

BAB II

LANDASAN TEORI

1. Pengantar

Hubungan internasional merupakan hubungan yang kompleks. Fenomena hubungan internasional banyak diwarnai oleh berbagai macam interaksi internasional dengan sifat, pola, dan jenis hubungan yang berbeda-beda. Dalam hubungan internasional terdapat hubungan yang sifatnya kerja sama dan konflik. Kerja sama merupakan hasil penyesuaian terhadap keinginan aktor lain. Sedangkan jika suatu negara terlibat konflik dengan negara lain, berarti terdapat perbedaan kepentingan antara keduanya. Banyak sekali penyebab terjadinya konflik dan upaya-upaya yang dilakukan untuk mencegah, mengelola bahkan menyelesaikan konflik.

Konflik dapat muncul dari kombinasi sebab-sebab tertentu, yaitu : pendapat yang bertentangan terhadap suatu isu, sikap yang bermusuhan, dan tipe-tipe tindakan diplomatik atau militer tertentu, seperti : perluasan wilayah, keamanan, kontrol terhadap sumber-sumber yang berharga, akses terhadap pasar, prestise, penyatuan dengan kelompok etnis yang bertetangga, revolusi dunia, dan penggulingan terhadap pemerintahan yang tidak bersahabat. Dalam usahanya untuk mencapai atau mempertahankan tujuan-tujuan tersebut, kebutuhan dan tindakan suatu pihak dapat berbenturan dengan kepentingan, cita-cita, dan tujuan pihak lain

Hingga akhir tahun 1980-an banyak terjadi peperangan antar negara yang muncul karena adanya perbedaan kepentingan di antara mereka. Selain konflik antar negara, konflik dapat juga terjadi dalam kondisi dimana sekelompok manusia yang terikat oleh identitas tertentu (seperti suku bangsa, etnis, bahasa, budaya, agama, sosial-ekonomi, politik dan lain-lain),

berhadapan dengan kelompok manusia lain ketika masing-masing kelompok mengejar tujuan yang berbeda.

Fenomena hubungan dan interaksi antara etnis Kurdi dengan pemerintah Turki akan dibahas dalam penelitian ini dimana konflik muncul karena adanya perbedaan kepentingan antara sekelompok manusia yang terikat identitas tertentu berupa identitas etnis dengan kelompok lain yaitu pemerintah Turki yang juga mempertahankan kepentingannya atas etnis Kurdi.

2. Kebijakan

Kehadiran pemerintahan dan keberadaan pemerintah adalah sesuatu yang urgen bagi proses kehidupan masyarakat. Sejarah telah memperlihatkan bahwa masyarakat, sekecil apa pun kelompoknya, bahkan sebagai individu sekalipun, membutuhkan pelayanan pemerintah.

Jika tidak ada pemerintah, maka masyarakat akan hidup dalam serba ketidakteraturan dan ketidaktertiban yang bukan tidak mungkin akan melahirkan berbagai bentuk kerusuhan dan aksi kekerasan serta tindakan kejahatan lainnya. Kehadiran pemerintah pertama-tama adalah untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib. Jadi, ketika masyarakat menginginkan suatu bentuk kehidupan di luar aturan-aturan pemerintah, maka saat itulah berbagai bentuk persoalan sosial akan muncul. Sebab pada dasarnya manusia menurut Thomas Hobbes adalah *homo homini lupus* (manusia adalah serigala bagi manusia yang lain).

Dalam hal ini para ahli pemerintahan telah menemukan fungsi utama pemerintahan yaitu fungsi pengaturan (*regulation*) dan fungsi pelayanan (*services*). Pengaturan ini berupa pengaturan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat baik politik, ekonomi, maupun sosial budaya kepada seluruh individu dalam suatu negara tidak membedakan ras, etnis, agama maupun golongan tertentu. Begitu juga dengan pelayanan. Maka dalam hal pengaturan dan pelayanan, pemerintah Turki berhak mengatur semua komponen dalam negaranya termasuk etnis Kurdi dan juga harus memberikan pelayanan kepada mereka.

Istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta berlaku dalam suatu negara pada umumnya. Kebijakan secara harfiah berkaitan dengan sikap dari pemerintah atau pihak penguasa untuk mencapai suatu tujuan. Dalam hal ini, Dye memberikan definisi kebijakan sebagai suatu tindakan atau sikap yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan dan apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka pasti ada tujuan yang hendak dicapai.

David Easton menyatakan bahwa “kebijakan publik dapat diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat.” Pernyataan tersebut mempunyai makna bahwa hanya pemerintah yang secara sah dapat memaksakan sesuatu nilai (nilai-nilai = kebijakan) kepada masyarakat secara keseluruhan. Hal ini disebabkan karena pemerintah merupakan penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah kehidupan rakyat sehari-hari yang telah menjadi tugas dan tanggung jawabnya. Sedangkan Anderson merumuskan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah.

Implikasi dari kebijakan publik menurut Anderson adalah :

1. Kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan publik itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan publik itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
4. Kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu, atau bersifat negatif – dalam arti: merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

5. Kebijakan pemerintah – setidaknya tidaknya dalam arti yang positif – didasarkan atau selalu berlandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Dalam hubungan antar pemerintah Turki dan etnis Kurdi, maka kebijakan pemerintah Turki pun dapat bersifat positif dimana kebijakannya terhadap etnis Kurdi dilaksanakan berlandaskan undang-undang yang ada maupun bersifat negatif dimana justru keputusan itu merupakan keputusan untuk tidak melakukan sesuatu.

Kebijakan tidak akan memiliki dampak jika tidak diimplementasikan. Implementasi kebijakan secara adil dan transparan mengikuti aturan main yang telah ditetapkan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses mencapai tujuan. Apabila suatu kebijakan tidak diimplementasikan, maka ia hanya akan menjadi sekedar impian belaka. Salah satu ukuran dari tercapai tidaknya tujuan suatu kebijakan adalah pada teknis operasionalnya atau bagaimana implementasi kebijakan itu di lapangan.

Implementasi kebijakan merupakan suatu bentuk hubungan yang dapat memungkinkan tercapainya tujuan dan sasaran dalam kebijakan publik, sehingga dapat terwujud hasil akhir dari kegiatan yang dilaksanakan pemerintah.

Mazmanian dan Sabatier menegaskan bahwa proses implementasi kebijakan negara adalah "... lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan proses implementasinya melalui beberapa tahapan tertentu, melalui tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan oleh badan (instansi) pelaksana, kesediaan sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki maupun tidak dari output tersebut, dampak keputusan yang dipersiapkan oleh badan-badan pengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting."

Memperhatikan pandangan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan mengandung unsur-unsur berupa :

1. Masalah yang ingin dipecahkan.

2. Mempertegas tujuan yang ingin dicapai
3. Cara menstruktur atau mengatur
4. Mengesahkan undang-undang dengan disertai output dalam bentuk pelaksanaan kebijakan oleh badan (instansi) yang melaksanakannya
5. Kesiadaan kelompok sasaran untuk melaksanakan tujuan itu
6. Dampak nyata baik yang dikehendaki atau yang tidak dikehendaki dari output kebijakan
7. Upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan.

Anderson mengungkapkan 4 (empat) aspek yang perlu diperhatikan dalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu:

1. Siapa yang dilibatkan dalam implementasi
2. Hakikat proses administrasi
3. Kepatuhan atas suatu kebijakan
4. Efek atau dampak dari isi implementasi.

Islamy menetapkan implementasi kebijakan ke dalam dua bentuk , yaitu:

1. *Self executing*, artinya bahwa dengan dirumuskan dan disahkan suatu kebijakan, maka kebijakan itu akan terimplementasikan dengan sendirinya.
2. *Non self executing*, artinya bahwa suatu kebijakan diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Akan tetapi, dalam kenyataannya setiap implementasi kebijakan tidaklah berjalan mulus dan bisa mengalami resiko kegagalan, karena dalam proses implementasi kebijakan selalu terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat dan pelaksana kebijakan dengan apa yang senyatanya ingin dicapai. Sebagaimana dikemukakan Andrew Dunsire disebut *implementation gap*.

Sehubungan dengan itu, Parker lebih jauh menyatakan implementasi kebijakan sebagai upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Ketentuan ini menyangkut adanya dimensi-dimensi dalam implementasinya. Hal terpenting kedua adalah tindakan-tindakan yang diambil memenuhi keabsahan karena

telah mengikuti prosedur yang telah ditetapkan sebelum implementasi itu dilaksanakan.

Kebijakan yang tidak dapat terimplementasikan sebagaimana yang dikemukakan Hogwood dan Gun disebabkan oleh:

1. Kebijakan itu tidak dilaksanakan sesuai rencana
2. Mungkin pihak-pihak yang terlibat dalam kebijakan tidak mau bekerjasama
3. Bekerjanya tidak efisien
4. Hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup ditanggulangi.

Sementara itu implementasi yang tidak berhasil dikarenakan :

1. Kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan
2. Kebijakan tersebut tidak berhasil mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.

Dalam penelitian ini akan dilihat bagaimana implementasi kebijakan dari pemerintah Turki atas masalah-masalahnya dengan etnis Kurdi. Dan jika kebijakan tersebut tidak dilaksanakan, akan dibahas faktor apa saja yang menyebabkannya seperti apa yang disyaratkan oleh Hogwood dan Gun. Namun ketika kebijakan tersebut tidak terlaksana atau tidak berhasil, akan dilihat bagaimana dampaknya. Apakah akan memunculkan konflik baik laten maupun terbuka serta akan dibahas bagaimana manajemen konflik diantara keduanya.

3. Konflik

Seperti apa yang telah dijelaskan pada teori sebelumnya mengenai kebijakan, setiap implementasi kebijakan tidaklah berjalan mulus dan bisa mengalami resiko kegagalan, karena dalam proses implementasi kebijakan selalu terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat dan pelaksana kebijakan dengan apa yang senyatanya ingin dicapai. Andrew Dunsire menyebutnya sebagai *implementation gap*. Dan *implementation gap* ini memungkinkan terjadinya konflik antara pihak yang membuat kebijakan dan pihak yang dikenai kebijakan.

2.3.1. Definisi Konflik

Konflik dapat diartikan sebagai usaha yang dilakukan kelompok-kelompok yang berbeda untuk mencapai tujuan-tujuan yang bertentangan. Lewis A. Coser mendefinisikan konflik sebagai perjuangan dengan tuntutan dan nilai-nilai untuk mencapai status, kekuasaan, dan sumber daya tertentu dimana tuntutan tersebut ditujukan untuk menetralkan, melukai, atau menghancurkan pihak lawan.

Konflik dapat muncul dari kombinasi sebab-sebab tertentu, yaitu : pendapat yang bertentangan terhadap suatu isu, sikap yang bermusuhan, dan tipe-tipe tindakan diplomatik atau militer tertentu, seperti : perluasan wilayah, keamanan, kontrol terhadap sumber-sumber yang berharga, akses terhadap pasar, prestise, penyatuan dengan kelompok etnis yang bertetangga, revolusi dunia, dan penggulingan terhadap pemerintahan yang tidak bersahabat. Dalam usahanya untuk mencapai atau mempertahankan tujuan-tujuan tersebut, kebutuhan dan tindakan suatu pihak dapat berbenturan dengan kepentingan, cita-cita, dan tujuan pihak lain.

Berdasarkan sebab-sebab konflik di atas, pada Bab IV akan dibahas sebab apa saja yang memunculkan konflik laten antara pemerintah Turki dengan etnis Kurdi. Dan dari konflik laten yang ada, faktor apa saja yang pada akhirnya mewujudkan terjadinya konflik nyata diantara keduanya.

Holsti kemudian membagi sumber konflik terdiri atas :

1. Konflik teritorial terbatas, yang disebabkan perbedaan pendapat mengenai kepemilikan sebagian wilayah atau hak untuk mengelola wilayah yang terletak di dalam atau di dekat wilayah negara lain.
2. Konflik yang disebabkan komposisi suatu pemerintah.
3. Konflik yang disebabkan suatu negara berusaha mempertahankan hak teritorial atau hak istimewa untuk melindungi kepentingan keamanan negaranya.
4. Konflik karena kehormatan nasional, dimana suatu pemerintah melakukan ancaman atau tindakan militer untuk membersihkan tindakan yang dianggap salah.

5. Imperialisme tidak terbatas, disebabkan suatu pemerintah berusaha menghancurkan kemerdekaan negara lain, biasanya untuk tujuan ideologi, keamanan, dan perdagangan.
6. Konflik pembebasan atau perang revolusioner, yang dilakukan suatu negara untuk ‘membebaskan’ rakyat negara lain yang biasanya disebabkan alasan etnis atau ideologis.
7. Konflik yang timbul karena suatu pemerintah bertujuan untuk mempersatukan negara yang terpisah.

Berdasarkan teori Holsti di atas, konflik yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah konflik yang disebabkan suatu negara berusaha mempertahankan hak teritorial atau hak istimewa untuk melindungi kepentingan keamanan negaranya. Dalam hal ini adalah posisi Turki dalam mempertahankan hak teritorialnya atas keinginan-keinginan separatis Kurdi dalam memperoleh wilayah sendiri serta konflik karena kehormatan nasional dimana pemerintah Turki melakukan berbagai kebijakan melalui jalur politik, sosial-budaya maupun militer ketika dianggap tindakan-tindakan etnis Kurdi dapat mengancam integritas negara. Sumber-sumber konflik ini dapat memicu terjadinya konflik nyata antar kedua pihak.

2.3.2 Tipologi Konflik

Situasi konflik dapat terjadi akibat sengketa atas teritori, batas-batas wilayah, sumber-sumber (*resources*), legitimasi penguasa, ideologi politik, perbedaan etnis yang didasari pada ras atau agama, ataupun atas hal-hal lainnya. Pertikaian yang muncul disebabkan oleh salah satu isu tadi tidaklah selalu bersifat militer, namun potensi penggunaan cara-cara militer selalu terbuka apabila perbedaan-perbedaan substansial antara pihak-pihak yang bertikai tidak diselesaikan.

Dengan memperhatikan kepentingan dan tujuan aktor yang terlibat, menurut Joshua S. Goldstein, dalam konflik internasional terdapat enam tipe konflik :

1. Sengketa perbatasan teritorial, termasuk dalam tipe ini upaya-upaya pemberontakan

2. Konflik atas siapa yang menguasai pemerintahan nasional
3. Konflik ekonomi atas perdagangan, uang, sumber-sumber alam, dan lain-lain
4. Konflik etnis
5. Konflik agama
6. Konflik ideologi.

Tiga tipe konflik pertama merupakan konflik kepentingan atas materi, sedangkan tiga tipe konflik lainnya berkaitan dengan benturan gagasan. Dalam realitanya, suatu konflik bisa saja memiliki lebih dari satu kategori tipe konflik.

Konflik yang terjadi antara pemerintah Turki dengan etnis Kurdi tidak hanya berupa konflik kepentingan atas materi tetapi juga benturan gagasan dimana konflik yang terjadi didasari karena perbedaan etnis, yaitu melalui kebijakan-kebijakan pemerintah Turki yang mengeliminir identitas selain Turki termasuk kepada etnis Kurdi.

Ada beberapa tipologi konflik yang dapat dilihat dalam realitas konflik yang pernah ada yaitu :

1. Konflik Horisontal

Konflik yang terjadi antar kelompok agama, kelompok pendatang, penduduk asli, kelompok etnis atau suku dan organisasi bisnis yang berada di lokasi setempat. Tipologi konflik horisontal mempunyai asumsi bahwa konflik sudah terjadi dan menyebar ke berbagai aspek sosial, ekonomi, ideologi dan kekerasan fisik.

2. Konflik Vertikal

Konflik yang terjadi antara pemerintah dan kelompok-kelompok sosial masyarakat tertentu. Asumsinya, konflik terjadi karena merupakan akibat dari proses pembuatan kebijakan pemerintah yang tidak partisipatif dan pada tahap berikutnya memunculkan perbedaan pendapat, pertentangan serta separatisme.

Dalam hubungannya dengan konflik antara etnis Kurdi dengan pemerintah Turki maka konflik yang muncul lebih kepada konflik vertikal

dikarenakan adanya kebijakan pemerintah Turki dalam saluran politik, sosial maupun budaya dimana terdapat pembatasan-pembatasan bagi etnis Kurdi.

Dengan semakin kompleksnya interaksi antar negara, kelompok maupun individu sehingga konflik yang kemungkinan muncul pun semakin luas. Konflik baru menjadi semakin mengemuka antara lain: konflik yang terjadi di dalam wilayah negara, atau konflik dalam negara, dalam bentuk perang saudara, pemberontakan bersenjata, gerakan separatis dengan kekerasan, dan peperangan domestik lainnya. Perubahannya berlangsung secara dramatis, misalnya, setiap konflik bersenjata yang besar berasal dari level domestik dalam negara, dan bukan antara negara. Konflik antara Kurdi dan Turki adalah salah satu contoh konflik dalam negara, yang tidak hanya dialami Turki tetapi juga Irak, Iran dan Suriah.

Dua elemen kuat seringkali bergabung dalam konflik seperti di atas, yaitu :

1. Identitas berupa mobilisasi orang dalam kelompok-kelompok identitas komunal yang didasarkan atas ras, agama, kultur, bahasa, dan faktor lain yang mendukung mobilisasi.
2. Distribusi yaitu cara untuk membagi sumber daya ekonomi, sosial dan politik dalam sebuah masyarakat. Ketika distribusi yang dianggap tidak adil dilihat bertepatan dengan perbedaan identitas (dimana, misalnya, suatu kelompok agama kekurangan sumber daya tertentu yang didapat kelompok lain), maka akan ditemukan potensi konflik.

Kombinasi dari faktor yang didasarkan pada identitas dengan persepsi yang lebih luas tentang ketidakadilan ekonomi dan sosial yang seringkali menyalakan apa yang disebut sebagai “konflik yang mengakar”. Konflik antara etnis Kurdi dengan Turki maupun Irak, Iran dan Suriah dapat dikategorikan juga sebagai konflik mengakar.

Karakteristik yang paling menonjol dari konflik internal seperti yang terjadi di Turki, Irak, Iran dan Suriah adalah tingkat ketahanannya. Dan ini timbul seringkali didasari pada isu identitas. Dalam hal ini, istilah *konflik etnis* seringkali digunakan. Etnisitas adalah konsep yang luas, mencakup banyak sekali elemen yaitu: ras, kultur, agama, keturunan, sejarah, bahasa, dan

seterusnya. Tetapi pada dasarnya, semua ini merupakan *isu identitas*. Konflik yang disebabkan faktor-faktor ini disebut konflik yang berhubungan dengan identitas – singkatnya, konflik yang disebabkan konsep apapun yang oleh sebuah komunitas dianggap sebagai identitas fundamental dan yang menyatukan mereka sebagai sebuah kelompok, dan karena hal ini mereka memilih, atau merasa berkewajiban, untuk melakukan kekerasan untuk melindungi identitas mereka yang terancam.

Seringkali, faktor-faktor yang berhubungan dengan identitas ini bercampur dengan konflik atas pendistribusian sumber daya – seperti wilayah, kekuasaan ekonomi, prospek lapangan kerja, dan seterusnya. Dalam kasus-kasus di mana identitas dan isu distributif dibaurkan maka kesempatan bagi pemimpin yang oportunistik untuk mengeksploitasi dan memanipulasinya sangatlah besar, dan ini menjadi potensi konflik yang paling tinggi.

3 Potensi Konflik

Potensi konflik di setiap kelompok bahkan negara berbeda-beda. Potensi-potensi konflik yang dominan berdasarkan draf dari Peter Harris dan Ben Reilly, antara lain :

1. Kesenjangan pembangunan/ketidakadilan sosial ekonomi.

Kebijakan suatu pemerintahan yang tidak seimbang kepada suatu kelompok tertentu menyebabkan ketidakpuasan dalam pemerataan hasil-hasilnya, yang seringkali menyebabkan konflik vertikal dan horizontal. Hal ini menciptakan konflik yang mempunyai akibat sosial-ekonomi terhadap masyarakatnya. Kecenderungan kebijakan pemerintah yang lebih menguntungkan kelompok tertentu dan mengacuhkan kelompok yang lain juga menambah potensi-potensi konflik yang melibatkan emosionalitas dalam aspek komunal.

2. Lemahnya legitimasi dan institusi sosial politik

Perubahan peran pemerintah sebagai fasilitator tidak berjalan dengan segera sehingga reaksi-reaksi masyarakat muncul dalam bentuk kekecewaan dan ketidakpercayaan. Hal ini membuat lembaga-lembaga pemerintah menjadi lemah dalam hal legitimasi dari masyarakat.

Lemahnya legitimasi dan institusi sosial politik mendorong potensi-potensi konflik yang laten menjadi muncul di permukaan. Karena lemahnya legitimasi institusional tersebut maka pilihan untuk menggunakan kekerasan dari berbagai pihak muncul sebagai pilihan yang efektif dan selanjutnya merugikan individu, institusi dan sistem politik dalam jangka waktu yang panjang.

3. Penggunaan kekerasan dalam mewujudkan tertib sosial

Sistem politik yang tidak dapat mengelola hubungan antara pemerintah dan masyarakat dapat berpotensi menciptakan kekerasan. Kekerasan atau tindakan represif yang berlarut-larut baik dilakukan oleh masyarakat maupun elit sengaja dilakukan untuk mewujudkan tertib sosial secara cepat. Kesadaran atas tindakan yang manusiawi tidak diperhatikan karena dianggap lambat dalam mewujudkan sistem sosial yang tertib, aman dan sejahtera.

4. Pelanggaran Hak-hak Asasi Manusia (HAM)

Tindakan kekerasan merupakan pelanggaran hak-hak asasi manusia yang akhirnya menimbulkan konflik dan korban dalam jumlah besar. Hak-hak sosial, ekonomi dan budaya serta hak-hak sipil dan politik telah dilanggar karena kebijakan-kebijakan sosial ekonomi dan politik tidak menghitung efek-efek samping berupa tindakan-tindakan yang tidak manusiawi dalam hubungan-hubungan sosial ekonomi dan politik antara masyarakat dan pemerintah.

5. Isu agama

Agama mengajarkan nilai-nilai kebaikan dan kesejahteraan. Pada situasi sosial, ajaran keagamaan mendapatkan konteks penafsiran yang luas dan tergantung pada ideologi kelompok sosial-keagamaan tertentu. Ajaran agama yang ditafsirkan secara ideologis cenderung tidak toleran dan berakibat pada hubungan-hubungan sosial para pemeluk agama. Pemeluk agama yang memakai isu-isu agama yang tidak toleran berpotensi menimbulkan konflik-konflik sosial dengan pemeluk agama lain atau pemeluk kepercayaan yang dianggap tidak beragama.

6. Tindak kekerasan militer dan pertentangan elit

Sistem pertahanan dan keamanan yang kurang berorientasi ke luar kawasan, cenderung mengambil posisi elit dalam sosial ekonomi dan politik. Selama ini, kebijakan pertahanan dan keamanan tidak dibicarakan di ruang publik secara meluas oleh seluruh warga negara. Sehingga antara warga negara yang sipil dan militer lebih berada dalam situasi kesalahpahaman dan berlanjut dalam tindak kekerasan militeristik. Pertentangan-pertentangan elit, baik antara elit sipil dan militer, mempunyai akibat buruk pada masyarakat luas yaitu hilangnya kemandirian dalam menyelesaikan konflik secara damai. Konflik sosial yang ada senantiasa diselesaikan dengan jalan kekerasan yang diharapkan dapat segera tuntas namun menyimpan potensi-potensi konflik yang baru.

7. Melemahnya mekanisme tradisional dan memudarnya identitas budaya asli. Modernisasi pembangunan selama ini mempunyai efek-efek pada lembaga-lembaga adat, lembaga agama yang telah menyatu dengan budaya lokal serta nilai-nilai tradisi yang menyertainya. Perhitungan sosial-ekonomi yang rasional telah menggantikan modal sosial dalam mekanisme tradisional menjadi modal keuangan dalam pengertian sempit yaitu untung-rugi. Mekanisme tradisional yang berlandaskan lingkungan setempat itu pudar bersamaan dengan identitas budaya asli. Krisis identitas, dalam artian, tidak relevannya nilai-nilai lama dan belum kokohnya nilai-nilai baru, membuat elit dan masyarakat tidak percaya sepenuhnya untuk mentransformasikan mekanisme tradisional dan identitas budaya dalam konteks identifikasi dini konflik-konflik sosial.

Keduanya justru menjadi kendala dalam menyelesaikan konflik dan sekaligus sebagai potensi konflik-konflik sosial yang sulit untuk ditangani secara singkat.

8. Intervensi asing

Situasi pemerintah yang kurang legitimasi politik, penurunan pendapatan ekonomi masyarakat serta kurangnya lapangan pekerjaan membuat pihak luar negeri (asing) mudah masuk ke lokasi rawan konflik. Konflik-konflik etnis atau pemeluk agama yang berawal dari penguasaan sumber daya alam, sangat mudah mengundang masuknya intervensi asing. Di satu sisi,

intervensi asing berguna sebagai pihak yang netral untuk mendorong perdamaian, namun di sisi lain pihak asing menambah potensi konflik yang telah ada.

Berbagai potensi konflik di atas, baik yang berhubungan dengan kepentingan politik, ekonomi maupun permasalahan sosial budaya yang muncul dalam hubungan antara pemerintah Turki dengan etnis Kurdi akan dibahas pada Bab IV.

4 Pengelolaan Konflik

Ada berbagai pendekatan untuk menangani konflik, yang kadang juga dipandang sebagai tahap-tahap dalam suatu proses. Masing-masing tahap akan melibatkan tahap sebelumnya. Tahap-tahap itu antara lain :

- a. Pencegahan konflik yang bertujuan untuk mencegah timbulnya konflik yang keras.
- b. Penyelesaian konflik bertujuan untuk mengakhiri perilaku kekerasan melalui suatu persetujuan perdamaian.
- c. Pengelolaan konflik bertujuan untuk membatasi dan menghindari kekerasan dengan mendorong perubahan perilaku yang positif bagi pihak-pihak yang terlibat.
- d. Resolusi konflik yang menangani sebab-sebab konflik dan berusaha membangun hubungan baru dan yang bisa tahan lama di antara kelompok-kelompok yang bermusuhan.
- e. Transformasi konflik yang mengatasi sumber-sumber konflik sosial dan politik yang lebih luas serta berusaha mengubah kekuatan negatif dari peperangan menjadi kekuatan sosial dan politik yang positif.

Gambar II.1
Respon Terhadap Berbagai Konflik

| MENINGKATNYA KEKERASAN | | | | |
|--|----------------------|---------------|----------------------|-----------------|
| M E N I N G K A T N Y A R U A N G L I N G K U P | | KONFLIK LATEN | KONFLIK DI PERMUKAAN | KONFLIK TERBUKA |
| | PENCEGAHAN KONFLIK | | | |
| | PENYELESAIAN KONFLIK | | | |
| | PENGELOLAAN KONFLIK | | | |
| | RESOLUSI KONFLIK | | | |
| | TRANSFORMASI KONFLIK | | | |

Melihat tahap-tahap dari penanganan konflik di atas, jika dihubungkan dengan konflik antara etnis Kurdi di Turki dapat dikategorikan ke dalam suatu tahap pengelolaan konflik dimana strategi-strategi yang diterapkan untuk menangani konflik terbuka antara keduanya belum mencapai tahap resolusi dalam mengatasi perbedaan sasaran atas penyebab konflik antara keduanya.

Salah satu cara untuk mengelola konflik adalah dengan cara menerapkan strategi untuk mengeliminir konflik laten dan konflik di permukaan yang mungkin muncul, seperti apa yang disampaikan oleh Simon Fisher dkk di atas. Berdasarkan teori-teori mereka mengenai bagaimana cara mengelola konflik maka sasaran-sasaran yang akan dicapai adalah dengan meningkatkan komunikasi, toleransi, dialog serta pencapaian kesepakatan

bersama yang mengakui identitas. Konflik laten yang sifatnya tersembunyi seringkali muncul dalam batasan-batasan etnisitas.

Untuk memahami cara-cara mengelola konflik, ada beberapa teori utama mengenai sebab-sebab konflik dimana masing-masing memiliki sasaran dan metode yang berbeda, yaitu :

1. Teori Hubungan Masyarakat, yang menganggap bahwa konflik disebabkan oleh polarisasi yang terus terjadi, ketidakpercayaan dan permusuhan diantara kelompok yang berbeda dalam suatu masyarakat.

Sasaran yang ingin dicapai teori ini adalah :

- Meningkatkan komunikasi dan saling pengertian antara kelompok-kelompok yang mengalami konflik.
- Mengusahakan toleransi dan agar masyarakat lebih bisa saling menerima keragaman yang ada di dalamnya.

2. Teori Negosiasi Prinsip, yang menganggap 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 :

- Membantu pihak-pihak yang mengalami konflik untuk memisahkan perasaan pribadi dengan berbagai masalah dan isu dan memungkinkan mereka untuk melakukan negosiasi berdasarkan kepentingan-kepentingan mereka posisi tertentu yang sudah tetap.
- Melancarkan proses pencapaian kesepakatan yang menguntungkan kedua belah pihak atau semua pihak.

3. Teori Kebutuhan Manusia, yang berasumsi bahwa konflik yang berakar dalam disebabkan oleh kebutuhan dasar manusia – fisik, mental dan sosial – yang tidak terpenuhi atau dihalangi. Keamanan, identitas, pengakuan, partisipasi dan otonomi sering merupakan inti dari konflik.

Sasaran yang ingin dicapai teori ini adalah :

- 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.

- Agar pihak-pihak yang mengalami konflik mencapai kesepakatan untuk memenuhi kebutuhan dasar semua pihak.
4. Teori Identitas, yang berasumsi 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 :

- Melalui fasilitasi lokakarya dan dialog antara pihak-pihak yang mengalami konflik sehingga diharapkan mereka dapat mengidentifikasi ancaman-ancaman dan ketakutan yang mereka rasakan masing-masing dan untuk membangun empati dan rekonsiliasi di antara mereka.
 - Meraih kesepakatan bersama yang mengakui kebutuhan identitas pokok semua pihak.
5. Teori Kesalahpahaman Antar Budaya, yang berasumsi bahwa konflik disebabkan oleh ketidakcocokan dalam cara-cara berkomunikasi di antara berbagai budaya yang berbeda.

Sasaran yang ingin dicapai teori ini adalah :

- Menambah pengetahuan pihak-pihak yang mengalami konflik mengenai budaya pihak lain.
 - Mengurangi stereotip negatif yang mereka miliki tentang pihak lain.
 - Meningkatkan keefektifan komunikasi antar budaya.
6. Teori Transformasi Konflik, yang berasumsi 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 :

- Mengubah berbagai struktur dan kerangka kerja yang menyebabkan ketidaksetaraan dan ketidakadilan, termasuk kesenjangan ekonomi.
- Meningkatkan jalinan hubungan dan sikap jangka panjang di antara pihak-pihak yang mengalami konflik.
- Mengembangkan berbagai proses dan sistem untuk mempromosikan pemberdayaan, keadilan, perdamaian, pengampunan, rekonsiliasi, pengakuan.

Mengacu pada teori-teori yang telah dijelaskan sebelumnya, konflik pun tidak selalu berarti proses yang negatif. Dalam pengertian ini, konflik adalah salah satu dari faktor positif yang paling kuat untuk perubahan dalam suatu masyarakat. Konflik mengatakan pada kita bahwa ada sesuatu yang salah. Konflik adalah generator perubahan dan perbaikan.

Berdasarkan teori utama mengenai sebab-sebab konflik dan cara-cara mengelola konflik di atas maka akan dilihat hasil/pengaruhnya terhadap etnis Kurdi. Teori yang diambil adalah teori kebutuhan manusia dan teori identitas dimana output yang diharapkan adalah terdapatnya kesepakatan antara kedua pihak.

Menurut Rasmussen, dalam penyelesaian konflik berarti menghilangkan penyebab dan juga manifestasi konflik antara pihak-pihak yang terlibat dan menghapuskan sumber-sumber ketidakcocokan posisi mereka. Sedangkan Kriesberg menyatakan bahwa penyelesaian konflik dapat dilakukan tanpa kekerasan, atau dengan kata lain dengan jalan damai. Penyelesaian konflik yang demikian akan mengarahkan konflik secara konstruktif, dimana kekerasan diminimalisasi, rasa antagonisme antara pihak-pihak yang bertikai dihilangkan, hasil-hasil dapat diterima oleh pihak-pihak tersebut, dan penyelesaiannya dapat bertahan lama.

Menurut Mohammed Abu Nimer, ada beberapa perbedaan asumsi dasar resolusi konflik dari Barat dengan proses resolusi konflik di Timur Tengah, yaitu:

1. Konflik adalah negatif dan berbahaya.
2. Konflik harus dihindari.
3. Konflik akan membawa kehancuran dan ketidakstabilan.
4. Afiliasi kelompok (keluarga, klan, agama, sekte, atau identitas kelompok lainnya) merupakan identitas utama dan penting yang harus dilindungi dan didukung dalam proses manajemen konflik.
5. Tindakan spontan dan emosional merupakan karakteristik proses manajemen konflik di Timur Tengah, khususnya dalam hal interaksi antar pihak. Prilaku seperti ini tidak hanya merupakan bagian integral dari

strategi negosiasi dan mediasi namun juga mencerminkan karakteristik kuat dari masyarakat Arab secara umum.

6. Ketentuan utama dari persetujuan yang dapat mengikat adalah nilai dan norma sosial yang ada daripada hukum yang berlaku. Untuk itu, perjanjian tertulis (atau yang telah ditandatangani) bukan merupakan bagian dari proses resolusi konflik. Pihak yang bertikai dan pihak ketiga dalam proses resolusi konflik lebih mengandalkan nilai dan norma sosial yang dikembangkan dalam proses mencapai dan menerapkan perjanjian.
7. Kode-kode kehormatan, rasa malu dan kemuliaan merupakan komponen penting yang digunakan oleh pihak-pihak yang bertikai, mediator, dan pihak resolusi konflik untuk mendeskripsikan dan mengembangkan setiap proses yang ada.
8. Kesatuan adalah tujuan umum dan tujuan akhir bagi kelompok yang ada. Kesatuan berarti setuju terhadap ide, prinsip dan tindakan yang sama.
9. Resolusi konflik dan mediasi didasarkan pada struktur dan prosedur yang otoriter dan hierarkhis (orang yang di-tua-kan, laki-laki dan pejabat yang kuat).
10. Proses dan hasil yang ingin dicapai lebih berorientasi pada hubungan daripada tugas. Penekanannya sangat kuat kepada hubungan antar satu pihak dengan pihak yang lain dan terhadap anggota yang tersisa di komunitas. Perhatian utama dari pihak yang ada adalah *image* mereka dalam hubungannya dengan yang lain.
11. Intervensi yang terjadi lebih kepada wilayah daratan dan melibatkan penggunaan arbitrase dan mediasi sebagai komponen penting pendekatan konflik di Timur Tengah.

Berdasarkan asumsi dasar resolusi konflik dari Mohammed Abu Nimer di atas, maka dalam resolusi konflik antara Pemerintah Turki dan Etnis Kurdi agar dapat memperoleh hasil yang sama-sama menguntungkan dan dapat diterima oleh kedua pihak maka perlu mempertimbangkan asumsi-asumsi di atas.