Suaidi Marasabessy mensinyalir provokator berpindah ke pinggiran Ambon dan mengubah metode gerakannya. Mereka menggunakan media hutan dalam meneror rakyat dan mengarahkan kegiatannya pada wilayahwilayah yang penduduknya berbeda agama seperti di Pulau Haruku.

17 Maret 1999. Komandan Pusat Polisi Militer ABRI Mayjen Djasri Marin mengunjungi Gus Dur untuk menanyakan soal "Mayjen K". Gus Dur menyatakan bahwa yang ia maksud bukanlah Kivlan Zen.

6 April 1999. Konflik Ambon meluas ke Tual dan Kei Besar di Maluku Tenggara, sekitar 700 kilometer dari kota Ambon. Minimal 28 korban tewas di Maluku Tenggara.

23 April 1999

Menurut Kapolda Bugis Saman, 130 orang tewas selama kerusuhan di Tual. Kerusuhan juga merembet ke Pulau Lontor (Banda), dan enam orang kehilangan nyawa.

3 Mei 1999. Ikrar Perdamaian secara adat berlangsung dengan melibatkan warga Batumerah dan Paso. Dalam acara yang dihadiri Gubernur M. Saleh Latuconsina, Danrem Karel Ralahulu, dan Walikota Ambon Christ Tanasale tersebut, ditegaskan kembali hakekat *pela gandong* yakni saling mengasihi dan tidak saling bermusuhan.

6 Mei 1999. Yacob Leuhery alias Yopie (37 tahun) yang dituduh memicu kerusuhan Ambon 19 Januari 1999, dijatuhi vonis enam bulan penjara oleh Pengadilan Negeri Ambon. Vonis Yopie lebih ringan dibanding tuntutan jaksa (10 bulan).

10 Mei 1999. Lima tewas dan 11 luka-luka saat sebuah minibus menghindari pencegahan warga. Pencegatan ini merupakan aksi balas dendam warga desa Waai terhadap warga desa Liang yang membunuh seorang kawan mereka.

15 Mei 1999. Upacara likuidasi Korem 174/Pattimura menjadi Kodam XVI/Pattimura dipimpin Inspektur Upacara KSAD Jenderal Subagyo. 15 Mei adalah hari Pattimura. Bersamaan dengan acara ini (tiga hari setelah Ikrar Perdamaian), terjadi bentrokan antara massa dengan petugas. Sedikitnya tujuh mati dan 15 luka-luka, delapan rumah dan lima buah mobil di amuk massa.

21 Mei 1999. Detasemen Polisi Militer (Denpom) Kodam XVI memeriksa lima perwira AD sehubungan dengan penembakan oleh anak buah mereka yang mengakibatkan tewasnya tujuh warga sipil saat upacara Obor Pattimura pada 15 Mei 1999.

31 Mei 1999. Setelah Kodam Pattimura terbentuk, komando pengendali keamanan dan ketertiban Maluku dialihkan kembali dari militer (waktu itu Korem 174/Pattimura) ke Polda Maluku.

2 Juni 1999. Ambon kembali tegang akibat bentrokan antara massa kampanye PPP dengan khalayak. Aparat keamanan berulang-ulang menembak untuk mencairkan massa.

5 Juli 1999. Pangdam Brigjen Max M. Tamaela mengungkapkan adanya 16 anggota TNI dari Kodam Pattimura sebagai tersangka dalam kasus Obor Pattimura 15 Mei 1999.

12 Desember 1999. Presiden Gus Dur dan Wapres Megawati berkunjung ke Ambon. Gus Dur menyatakan bahwa kerusuhan Ambon harus diselesaikan masyarakat Ambon sendiri.

24 Desember 1999

Ambon kembali tegang akibat 'hilangnya' seorang warga dari kelompok agama tertentu yang terluka akibat kecelakaan mobil.

31 Desember 1999. Di saat dunia merayakan millenium baru, aparat keamanan berhasil mencegah bentrokan antar kelompok di Batumerah, Galunggung dan Talake di Ambon, tetapi di Masohi (Maluku Tengah), 14 orang tewas dalam kerusuhan antara dua kelompok agama yang bertikai.

8 Januari 2000. Saat takbiran, dan perayaan Idul Fitri pagi harinya, suasana Ambon tenang. Hari berikutnya aksi atau demonstrasi menuntut pengakhiran konflik Ambon berlanjut, bahkan semakin besar. Gus Dur menyatakan kepada kelompok agama tertentu yang menyerukan jihad kepada umatnya, sebagai *manuver* untuk menjatuhkan dirinya.

15 Januari 2000. Warga Maluku se Jabotabek mengadakan Malam Basudara di Istora Senayan. Presiden Gus Dur yang hadir bersama Wapres dalam acara tersebut menyatakan adanya 'tangan-tangan jahat' yang mengganggu ketenangan Maluku, dan berjanji akan menindaknya.

Januari 2000. Presiden Gus Dur meminta Ruud Lubbers Hoogewegen (mantan Perdana Menteri Belanda 1991-1994), untuk ikut membantu upaya rekonsiliasi dan pemulihan kondisi masyarakat Maluku.

Menteri Luar Negeri Belanda, Jozias van Aartsen ketika berkunjung ke Jakarta pada 19 Januari 2000 menyatakan tidak adanya pasokan senjata dan orang ke Ambon dari orang-orang Maluku di Negeri Belanda.<sup>36</sup>

24 Januari 2000. Wapres Megawati dan rombongan Menteri berkunjung ke Ambon. Megawati menyatakan kekhawatirannya akan hilangnya satu generasi

<sup>36</sup> Kompas, 20 Januari 2000

Ambon. Ini dikaitkan dengan begitu banyaknya kaum muda yang luka atau mati dalam kerusuhan di wilayah Seribu Pulau itu.<sup>37</sup>

#### Perkembangan Konflik Maluku 2005 :<sup>38</sup>

- 3 Februari 2005, Peledakan bom di ruko Batumerah
- 4 Februari 2005, peledakan dua buah bom rakitan di lapangan kosong daerah Benteng Atas.
- 7 Februari 2005, Kapal cepat Lai-Lai ditembaki speed boat misterius di perairan Buru Selatan, dan mengakibatkan jatuhnya 2 korban luka-luka akibat luka tembak atas nama F. Lasarnahu dan Daud Yarenmase.
- 6 Februari 2005, Penembakan iring-iringan jemaah haji yang akan pulang ke Seram. Penembakan di wilayah negeri Suli itu mengakibatkan jatuhnya 1 korban jiwa atas nama Ismael Pellu (kemudian diketahui pelakunya adalah anggota polisi, dengan alasan sedang mabuk).
- 15 Februari 2005, Berondongan tembakan organik dari arah pantai ke vila karaoke di desa Hative Besar – Kota Ambon. Peristiwa tengah malam itu mengakibatkan tewasnya dua orang atas nama Siti Ratnawati dan Jondri Puturuhi, serta 1 orang luka-luka atas nama James Tanisiwa.
- 27 Februari 2005, Teror bom di Desa Halong Baru – Kota Ambon. Ternyata hanya kardus berisi batu yang dirangkai dengan kabel-kabel.
- 5 Maret 2005, Pelemparan granat di pangkalan ojek Desa Lateri oleh pengendara motor misterius. Akibat ledakan granat nenas pada tengah malam itu, tercatat 3 orang terluka (tak ada yang meninggal), atas nama Simon Tustain, Audi Mindje, Julius Moses.
- 6 Maret 2005, Ditemukan sebuah bom di depan gereja kalvari, wilayah petuanan negeri Soya. Bom yang ditemukan belum sempat meledak.
- 6 Maret 2005, Penyergapan dan penemuan 97 buah bom di wilayah Air Sakula desa Laha – Kota Ambon. Jenis bom high explosive dengan detonator dan bahan dasar TNT itu telah dirakit dan siap digunakan. Tercatat 1 orang ditahan di wilayah temuan tersebut (menurut Kapolda Maluku dalam percakapannya dengan unsure OKP di Ambon 31 Maret 2005), informasi penimbunan bahan peledak dan senjata itu justru diperoleh dari warga masyarakat sekitarnya)
- 6 Maret 2005, Penemuan kurang lebih 200 buah bom serupa di wilayah kantor Telkom daerah Tanah Lapang Kecil (Talake) Kota Ambon.
- 11 Maret 2005, Sekitar jam 23.30 WIT terdengar ledakan bom pada beberapa wilayah di kota Ambon. Diantaranya, daerah Tanah Lapang Kecil (TALAKE) dan wilayah Mardika.
- 12 Maret 2005, Ditemukan 2 buah bom di depan kantor Walikota Ambon.

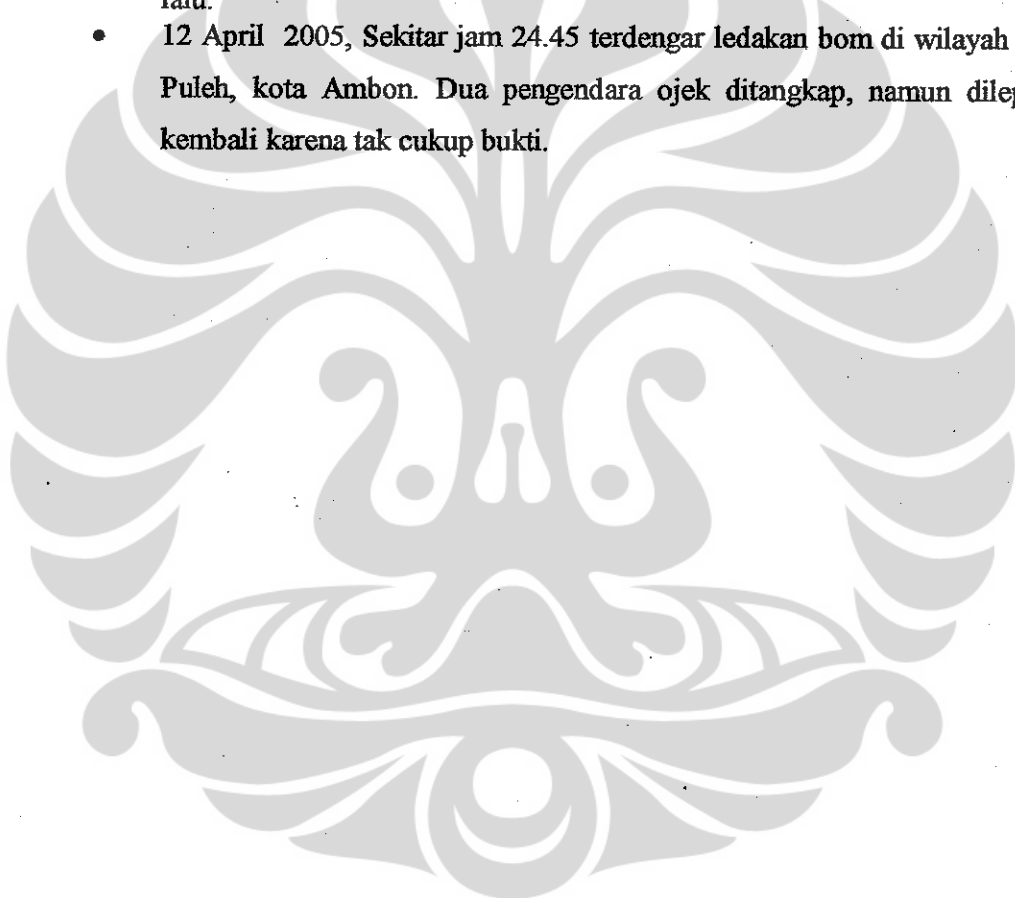
<sup>37</sup>Kronologi perkembangan kasus Ambon ini sebagian besar dikutip dari majalah DR No. 23/7CXXI/17, 23 Januari 2000, serta beberapa sumber lainnya.

<sup>38</sup>Tri Ratnawati, 2006, Maluku Dalam Catatan Seorang Peneliti, Pustaka Pelajar, Jakarta

- 12 Maret 2005, Sekitar jam 22.00 WIT terdengar ledakan bom terjadi pada wilayah perbatasan Mardika-Batumerah, Kota Ambon. Daerah ini merupakan wilayah awal konflik 1999.
- 13 Maret 2005, Sekitar jam 02.45 WIT terdengar ledakan bom di perbatasan wilayah Mardika dan Batu Merah, kota Ambon. Ledakan serupa juga terjadi sekitar jam yang sama di wilayah jl. Valanteyn kota Ambon.
- 17 Maret 2005, Tukang ojek di temukan terbunuh di jalan raya negeri Tulehu. Sekalipun pada akhirnya diketahui dan tertangkap pelakunya, namun pertanyaan yang harus dijawab mengapakah jasad tukang ojek yang beragama Kristen itu di buang di jalan raya negeri Tulehu yang nota bene beragama Muslim (sementara pembunuhnya juga diketahui beragama Kristen).
- 21 Maret 2005, Sekitar jam 20.30 WIT terjadi pelemparan granat di negeri Batu Merah (Muslim) – Kota Ambon melukai 4 orang warga di tepi jalan. Awalnya lemparan granat disangka warga dilakukan dari dalam mobil angkutan umum yang melintas (mobil angkot dari Negeri Passo – Kristen). Karenanya warga melempari mobil tersebut dan melukai 14 orang penumpangnya. Ternyata diketahui kemudian bahwa 2 pengendara motor melemparkan granat nenas itu ke dalam mobil yang sedang melaju. Granat itu kemudian ditendang keluar oleh salah seorang penumpang mobil, dan selanjutnya meledak di jalan raya.
- 22 Maret 2005, Sekitar jam 02.00 WIT terdengar ledakan bom di daerah Urimesing – Kota Ambon. Ledakan yang terjadi tak membawa korban jiwa.
- 25 Maret 2005, Sekitar jam 16.30 WIT terjadi penembakan misterius yang memecahkan kaca jendela SMU 11 di wilayah Galunggung, Batumerah – Kota Ambon. Tak ada korban jiwa, tetapi sempat menimbulkan kepanikan.
- 27 Maret 2005, Sekitar jam 20.45 WIT sebuah bom ditemukan dalam wadah termos es di wilayah jalan raya depan SMP Neg I Ambon. Bom yang terletak di depan gedung gereja itu segera diisolir dan diledakan tim Jihandak Polda Maluku di lokasi penemuannya.
- 28 Maret 2005, Sekitar jam 19.00 sebuah bom ditemukan dalam wadah termos di depan SDN 21 Kudamati Ambon. Penemuan itu segera ditindak lanjuti dan diledakan oleh Tim Jihandak Polda Maluku pada lokasi penemuan (TKP).
- 1 April 2005, Pendeta Jemaat GPM Wayame atas nama John Sahalessy dididuk polisi dari rumahnya. Penangkapan pendeta John menimbulkan protes dan ketegangan di kalangan warga, yang berujung pada pemukulan polisi terhadap beberapa warga setempat. Penangkapan Sahalessy berdasarkan tuduhan bahwa speed boat miliknya dipakai dalam peristiwa penembakan di vila karaoke, Hative Besar beberapa minggu sebelumnya. Dari hasil pemeriksaan yang dihadiri Kapolda Maluku di Mapolres PP Ambon dan Lease diketahui bahwa pihak polisi keliru mengidentifikasi speed boat dimaksud. Pdt John Sahalessy segera dibebaskan pada hari yang sama, setelah terlebih dahulu Kapolda Maluku meminta maaf kepada yang bersangkutan. Permintaan maaf juga disampaikan Kapolda kepada Ketua Sinode GPM melalui telpon.
- 2 April 2005, Ditemukan 26 buah bom rakitan pada rumah salah seorang warga di kawasan Waihaong, Ambon. Dua orang warga ditangkap, dan

melalui pemeriksaan intensif di Mapolres PP Ambon & Lease, diperoleh informasi bahwa pembiayaan pembuatan bom dilakukan oleh salah seorang anggota DPRD Provinsi Maluku dari fraksi Golkar.

- 4 April 2005, Sketsa wajah tersangka pelemparan granat di kawasan negeri Batu Merah disebarikan ke publik oleh pihak Polda Maluku. Sekalipun sketsa ini telah disebarikan namun pelaku pelemparan granat masih tetap kabur.
- 6 April 2005, Ditemukan pemotongan jaringan kabel telkom serat optic di wilayah Poka – Rumah Tiga, kota Ambon. Pemotongan jaringan kabel ini dilakukan, setelah sebelumnya dilakukan penggalian tanah sedalam lebih kurang 1,5 meter untuk menemukan jaringan kabel dimaksud. Hal ini mengakibatkan terputusnya fungsi telpon untuk wilayah sepanjang Poka – Rumah Tiga ke arah Airport Pattimura. Kondisi ini mengingatkan masyarakat pada kejadian serupa yang terjadi beberapa kali selama konflik lalu.
- 12 April 2005, Sekitar jam 24.45 terdengar ledakan bom di wilayah Pohon Puleh, kota Ambon. Dua pengendara ojek ditangkap, namun dilepaskan kembali karena tak cukup bukti.



## DAFTAR PUSTAKA

- IG.Purnawa dkk. **SISTEM KEAMANAN NASIONAL INDONESIA**, Sebuah Sumbangan Pemikiran, Pusat Pengkajian Strategi Nasional, Jakarta, 2005.
- Connie Bakrie, Rahakundini. **PERTAHANAN NEGARA dan POSTUR TNI IDEAL**. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007.
- Y.Wahyu Suronto, dkk, **INTELIJEN Teori, Aplikasi, dan Modernisasi**. Jakarta: PT Ekalaya Saputra, 2004
- Aa Kustia, **Intelijen Dilema dan Tantangan** (Jakarta: CSICI, 2007)
- Pieter George Manoppo, 2005, **RESOLUSI KONFLIK INTERAKTIF BERBASIS KOMUNITAS KORBAN, Sebuah Pendekatan Psikososial Di Maluku**, Srikandi, Surabaya.
- John Pieris, 2004. **Tragedi Maluku**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Tuhana Taufiq Andrianto, 2000, **Konflik Maluku, GAMA GLOBAL MEDIA**, Yogyakarta.
- Tri Ratnawati, 2006, **Maluku Dalam Catatan Seorang Peneliti**, Pustaka Pelajar, Jakarta.
- Syamsul Hadi, Andi Wijayanto dkk, **DISINTEGRASI PASCA ORDE BARU. Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional**, *Centre For International Relations Studies ( CIREs )* FISIP UI Bekerjasama Dengan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Betty. R. Scharf, 1995, **Kajian Sosiologi AGAMA**, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Dep. Pertahanan Keamanan RI**, Petunjuk Angkatan Bersenjata tentang Peranan Apter dalam Proyek KKN, Jakarta, 1984.
- Salim Said, DR, **Restrukturisasi Komando Teritorial suatu Tinjauan Politik**, Makalah pada Rakorter TNI 2001.
- Adian Husaini, 2005, **PRURALISME AGAMA, PUSTAKA AL-KAUTSAR**, Jakarta.
- Nasikun, 1984, **SISTEM SOSIAL INDONESIA**, PT. RAJA GRAFINDO PERSADA, Jakarta.



Balitbang **DEPARTEMEN PERTAHANAN**, Kolonel Art Abdur Rahman S.IP  
Kasubdit Jakum Ditjakstra Ditjen Strahan Dephan

**PENGEMBANGAN STRATEGI PERTAHANAN UNTUK  
MENANGGULANGI KEMUNGKINAN DISINTEGRASI BANGSA  
DALAM RANGKA MENINGKATKAN KETAHANAN NASIONAL**,  
Puslitbang Strahan TA. 2002/2003 (Disarikan kembali oleh : Tri  
Poetranto, S.Sos)

Mahdi Waruno, 2004, **REKONSILIASI dan INTEGRASI di MASA  
GLOBALISASI**, Suara Bebas, Yakarta

Lambang Trijono, 2001, **KELUAR DARI KEMELUT MALUKU**, Pustaka  
Relajar Offset, Yogyakarta

Gerry Van Klinken, 2007, **PERANG KOTA KECIL, Kekerasan Komunal dan  
Demokratisasi di Indonesia**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta

Anton Tabah, 2002, **MEMBANGUN POLRI YANG KUAT (Belajar dari  
Macan-Macan Asia)**, PT.SUBERSARI LESTARI, Jakarta

Indrawadi Tamin, 2003, **POLITISI&MEDIA**, Perhimpunan Hubungan  
Masyarakat Indonesia, Jakarta

**Departemen Pertahanan RI**, Kebijakan Pertahanan Negara, Jakarta, 1994.

Dunn, W.N, **Pengantar analisis kebijakan Publik**, Terjemahan, Penerbit Gajah  
Mada University, Edisi Kedua, Yogyakarta, 2000.

Hikam, M.A.S., *Demokrasi dan civil Society*, Penerbit LP3ES, Edisi Pertama,  
Jakarta, 1999.

Jacob,T., **Polemologi Bacaan Tentang Perang Dan Damai**, Penerbit Balai  
Pustaka, Edisi Pertama, Jakarta, 1992.

M Alfian Alfian M, 2001, **MAHALNYA HARGA DEMOKRASI**, Intrans  
(*Institute for Social Transformation Studies*), Jakarta

## JURNAL

**Jurnal Intelijen dan Kontra Intelijen** Volume I No.5, 2005, Centre for the  
Study of Intelligence and Counter Intelligence, Jakarta.

**Jurnal Intelijen dan Kontra Intelijen** Volume II No.8, 2005, Centre for the  
Study of Intelligence and Counter Intelligence, Jakarta.

**MAKALAH/DIKTAT**

Gardono, Iwan S. *COMMUNAL CONFLICT, STATE FAILURE, AND PEACEBUILDING: THE CASE OF AMBON, INDONESIA*

Diktat Komponen-Komponen Intelidjen Strategis & Research Intelidjen

Irawan Soekarno, *Anatomi Intelijen*, Badan Intelijen Negara, Jakarta, 2006.

Bahan Kuliah Pasca KSI: *Policy Analysis*, Prof.Dr.Azhar Kasim,MPA

Pidato Ilmiah Drs. Ichsan Malik, Msi (Fasilitator konflik di Maluku dan Poso) pada acara Peringatan Pendidikan Psikologi ke-52 di Fakultas Psikologi UI Depok

Kaster TNI, Ceramah pada Rapat Koordinasi Teritorial Tahun 2001, Jakarta, 2001.

Anak Agung Banyu Perwita (Dekan FISIP Universitas Katolik Parahyangan, Bandung). *KEBIJAKAN KEAMANAN NASIONAL KOMPREHENSIF*

Dwi Sulisworo. *IMPLEMENTASI SISTEM MANAJEMEN NASIONAL DENGAN MENINGKATKAN INOVASI BIDANG TEKNOLOGI DAPAT MEMPERKOKOH TANNAS*

**WEBSITE**

<http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2000/07/03/LU/mbm.20000703.LU111451.id.html>

<http://www.dissos.jabarprov.go.id/SITUS%20PRBS/artikel/Penanganan%20Konflik%20Sosial.pdf>

<http://ina.propatria.or.id/article/highlights/article.php?aid=802>

<http://www.koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=58505>

<http://ichwanmuis.com/?p=234>