



POST-CONFLICT PEACEBUILDING

Reference Manual untuk Masyarakat Sipil

Companion-1



Disusun oleh:

**ProPatria Institute
2009**

POST-CONFLICT PEACEBUILDING: Reference Manual untuk Masyarakat Sipil

38 halaman, i-viii, lampiran

Karya ini didedikasikan untuk semua upaya membangun masa depan Indonesia yang lebih baik

Hak Cipta 2009@ProPatria Institute

Disusun oleh: Tim ProPatria Institute

Koordinator:

T. Hari Prihatono

Penulis:

Kusnanto Anggoro

Kontributor:

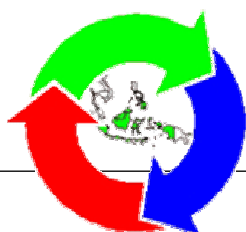
Kusnanto Anggoro
Ichsan Malik
Lambang Trijono
Cornelis Lay.
Rizal Sukma
Riefqi Muna
Ikrar Nusa Bhakti
Indria Samego
Mohammad Fajrul Falaakh

Periset Data:

Tiara Prames Wulan
Yuliah Qotimah
Iis Gindarsah

Tim Pendukung:

Novita Zakiah
Gita Yusmana Putri
Farih Ibnu Khozin
Halim Wasiman
Fitrianto



Hasil kerjasama:



PROPATRIA Institute

Jl. Pancoran Barat IV No.2 (003/06)
Pancoran – Jakarta 12780 – INDONESIA
Phone/Fax: (62-21) 799.6380 / 799.0546
Email: propat@cbn.net.id /
propatria.institute@gmail.com
www.propatria.or.id

USAID

Jl. Medan Merdeka Selatan No. 3-5
Jakarta 10110 – Indonesia
Phone/Fax: (62-21) 3435-9000/ 380 6694
Email: jakarta-info@usaid.gov /
rworonowycz@usaid.gov
<http://indonesia.usaid.gov>

Pengantar

Membangun perdamaian yang mantap, mapan dan berkesinambungan memerlukan usaha tak kenal lelah. Kinerja aparat pemerintahan, profesionalisme aparat keamanan, dan konstituen-konstituen kunci dalam masyarakat memainkan peranan sangat menentukan dalam konteks itu. Bisa jadi, ada berbagai perbedaan penekanan tentang apakah konflik itu pada prinsipnya merupakan konflik vertikal, seperti Papua dan Aceh, atau konflik horisontal sebagaimana terjadi di Maluku, Maluku Utara, dan Sulawesi Tengah. Namun dengan beragam variasi, aktor-aktor negara dan masyarakat dapat memainkan peranan tertentu, sesuai dengan kedudukan dan kompetensi mereka pada berbagai tahapan, mulai dari pengamatan dini (*early warning, early detection*), pencegahan (*conflict prevention*) maupun de-eskalasi konflik, serta merajut kembali ikatan-ikatan yang tercerai berai pada masa konflik. Penguatan kelembagaan, pada tataran negara maupun masyarakat, menjadi sama pentingnya dengan keharusan untuk menyediakan ruang untuk pertanggungjawaban. Penguatan masyarakat, terutama kalangan yang dikenal sebagai "*peace constituents*", baik dalam dirinya sendiri maupun dalam hubungannya dengan negara, harus dianggap sebagai keniscayaan yang tak dapat diabaikan dalam konteks itu.

Secara umum, proses *post-conflict peacebuilding* mensyaratkan upaya yang berkesinambungan untuk meningkatkan kesadaran publik dan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) mengenai pentingnya *peacebuilding*, pentingnya percepatan reintegrasi mantan pemberontak (*combatant*) ke dalam masyarakat, dan terbentuknya konstituen perdamaian yang besar baik di level nasional maupun level lokal. Fokus terutama pada kelompok sosial strategis yang dibutuhkan untuk membangun konstituen yang melanggengkan perdamaian. Hal ini juga membutuhkan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan terutama untuk mengurangi kesenjangan ekonomi masyarakat lintas struktur sosial. Di banyak kasus, ada hubungan yang kuat antara resiko pasca konflik dan tingkat pendapatan. Hal yang lebih penting, pemerintahan yang efektif dan keteraturan demokratik merupakan kondisi yang dibutuhkan untuk upaya *sustainable peacebuilding* (bina damai yang berkelanjutan).

Hal ini menjadi pekerjaan-pekerjaan yang besar karena beberapa alasan. *Pertama*, kurangnya pemahaman dari aktor-aktor utama (baik di level masyarakat maupun level negara) mengenai apa itu *peacebuilding*; *kedua*, pemisahan polisi nasional dari militer pada tahun 1999 yang belum terselesaikan; dan dalam proses, friksi dan kesalahpahaman satu sama lain yang seringkali memperburuk konflik; *ketiga*, peraturan yang kontradiktif, persepsi yang berbeda, jika tidak saling mencurigai antara pemerintahan nasional dan lokal, seringkali dihasilkan dalam janji-janji yang tidak terlaksana.

Proses *post-conflict peacebuilding* mencakup segala upaya yang dimaksudkan untuk mencegah memburuknya keadaan kembali pada siklus konflik dan instabilitas. Agar efektif, proses ini perlu mengidentifikasi dan menanggulangi akar konflik, bukan hanya gejala-gejalanya saja, serta mempertahankan kondisi damai dan keteraturan demokrasi. Kegagalan untuk mengatasi agenda yang belum terselesaikan akan terlihat dengan adanya keluhan-keluhan yang mengakhiri ketidakpuasan perpolitikan baru yang *heightened*. Tentunya, harus ada program yang spesifik dan aturan kebijakan untuk menentukan kebutuhan-kebutuhan bagi *peacebuilding* di konflik horizontal seperti Poso, Maluku maupun Maluku Utara atau konflik vertikal seperti Aceh dan Papua.

Sejarah, karakter dan dinamika konflik di Poso, Maluku dan Maluku Utara maupun Aceh dan Papua menunjukkan kontestasi antara bina-bangsa dan bina-negara. Karakter dasar yang melekat pada pemerintah nasional karena pertimbangan sejarah dan kehendak untuk mempertahankan penguasaan sumber daya, hanya untuk menyebut sebagai contoh, tampil sebagai demarkasi politik terhadap proses sosial, ekonomi dan politik di daerah-daerah itu. Dalam hubungannya dengan pemerintah nasional, demarkasi politik itu dipertegas oleh sejarah tindak kekerasan negara, selain internasionalisasi berbagai persoalan yang berada di dalamnya. Bagi Poso dan Maluku, demarkasi itu dipertegas oleh ketidakberdayaan negara, khususnya pada tahap puncak ketika konflik terjadi, untuk memperoleh legitimasi. Defisit legitimasi negara itu membuka ruang bagi masyarakat sipil untuk memainkan peran penting dalam proses *post-conflict peacebuilding*, tentu sesuai dengan kapasitas masyarakat sipil itu.

Namun ruang keikutsertaan masyarakat sipil dalam proses perdamaian pasca konflik ditentukan banyak hal. Ada faktor ketentuan perundangan, seperti jaminan untuk menyatakan pendapat, berpendapat dan berkumpul, maupun perlindungan hak-hak asasi manusia; faktor fungsionalitas institusi negara dan pemerintahan; faktor sosio-kultural, seperti toleransi masyarakat, maupun sosial ekonomi; faktor tradisi dan kebiasaan hubungan antar aktor, termasuk yang paling penting antara negara dan masyarakat; dan intensitas konflik kekerasan di wilayah itu sendiri. Ruang itu juga ditentukan oleh faktor-faktor internal, seperti kompetensi dan nilai-nilai fundamental yang diperjuangkan, kapasitas organisasi, serta kemampuan sumberdana. Dipastikan ruang partisipasi itu merupakan sesuatu yang harus dinegosiasikan oleh masyarakat sipil dengan sesuatu yang lain. "Masyarakat" kerap berada dalam kontra-posisi dengan "negara"; istilah "sipil" merupakan antidote dari "kekerasan". Masyarakat sipil dalam *post-conflict peacebuilding*, dengan demikian, merupakan *negotiated-space*.

Reference manual ini merupakan *companion-1* yang disusun sebagai deliberasi dari naskah akademik yang merupakan *companion-2*. Keduanya merupakan rujukan dan sekaligus bagian tak terpisahkan dari manual *post-conflict peacebuilding* bagi masyarakat sipil. Walaupun juga tak dapat dipungkiri bahwa bagian-bagian dari *companion-2* selayaknya masih harus dielaborasi lebih jauh sebagai "**reference manual bagi penataan birokrasi serta reference manual bagi penataan aktor-aktor keamanan**".

Namun, terlepas belum terselesaikannya secara menyeluruh proyek penyusunan manual *post-conflict peacebuilding* ini, setidaknya dari yang sudah dapat terselesaikan sekarang diharapkan dapat memberikan bekal yang cukup memadai bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Proses penyusunan reference manual yang melibatkan para akademisi dan praktisi *peacebuilding* dari berbagai disiplin keilmuan dan pengalaman lapangan menjadikan reference manual ini sebagai bahan yang sangat berharga. Oleh karenanya, tak terlalu berlebihan bila pada kesempatan ini kami ucapkan banyak terima kasih pada mereka-mereka yang selama sekian waktu secara intens mengawal proses penyusunan reference manual ini. Terima kasih tak terhingga pada rekan-rekan dalam kelompok kerja ProPatria, mereka adalah Kusnanto Anggoro, selaku koordinator tim pakar beserta anggota tim yang terdiri dari Rizal Sukma, Riefqi Muna, Ikrar Nusa Bhakti, Ichsan Malik, Indria Samego, Fajrul Fallaakh, Lambang Trijono, dan Cornelis Lay.

Terakhir, kami berharap semoga *reference manual* ini bermanfaat bagi kita semua, khususnya bagi para penggiat perdamaian di seluruh negeri.***

Jakarta, Juli 2009

ProPatria Institute

Daftar Isi

Halaman Judul.....	i
Balik Halaman Judul	ii
Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Daftar Gambar, Box dan Tabel	vi
Daftar Singkatan	vii
Bab I Pendahuluan	1
1.1. Resolusi Konflik dan Peacebuilding	1
1.2. Negara, Masyarakat, dan Konflik	3
1.3. Persyaratan Post-conflict Peacebuilding	4
1.4. Catatan Penutup.....	6
Bab II Prinsip-Prinsip Demokrasi dalam Postconflict Peacebuilding	8
2.1 Demokrasi dan Keamanan (Perdamaian)	8
2.2 Reintegrasi Sosial	9
2.3 Kewaspadaan dan Respon Dini	10
2.4 Keadilan Transisi dan Penegakan hukum	11
2.5 Penyelenggaraan Pemerintahan	12
Bab III Bara dalam Sekam	16
3.1 Endapan Masalah – Persoalan Lama yang Tidak terselesaikan	16
3.2 Power Sharing, Etnisasi Birokrasi	19
3.3 Kredibilitas Aparat dan Keterbatasan Fungsi Pemerintahan	21
Bab IV Penyangga Rejim Post-conflict Peacebuilding	23
4.1 Kapitalisasi Kondisi Post-conflict	23
4.2 Kepekaan dan Deteksi Dini	25
4.3 Kreativitas, Imajinasi dan Inisiatif	26
Bab V Peranan Masyarakat Sipil	28
5.1 Masyarakat Sipil dan Post-conflict Peacebuilding	28
5.2 Tujuh Fungsi Masyarakat Sipil	30
5.3 Peran Masyarakat Sipil dan Post-conflict Peacebuilding	32
Bab VI A Reference Manual	35
6.1 Pengertian dan Konsep Dasar Post-conflict Peacebuilding	35
6.2 Post-conflict Peacebuilding Dalam Konteks Indonesia	36
6.3 Prinsip, Norma dan Ketentuan Umum	36
6.4 Beberapa Batu Sandungan.....	37
6.5 Penyangga Rejim Peacebuilding	37
6.6 Best Practices untuk Masyarakat Sipil	38
Lampiran	39

Daftar Gambar, Box dan Tabel

Gambar 1	Kurva Post-conflict Peacebuilding	2
Box 1	47.000 Warga Eks Pengungsi Keluhkan Bantuan Sosial (<i>Kompas</i> , 9 Januari 2009)	17
Box 2	Polisi Tangkap Pemicu Utama Bentrokan Warga di Ambon (<i>Antara</i> , 16 Juni 2008)	18
Box 3	Kambing Hitam Ekonomi (<i>Kompas</i> , 20 September 2008)	19
Box 4	Gangguan Keamanan di Aceh Sebelum Pemilu Legislatif 2009 (<i>The Jakarta Post</i> , 14 Maret 2009)	21
Box 5	Problem Kredibilitas Polri	22
Box 6	Kapitalisasi Kondisi <i>Post Conflict</i>	24
Box 7	Contoh Beberapa Indikator Deteksi Dini	25
Box 8	Kreatifitas, Imajinasi dan Inisiatif : Fungsi, Landasan dan Aspek Penting	27
Tabel 1	Kategori Masyarakat Sipil dan Dimensi <i>Peacebuilding</i>	29
Tabel 2	Tujuh Fungsi Masyarakat Sipil Dalam <i>Peacebuilding</i>	31
Tabel 3	Fungsi Prinsip dan Tata Kelola <i>Peacebuilding</i>	33

Daftar Singkatan

- ADR – *Alternative Dispute Resolution*
- CSOs – *Civil Society Organization*
- GAM – Gerakan Aceh Merdeka
- HAM – Hak Asasi Manusia
- KKR – Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
- LSM – Lembaga Swadaya Masyarakat
- NGOs – *Non Government Organizations*
- PBB – Perserikatan Bangsa-Bangsa
- POLRI – Kepolisian Republik Indonesia
- Pemilu – Pemilihan Umum
- PSO – *Peace Support Operation*
- ROE – *Rules of Engagement*
- SOP – *Standard Operating Procedure*
- TNI – Tentara Nasional Indonesia

Bab I

Pendahuluan

“*Post-conflict peacebuilding*” adalah upaya bina perdamaian yang dilakukan setelah konflik berakhir secara resmi, misalnya dengan tercapainya kesepakatan antar pihak yang terlibat dalam konflik kekerasan. Namun jarang disepakati berapa lama upaya itu dapat dan harus dilakukan. Istilah “perdamaian” dalam kata *peacebuilding* seakan-akan menjanjikan harapan bahwa tujuan akhir *peacebuilding* adalah terciptanya perdamaian yang bukan hanya mantap (*stable peace*) tetapi juga terjamin kelestariannya (*sustainable peace*). Padahal istilah *peacebuilding* memasuki *lexicon* kajian perdamaian atau konflik di tengah kecamuk pertikaian kekerasan terutama di negara-negara yang hampir runtuh, ketika pemerintahan kehilangan wibawa dan kemampuan untuk menegakkan otoritas di wilayahnya sendiri. *Peacebuilding* juga ditopang oleh, dan sebagai bentuk dari, intervensi internasional atau pihak ketiga. Dalam prakteknya, *peacebuilding* merupakan upaya yang pada umumnya dilakukan oleh pihak luar untuk menjawab tantangan mendesak. Kecil kemungkinan perdamaian mantap atau lestari dapat dibangun dalam kerangka kesementaraan itu.

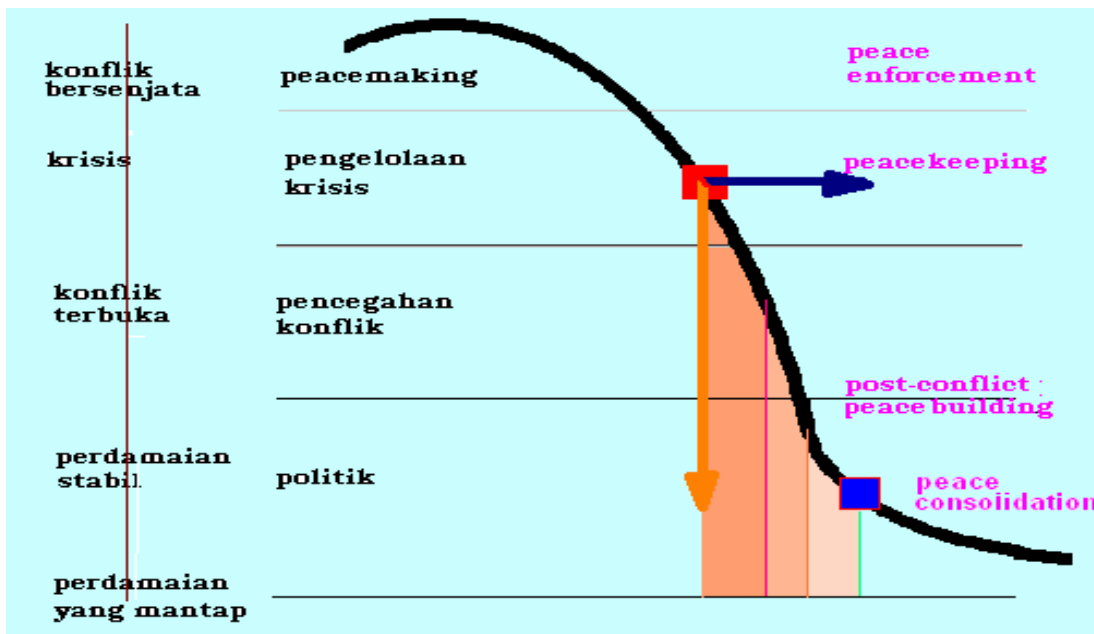
1.1. Resolusi Konflik dan *Peacebuilding*

“*Post-conflict peacebuilding*” harus ditafsirkan sebagai upaya yang dilakukan selama kerangka waktu tertentu, dengan tujuan yang lebih masuk akal, dan menggunakan instrumen penyelenggaraan campuran antara instrumen yang biasa, bisa dan boleh digunakan pada masa konflik dengan instrumen normal pada masa tidak ada konflik kekerasan. Kurun waktu 3-7 tahun adalah periode yang ditetapkan sebagai masa yang cukup memadai untuk menyelenggarakan *post-conflict peacebuilding* karena sejumlah alasan. *Pertama*, pengalaman dari proses resolusi konflik kekerasan yang terjadi di berbagai belahan dunia menunjukkan bahwa periode tersebut merupakan periode yang paling rawan terhadap kemungkinan terjadinya kembali konflik kekerasan (*conflict relapse*). *Kedua*, dari segi dinamika politik, tahun ke-3 dan tahun ke-7 merupakan median dari dua siklus pemerintahan yang berturutan; sehingga memburuknya suasana, kalau terjadi, seharusnya dapat diantisipasi dengan berbagai kebijakan politik. Pilihan apakah rejim *post-conflict peacebuilding* akan lebih mengedepankan pendekatan keamanan atau pendekatan politik harus ditetapkan melalui proses itu.

Dengan kata lain, periode tersebut dengan sendirinya merupakan periode yang harus memperoleh perhatian khusus. Meskipun demikian sangat tidak disarankan untuk memperpanjang proses *post-conflict peacebuilding* dalam tenggat yang lebih panjang. Rejim *post-conflict peacebuilding* bukan merupakan rejim yang diharapkan untuk mewujudkan perdamaian jangka panjang, tetapi sekedar mencegah terjadinya kembali konflik kekerasan dan mempersiapkan bangunan awal untuk membangun perdamaian jangka panjang itu.

Gambar di bawah mengisyaratkan kerangka pembatasan itu dan sekaligus menegaskan bahwa tujuan akhir *post-conflict peacebuilding* bukan untuk membangun perdamaian yang mapan ataupun yang lestari. Kategori yang disebut belakangan ini tetap dipandang hanya sebagai tujuan ideal yang hanya dapat dicapai untuk jangka panjang dengan menggunakan instrumen normal, baik proses politik, pemerintahan maupun hubungan sosial. Dari gambar di bawah juga terlihat bahwa titik awal dari upaya *post-conflict peacebuilding* adalah tercapainya persetujuan untuk mengakhiri konflik kekerasan antar

pihak yang bersengketa. Bahkan pada ujung yang paling kanan, yang menggambarkan akhir dari upaya *post-conflict peacebuilding*, mungkin saja masih terdapat beberapa elemen konflik. Namun elemen konflik itu tidak lagi menyebar secara sistematis dan dapat diatasi dengan menggunakan instrumen penegakan hukum ataupun proses politik dan sosial yang tersedia, termasuk yang dibangun oleh institusi *post-conflict peacebuilding* itu sendiri.



- Gambar 1 Kurva Post-conflict Peacebuilding -

Titik temu antara tujuan untuk mengakhiri konflik kekerasan dan bina-perdamaian pada umumnya mengisyaratkan tujuan utama dari *post-conflict peacebuilding* adalah mencegah munculnya kembali konflik kekerasan dan sekaligus mempersiapkan kehidupan yang lebih damai, baik dilihat dari segi pelaksanaan praktek kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang lebih demokratis maupun hubungan sosial yang lebih harmonis. Istilah “kehidupan bernegara” mempunyai konotasi dengan bina-negara demokratis dan oleh sebab itu *post-conflict peacebuilding* dalam konteks ini merujuk pada institusionalisasi proses demokrasi; istilah “kehidupan sosial yang lebih harmonis”, masih dalam konteks *post-conflict peacebuilding*, merujuk pada solidaritas sosial, toleransi, dan saling menghormati antar sesama kelompok dalam masyarakat.

Karakter campuran dari *post-conflict peacebuilding* itu sendiri mengisyaratkan kemungkinan penggunaan instrumen penyelesaian konflik (*conflict resolution*) dan sekaligus bina-perdamaian (*peacebuilding*). Sebagaimana diketahui, resolusi konflik pada umumnya bertumpu pada upaya-upaya seperti stabilisasi, rehabilitasi dan rekonstruksi. Stabilisasi merupakan upaya yang terkait dengan pemulihan keamanan, dengan tujuan untuk mengurangi atau bahkan meniadakan instrumen kekerasan, dengan menggunakan tindakan yang pada prinsipnya bersifat penegakan hukum (*law enforcement*), sekalipun dalam keadaan tertentu tidak tertutup kemungkinan untuk menggunakan operasi militer – tentu dalam pengertian yang, berbagai perundangan di Indonesia dikenal sebagai operasi militer selain perang. Rehabilitasi merupakan upaya yang pada prinsipnya ditujukan untuk memulihkan kembali keadaan seperti sebelum terjadinya konflik kekerasan. Bentuk dari rehabilitasi itu, dalam konteks penyelesaian konflik, pada umumnya berupa, hanya untuk menyebutnya sebagai contoh, rekonsiliasi, trauma healing, dan pemulangan pengungsi.

Rekonstruksi lebih mengutamakan pembangunan kembali fasilitas umum dan/atau program-program lain yang pada prinsipnya dimaksudkan untuk pemulihan prasarana.

Sebagai program, upaya serupa tetap dapat dilakukan pada sisi bina-perdamaian, meskipun dengan semangat yang berbeda. Stabilisasi yang dimaksudkan untuk bina perdamaian, misalnya, lebih condong sebagai upaya untuk mencegah konsentrasi alat kekerasan daripada untuk meniadakan konsentrasi alat kekerasan. Sebagai upaya *peacebuilding*, rehabilitasi tidak melulu memusatkan perhatian pada kurban konflik kekerasan tetapi juga kelompok yang lebih luas dari sekedar kurban tersebut. Pemulangan pengungsi masih dapat dilakukan, tetapi program rehabilitasi pengungsi juga harus disertai dengan upaya lain, misalnya penegasan tentang hak milik, penyediaan faktor produksi atau berbagai prasarana yang diperlukan oleh masyarakat daerah konflik untuk mengangkat kehidupannya. Rekonstruksi dimaksudkan tidak melulu untuk membangun prasarana umum yang rusak karena konflik tetapi juga prasarana baru yang diperlukan untuk mempersiapkan tata kehidupan yang lebih baik.

Dengan kata lain, perbedaan utama antara penyelesaian konflik dan bina-perdamaian pada masa pasca-konflik lebih berkaitan dengan program dan kegiatan, tidak pada esensinya untuk “mencegah konflik” atau “membina perdamaian”. Betapapun konflik dan damai merupakan terminologi subyektif. Selain itu konflik atau damai sendiri sering didefinisikan secara tautologikal: konflik adalah keadaan tidak damai, dan damai merupakan keadaan ketiadaan konflik. Dalam konteks *post-conflict peacebuilding*, kekhawatiran utama tetap pada “konflik kekerasan” (*violent conflict*).

1.2. Negara, Masyarakat, dan Konflik

Indonesia merupakan negara yang sekaligus diharuskan untuk memelihara proses bina-bangsa dan sekaligus bina-negara. Istilah yang pertama merujuk pada hubungan sosial, antar kelompok-keompok dalam masyarakat, secara horisontal. Pluralisme di Indonesia harus dipandang sebagai kekayaan kultural yang senantiasa dipelihara, dengan sekaligus menjaga perlindungan atas identitas kultural dan membuka ruang yang lebih besar bagi multikulturalisme. Kunci penting dari hubungan horisontal itu adalah, antara lain, penghormatan pada identitas, toleransi pada kelompok lain, dan kehendak untuk mencari kebersamaan, bukan dengan menegaskan berbagai perbedaan, khususnya perbedaan yang bersifat primordial. Bina bangsa perlu merupakan proyek besar yang harus dirajut terus menerus melalui beragam institusi: sosial, ekonomi maupun politik.

Istilah yang kedua, bina-negara, adalah proses demokratisasi untuk menanamkan, memelihara, dan menjaga terlaksananya prinsip, kaidah dan tatakelola sistem politik dan pemerintahan demokratis. Selain demokratisasi pada aras elektoral dan prosedural, dimensi lain dari bina-negara demokrasi di Indonesia terkait dengan demokratisasi dalam tata hubung antara pemerintah nasional dan pemerintah daerah. Sejak tahun 1999 telah diberlakukan berbagai ketentuan untuk mengatur hubungan tersebut. Otonomi daerah merupakan instrumen untuk menjamin tata kelola pemerintahan yang semakin mendekati kepentingan pelayanan publik dan, di sisi lain, mempertahankan kesatuan nasional, khususnya di bidang pertahanan negara, politik luar negeri, agama, hukum dan keuangan sebagaimana diamanatkan oleh ketentuan perundangan.

Proses bina-bangsa dan bina-negara kerap kali bertemu pada sejumlah persoalan, mulai dari persoalan yang terkait dengan pembagian kewenangan, sumberdaya, maupun sejarah. Tak jarang masalah-masalah tersebut menimbulkan persoalan. Dinamika sosial politik di daerah mengharuskan proses politik yang cenderung menegaskan karakter kedaerahan, termasuk penggunaan simbol-simbol kultural yang ditafsirkan berbeda dari

sudut pandang pemerintahan nasional. Sebaliknya, perspektif nasional, baik karena ketiadapekaan (*insensitivity*) maupun karena pengalaman sejarah, memandang penegasan sifat kedaerahan sebagai refleksi keinginan sentrifugal yang mengancam persatuan nasional.

Hingga tingkat tertentu, bina-negara juga berlangsung di daerah. Masalah serius kadang muncul karena titular-[ethno]nasionalitas berubah seiring dengan perubahan demografis. Proses pembangunan melahirkan lapisan-lapisan sosial ekonomi baru yang kerap kali mempertegas perbedaan etno-kultural. Proses politik demokratik meniscayakan aspirasi politik dan kekuatan politik tidak dapat mengabaikan faktor demografi, sebagai akibatnya representasi demokratik mengharuskan perubahan pembagian sumberdaya politik. Di beberapa daerah, khususnya Maluku dan Poso, perubahan demografik itu, bersama dengan faktor lain seperti segregasi pemukiman (*residential segregation*) dan pembagian kerja menurut garis etnik (*ethnic division of labour*) mempertajam konflik horisontal. Sistem politik dan pemerintah daerah, dalam konteks bina-negara di daerah itu, meniscayakan pengelolaan demokratik secara rasional.

Hubungan antara pemerintah nasional dengan Aceh dan Papua merupakan pola hubungan yang kerap kali diwarnai oleh faktor-faktor sejarah, sekalipun pada prinsipnya faktor sejarah itu kerap kali uncul sebagai tabir untuk menyembunyikan faktor yang sebenarnya, yaitu hubungan kolonial pemerintah nasional dengan Aceh maupun Papua. Berbeda dari Poso dan Maluku, dinamika sosial dan politik di Aceh dan Papua menunjukkan bahwa di kelak kemudian hari kedua provinsi yang memperoleh status administrasi sebagai daerah otonomi khusus itu mungkin justru akan menghadapi persoalan bina-bangsa, dinamika horisontal yang harus dipelihara dalam konteks bina-negara, yaitu akomodasi perbedaan-perbedaan kultural melalui kerangka politik demokratik.

Demokrasi dan pembangunan adalah kunci untuk perdamaian sejati. Proses demokratik harus menjadi pilar utama setiap upaya untuk membangun masa depan. Dalam konteks *post-conflict peacebuilding*, upaya demokrasi dan pembangunan dalam jangka panjang itu perlu ditempatkan dalam dua dimensi sekaligus – penyelesaian konflik dan pembinaan perdamaian. Perjanjian Malino I, Malino II, Persetujuan Helsinki dan pemberian status otonomi khusus kepada Papua merupakan titik tolak formal dari upaya itu. Karakter konflik yang bersifat horisontal (Poso dan Maluku) memerlukan persyaratan yang berbeda dari konflik yang pada prinsipnya bersifat vertikal (Aceh dan Papua).

1.3. Persyaratan *Post-conflict Peacebuilding*

Pengakuan bahwa *post-conflict peacebuilding* merupakan upaya yang membenarkan penyelesaian konflik dan sekaligus penyiapan perdamaian yang lebih baik perlu disertai dengan kehati-hatian, khususnya karena upaya penyelesaian konflik kadang kala membolehkan penggunaan instrumen koersif pada tingkatan yang sedikit lebih tinggi dari keadaan normal. Tidak tertutup kemungkinan bahwa hal ini akan dipandang sebagai peluang bagi aparat keamanan untuk menggunakan tindakan represif secara berlebihan. Dalam konteks tertentu, khususnya ketika aparat keamanan itu sendiri merupakan bagian inheren dari konflik, tidak mempunyai empati dan kemampuan yang cukup, serta tidak dapat menahan diri, penggunaan kekerasan yang berlebihan justru akan memperburuk suasana. Ketidakserasian hubungan TNI-POLRI, kekurangan personil kepolisian di beberapa daerah, model operasi militeristik, dan/atau keberpihakan aparat pada salah satu pihak yang bersengketa adalah sebagian kecil saja dari berbagai hal lain yang dapat menyebabkan tindakan pemulihan keamanan justru bisa menimbulkan ketidakamanan baru.

Begitu pula halnya dengan kebijakan yang tidak sesuai dengan tujuan bina-perdamaian. Baik karena disusun secara tergesa-gesa, tidak ditempatkan pada kedudukan yang semestinya, ataupun semata-mata mementingkan perspektif tertentu, misalnya pemerintah pusat, tidak tertutup kemungkinan untuk juga memperkeruh suasana. Berbagai kebijakan sektoral yang tidak sejalan satu dengan yang lainnya juga dapat menimbulkan masalah. Pengalaman dari berbagai kebijakan yang dilakukan pemerintah di masa lalu menunjukkan koordinasi kerap menjadi masalah utama. Keberhasilan upaya *post-conflict peacebuilding* mempersyaratkan kebijakan yang bersifat komprehensif, meliputi berbagai dimensi penyelenggaraan pemerintahan, dan sekaligus dilaksanakan secara terintegrasi, sehingga dimensi yang satu dapat memperkuat dimensi yang lain. Tidak mungkin, misalnya, kebijakan hanya mengandalkan pada kebijakan di bidang penegakan hukum, tanpa dibarengi dengan kebijakan di bidang sosial, ekonomi, kultural maupun politik.

Kekhawatiran semacam itu menyebabkan tata kelola pemerintahan (*governance*) merupakan unsur sentral dalam setiap upaya *post-conflict peacebuilding*. Tata kelola pemerintahan itu harus dilakukan terhadap beberapa ranah, antara lain: *pertama*, kelayakan kebijakan maupun pelaksanaannya, baik dari segi legalitas, kadar demokratik dalam deliberasi kebijakan, koherensi dan konsistensi, maupun sumber pembiayaan; *kedua*, kemampuan, kinerja, dan pertanggungjawaban aparat keamanan baik dari segi legalitas, strategis maupun operasional. Tata kelola pemerintahan mempersyaratkan transparansi dan akuntabilitas, karena itu regim *post-conflict peacebuilding* perlu membuka ruang publik untuk memastikan agar tata kelola pemerintahan itu dapat dilakukan oleh para *stake-holders*, baik antar sesama instansi pemerintah maupun antara instansi-instansi pemerintah itu dengan partai-partai politik, organisasi sosial kemasyarakatan maupun masyarakat sipil.

Unsur lain yang tak kalah penting untuk diperhatikan adalah keberpihakan pada korban, tindakan korektif maupun restitutif, maupun distributif yang harus dilakukan sebagai langkah awal untuk menghilangkan akar masalah maupun konsekuensi psikologis, sosial dan ekonomi dari konflik kekerasan. Selain dimensi tata kelola pemerintahan, dimensi lain yang memainkan peranan penting agar karakter dan fokus seperti itu dapat dipelihara adalah perlindungan (*protection*), pendampingan (*advocacy*), dan pelayanan (*services*) khususnya kepada korban dan/atau kelompok-kelompok marginal. Dalam konteks ini regim *post-conflict peacebuilding* perlu memastikan adanya akses publik.

Peningkatan kapasitas (*capacity building*) merupakan unsur ketiga yang harus diperhatikan. Dalam banyak kasus kurnangnya kapasitas, baik kapasitas negara maupun kapasitas masyarakat, merupakan faktor penting untuk menjamin keberhasilan upaya *post-conflict peacebuilding*. Peningkatan kapasitas itu sendiri perlu dibatasi hanya pada aspek kapasitas teknis operasional bagi instansi-instansi pemerintah dan/atau negara. Meskipun demikian, peningkatan kapasitas bagi masyarakat harus dilakukan pada lingkup yang lebih luas untuk juga meliputi kapasitas untuk membangun kembali modal sosial (*social capital*), baik yang ditempuh dengan memperkuat jejaring sosial, ketahanan kultural, maupun kemampuan ekonomi.

Dalam konteksnya masing-masing, tata kelola pemerintahan, pendampingan, perlindungan, pelayanan dan peningkatan kapasitas itu merupakan unsur-unsur bagi keberhasilan upaya *post-conflict peacebuilding*. Tak diragukan bahwa regim *peacebuilding* harus menyediakan mekanisme dan prosedur untuk menjamin agar upaya-upaya tersebut dapat dilakukan atas semua elemen *post-conflict peacebuilding*. Stabilisasi, misalnya, sekalipun merupakan tahapan atau upaya yang masih memperkenankan penggunaan instrumen koersif hingga tingkat tertentu tetap tidak dapat dilepaskan dari keharusan untuk memenuhi kaidah-kaidah tata kelola pemerintahan yang baik. Pada tahapan itu

juga masyarakat berhak untuk memperoleh perlindungan, pendampingan dan pelayanan yang diperlukan.

Dalam keseluruhan proses itu, media massa memiliki posisi sentral dalam rejim *post-conflict peacebuilding*. Informasi merupakan oksigen perdamaian. Dalam fungsinya untuk menyampaikan informasi, membangun opini publik, maupun menyuarakan jurnalisme perdamaian (*peace journalism*), media massa memainkan peran secara lintas sektor (*cross-sectoral roles*). Media massa diperlukan dalam berbagai kegiatan *post-conflict peacebuilding*. Insan pers merupakan mitra bagi organisasi-organisasi masyarakat sipil maupun *stake-holders* lain untuk melakukan pendampingan, pelayanan sosial, maupun kegiatan-kegiatan lain selama proses *post-conflict peacebuilding*.

1.4. Catatan Penutup

Sejarah, karakter dan dinamika konflik di Poso dan Maluku maupun Aceh dan Papua menunjukkan kontestasi antara bina-bangsa dan bina-negara. Karakter dasar yang melekat pada pemerintah nasional karena pertimbangan sejarah dan kehendak untuk mempertahankan penguasaan sumber daya, hanya untuk menyebut sebagai contoh, tampil sebagai demarkasi politik terhadap proses sosial, ekonomi dan politik di daerah-daerah itu. Dalam hubungannya dengan pemerintah nasional, demarkasi politik itu dipertegas oleh sejarah tindak kekerasan negara, selain internasionalisasi berbagai persoalan yang berada di dalamnya. Bagi Poso dan Maluku, demarkasi itu dipertegas oleh ketidakberdayaan negara, khususnya pada tahap puncak ketika konflik terjadi, untuk memperoleh legitimasi. Defisit legitimasi negara itu membuka ruang bagi masyarakat sipil untuk memainkan peran penting dalam proses *post-conflict peacebuilding*, tentu sesuai dengan kapasitas masyarakat sipil itu.

Namun ruang keikutsertaan masyarakat sipil dalam proses perdamaian pasca konflik ditentukan banyak hal. Ada faktor ketentuan perundangan, seperti jaminan untuk menyatakan pendapat, berpendapat dan berkumpul, maupun perlindungan hak-hak asasi manusia; faktor fungsionalitas institusi negara dan pemerintahan; faktor sosio-kultural, seperti toleransi masyarakat, maupun sosial ekonomi; faktor tradisi dan kebiasaan hubungan antar aktor, termasuk yang paling penting antara negara dan masyarakat; dan intensitas konflik kekerasan di wilayah itu sendiri. Ruang itu juga ditentukan oleh faktor-faktor internal, seperti kompetensi dan nilai-nilai fundamental yang diperjuangkan, kapasitas organisasi, kemampuan sumberdana. Dipastikan ruang partisipasi itu merupakan sesuatu yang harus dinegosiasikan oleh masyarakat sipil dengan sesuatu yang lain. "Masyarakat" kerap berada dalam kontra-posisi dengan "negara"; istilah "sipil" merupakan antidote dari "kekerasan". Masyarakat sipil dalam *post-conflict peacebuilding*, dengan demikian, merupakan *negotiated-space*.

Tulisan ini terdiri dari beberapa bab. Bab 1, Pendahuluan, merupakan pengantar umum untuk menegaskan konsep, rentang waktu, dan karakter *post-conflict peacebuilding* dalam konteks konflik vertikal dan horisontal di Indonesia. Pada bagian ini dipaparkan juga karakter *peacebuilding* sebagai rejim, khususnya keharusan untuk memberi perhatian khusus pada upaya untuk memastikan tata kelola pemerintahan dan keberpihakan. Bab 2, Prinsip-prinsip demokrasi dalam *post-conflict peacebuilding*, merangkai prinsip esensial yang diperlukan untuk *post-conflict peacebuilding*. Latar belakang yang lebih menyeluruh dan mendalam dari prinsip ini disajikan secara lebih lengkap dalam kompilasi tulisan yang tercantum dalam Companion-2.

Bab 3, Bara dalam Sekam, menggarisbawahi tiga masalah yang diperkirakan dapat mengganggu proses *post-conflict peacebuilding*. Persoalan lama yang tidak tuntas

diselesaikan, masalah baru yang gagal diantisipasi, dan ketidakpercayaan publik kepada aparat keamanan adalah sebagian dari masalah-masalah itu. Beberapa kejadian di dalamnya dimaksudkan sebagai isyarat tentang indikator yang diperlukan untuk menyusun sistem deteksi dini. Bab 4, Penyangga rejim *post-conflict peacebuilding*, memaparkan tiga unsur penting dari rejim peacebuilding, yaitu kapitalisasi pada berakhirnya konflik kekerasan, keperluan atas sistem deteksi dini, dan kemungkinan penggunaan instrumen extraordinaire dan/atau mekanisme alternatif.

Bab 5, Peran Masyarakat sipil dalam *post-conflict peacebuilding*, merupakan uraian singkat tentang peran masyarakat sipil. Tujuh fungsi seperti dirumuskan PBB dan/atau 6 *building bloc* yang diperoleh dari kerangka teoretikal serta *focus group discussion* selama penyusunan manual ini hanya dimaksudkan sebagai pijakan awal saja. Formulasi lain tetap terbuka. Fungsi-fungsi tersebut pada akhirnya baru menjadi operasional setelah dikaitkan dengan fokus kegiatan masyarakat sipil.

Seperti baru saja ditegaskan, “masyarakat sipil” dalam “*post-conflict peacebuilding*” adalah suatu *negotiated space*. Lima bab yang disajikan itu akan menjadi pijakan untuk menyusun manual kebijakan (*policy manual*) yang disajikan dalam bab 6. Disusun untuk kepentingan masyarakat sipil, manual ini mengutamakan substansi dan isu yang berada di setiap rejim *post-conflict peacebuilding* yang terdapat di daerah-daerah pasca konflik di Indonesia.

Bab II

Prinsip-Prinsip Demokrasi Dalam Post-conflict Peacebuilding

Kerentanan perdamaian pasca-konflik, baik karena ketidakmampuan rejim *peacebuilding* menyelesaikan sejumlah masalah yang semula menjadi pokok persoalan maupun mengantisipasi masalah-masalah baru, merupakan kekhawatiran awal terhadap kemungkinan terjadinya kembali konflik (*conflict relapse*). Hasrat untuk menjadikan masa pasca-konflik sebagai tahapan untuk membangun konsolidasi perdamaian meniscayakan rejime *peace-building* memenuhi persyaratan tertentu. Secara subyektif, persyaratan itu adalah penerapan prinsip-prinsip dan kaidah demokrasi, kehendak untuk memintal kembali harmoni sosial. Mekanisme yang digunakan sepanjang proses tersebut adalah penegakan hukum dan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa sehingga dapat menyelenggarakan fungsi-fungsi dasar pelayanan publik dan perlindungan keamanan maupun ketertiban. Kapasitas peringatan dini selalu diperlukan dalam konteks tersebut, sebagai bagian tersendiri maupun terintegrasi dengan penggunaan instrumen utama *peacebuilding*, khususnya birokrasi pemerintahan, kepolisian, dan tentara.

2.1. Demokrasi dan keamanan (perdamaian)

Demokrasi merupakan kerangka dasar yang menjadi konsep utama dalam membahas *post conflict peacebuilding*. Sebagai sebuah konsep politik, demokrasi diyakini sebagai bentuk pemerintahan yang terbaik karena ia mendorong terciptanya keamanan (perdamaian). Proposisi ini dikuatkan dengan kondisi tidak adanya perang di negara-negara kawasan Eropa pasca pencapaian kematangan berdemokrasi. Demokrasi mengakui bahwa konflik adalah bagian yang inheren dalam masyarakat. Oleh karenanya yang menjadi fokus bagi demokrasi adalah bagaimana mengelola konflik dengan tidak menggunakan kekerasan. Dalam sistem demokrasi, berbagai konflik kepentingan diselesaikan dengan cara-cara damai maupun dengan cara-cara dialog yang adil dan bermartabat melalui perundingan dan mengupayakan transformasi konflik menuju kerja sama. Ketika konflik kekerasan terjadi, intervensi untuk menghentikan kekerasan tidak lagi dengan hanya mengerahkan aktor keamanan yang represif.

Demokratisasi yang marak terjadi di belahan dunia ketiga seperti Indonesia, membuka peluang kebebasan berpolitik yang memberikan kesempatan bagi individu maupun kelompok. Dalam konteks Indonesia, dengan adanya pemberlakuan otonomi daerah telah membawa hal mewadahi aspirasi elit daerah/etnik yang termarginalkan. Namun demikian, demokratisasi yang disertai dengan harapan yang meningkat ketika terbentur dengan keterbatasan sumberdaya (*resources*), memunculkan konflik baik yang vertikal maupun horizontal. Adanya desentralisasi membuka peluang munculnya potensi konflik baru terutama bila satu atau lebih kelompok kepentingan menolak hasil-hasil dari tawar-menawar demokratik dan memilih cara kekerasan (konflik) untuk mendapat kekuasaan.

Otonomi daerah di Indonesia, bila dilihat dari sisi keamanan tergantung dari komposisi etnis di daerah tersebut. Daerah yang dengan banyak etnis tapi dengan dua atau tiga etnik dominan, seperti Sumatera Utara, berbagai provinsi di Kalimantan, dan Papua, tidak jarang membutuhkan adanya koalisi antar etnik agar dukungan masyarakat dan situasi aman dapat terjadi di wilayah itu. Daerah dengan dua etnik dominan, seperti di Sulawesi Selatan membutuhkan kearifan tersendiri agar persoalan etnisitas itu tidak menjadikan

wilayah tersebut tidak aman akibat pertarungan antar etnik-etnik yang dominan. Dalam kasus di mana terdapat satu etnik dominan seperti di pulau Jawa, pertarungan utamanya bukan pada antar etnik melainkan dari sisi koalisi antar partai. Oleh karenanya sebagai negara yang sedang berada dalam transisi menuju demokrasi, Indonesia harus memiliki kemampuan untuk mendeteksi potensi konflik lebih dini.

Upaya penyelesaian konflik tanpa kekerasan dengan demikian menjadi prioritas untuk digulirkan. Beberapa contohnya telah dilakukan di Indonesia untuk penyelesaian konflik vertikal. Untuk konflik Aceh, misalnya, telah melibatkan serangkaian perundingan hingga akhirnya tercapai MoU Helsinki. Kasus konflik vertikal lainnya seperti Papua dan Riau ditempuh melalui pemekaran wilayah untuk mengurangi daya gerak separatisme dan memecah kepentingan elit politik dan massa. Dalam konteks konflik komunal, transformasi konflik juga dapat berubah dari konflik yang bersifat fisik menjadi kerjasama antar etnik. Etnik-etnik yang termarginalisasi juga dapat terangkat harkat dan martabatnya untuk menjadi salah satu tuan/master di daerahnya sendiri, contohnya etnik Dayak di Kalimantan. Kasus Poso dan Maluku juga menunjukkan betapa konflik dapat bertransformasi menuju suatu kerjasama antar etnik baik pada tataran sosial ekonomi maupun politik.

Demokrasi juga memungkinkan dilakukannya reformasi sektor keamanan (*Security Sector Reform*) seperti yang dilakukan di Indonesia sejak jatuhnya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998. Meski belum sempurna, SSR paling tidak sudah mengubah institusi Angkatan Bersenjata Indonesia (ABRI) yang kental unsur politik dan iaganya menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) yang setapak demi setapak menuju institusi yang profesional murni. Reformasi sektor keamanan (RSK) telah menunjukkan hasil yang positif dengan lenyapnya “politik ketakutan” dari negara dan konsep “negara intelijen.” *System building* yang terkait RSK (SSR) menjadi semakin baik, kekerasan negara dan konflik yang melibatkan negara menurun. Sehingga diharapkan ketika konflik dengan kekerasan terjadi dalam masyarakat, tidak lagi mengerahkan aktor keamanan yang represif tetapi harus melibatkan masyarakat secara proaktif sehingga kekerasan dapat diminimalisir.

2.2. Reintegrasi Sosial

Dalam konteks demokrasi, minimalisasi kekerasan ini ditempuh dengan penguatan nilai-nilai non-kekerasan, dialog, multikulturalisme, inklusivisme, resolusi konflik secara damai, dan sebagainya oleh masyarakat. Peran masyarakat sangat dibutuhkan baik untuk mendorong tercapainya kesepakatan maupun untuk saling bekerja sama melakukan pembangunan fisik dan mental serta mengupayakan reintegrasi pihak-pihak berkonflik dalam masyarakat. Pelibatan masyarakat penting untuk membangun jejaring sosial untuk dijadikan modal sosial bagi perdamaian. Hal tersebut kemudian dapat digunakan oleh masyarakat sipil untuk memfasilitasi intermediasi negara dan masyarakat maupun antar kelompok masyarakat.

“Post conflict peacebuilding merupakan perwujudan dari hubungan erat antara demokrasi dan keamanan”

Belajar dari resolusi konflik yang diupayakan pasca reformasi melalui cara-cara demokratis, setidaknya ada dua pendekatan yang dapat menjadi rujukan bagi upaya-upaya penyelesaian konflik di masa mendatang. Pendekatan pertama adalah pendekatan dari atas seperti pada MoU Helsinki antara Pemerintah RI dan GAM. Model resolusi konflik ini diselesaikan melalui serangkaian perundingan dan dialog antara kedua belah

pihak sejak 27 Januari 2005. Sosialisasi hasil perundingan pun dilakukan secara sistemik dan didukung sepenuhnya oleh anggaran pemerintah. Meskipun demikian, tercapainya perdamaian ini tidak terlepas dari peranan masyarakat sipil Aceh yang mengupayakan cara perundingan dan dialog melalui berbagai pertemuan dialog Aceh damai di tingkat nasional dan lokal oleh Acehese Civil Society Task Force (ACSTF) dan konferensi internasional Aceh oleh International Forum for Aceh (IFA).

Yang kedua adalah pendekatan resolusi konflik dari bawah seperti pada Gerakan Baku Bae di Maluku. Baku Bae adalah gerakan moral dari masyarakat bawah korban konflik, untuk menghentikan kekerasan yang terjadi di Maluku, akibat konflik yang bernuansa agama. Kata *baku bae*, berasal dari dunia anak-anak di Maluku. Ketika anak-anak di Maluku akan berdamai setelah mereka berkonflik, mereka mengatakan BAKU BAE (saling berbaikan). Gerakan ini merupakan bentuk reintegrasi sosial yang paling berhasil karena menggunakan mekanisme-mekanisme lokal yang ada di Maluku untuk menyelesaikan konflik yang terjadi. Salah satu mekanisme yang digunakan adalah melalui Pela atau relasi perjanjian satu atau lebih negeri lain dan kadang menganut agama yang berbeda. Karena tradisi yang ada hanya berlaku untuk dua atau tiga negeri maka digunakanlah istilah Pela Semesta karena yang berkelahi kurang lebih 700 negeri.

Mekanisme lokal lain yang digunakan dalam gerakan Baku Bae ini adalah melalui workshop kritis yang bahasa lokalnya adalah *Saniri*. Saniri merupakan mekanisme pengambilan keputusan di negeri ketika ada suatu hal yang penting yang harus diputuskan. Saniri bagi korban dan pelaku dilakukan langsung secara bertingkat-tingkat, yang terdiri dari kelompok pengacara, jurnalis, *traditional leaders*/raja, pimpinan agama, intelektual, LSM, dan mahasiswa. Yang paling penting dalam upaya reintegrasi sosial ini adalah adanya konsolidasi internal karena dibutuhkannya dukungan yang lebih luas dari masyarakat Maluku. Saat ini telah terbentuk Majelis Latupati Maluku, yang merupakan lembaga penyeimbang bagi seluruh kekuatan sosial di Maluku. Aliansi-aliansi yang terjadi pada kelompok masyarakat menengah secara signifikan mendorong partisipasi yang lebih luas dari masyarakat umum, baik di Maluku maupun masyarakat di luar Maluku.

Keberhasilan pencapaian perdamaian baik yang menggunakan pendekatan dari atas maupun dengan pendekatan resolusi konflik dari bawah merupakan titik awal dimulainya pembangunan perdamaian pasca konflik (*post conflict peacebuilding*). Potensi-potensi munculnya konflik pasca perjanjian damai seyogyanya dapat diatasi dengan adanya kegiatan pencegahan konflik yang efektif. Hal ini diupayakan dengan melakukan sosialisasi kajian atas potensi konflik melalui pemberian peringatan-peringatan dini kepada masyarakat sehingga ketegangan yang terjadi di masyarakat tidak berkembang menjadi konflik kekerasan. Persoalan-persoalan yang masih belum terselesaikan dan persoalan baru yang muncul di masyarakat setelah pembangunan pasca konflik seyogyanya menjadi perhatian pemerintah untuk mengupayakan kebijakan yang lebih sensitif. Hal ini untuk menghindari disintegrasi sosial yang mengkaitkan isu politik dan ekonomi dengan etnisitas dan kehidupan beragama.

***“Reintegrasi sosial dengan mekanisme lokal lebih efektif
untuk mencapai tujuan post conflict peacebuilding”***

2.3. Kewaspadaan dan Respon Dini

Hal-hal yang harus diperhatikan dalam menjawab kebutuhan pencegahan konflik adalah dinamika situasi yang mengarah ke konflik dan tingkat perkembangan masyarakat. Ini diarahkan untuk membuka peluang perdamaian dan mencegah inisiatif perdamaian

mundur ke belakang. Kerja sama antara pemerintah dan masyarakat dibutuhkan untuk mengurangi bahkan menghilangkan potensi-potensi konflik baru sehingga tidak mengganggu proses pembangunan perdamaian. Dalam hal ini sistem kewaspadaan dan tanggap dini (*early warning and responses*) menjadi keharusan yang mutlak dimiliki di daerah pasca konflik. Kewaspadaan dan respon dini meliputi sistem informasi dan indikator-indikator prediktif dan antisipatif penting terhadap segala kemungkinan terjadinya konflik kekerasan dan memajukan perdamaian.

Sistem kewaspadaan dan respon dini juga dibuat sebagai acuan bertindak dan penentuan respon dan intervensi kebijakan. Sehingga dibutuhkan empat tahapan analisis dalam sistem kewaspadaan dan respon dini yakni: analisis konflik, analisis perdamaian, analisis aktor konflik dan perdamaian, dan analisis respon kebijakan sensitif konflik. Analisis konflik dan analisis perdamaian dibuat sebagai acuan bertindak dan penentuan respon dan intervensi kebijakan sehingga kebijakan menjadi sensitif konflik dan promotif perdamaian. Pendekatan yang digunakan bersifat refleksif dan transformatif bukan hanya untuk mencegah berkembangnya potensi konflik, tetapi juga mencegah agar konflik kekerasan di masa lalu tidak kembali muncul, dan potensi konflik baru tidak berkembang, tetapi juga untuk memajukan pembangunan perdamaian.

Hal yang juga harus diperhatikan pemerintah sebelum melakukan respon dan intervensi kebijakan adalah melakukan *peace assessment*. Assesmen yang dilakukan meliputi assessmen terhadap kebutuhan-kebutuhan secara spesifik terkait dengan pemecahan masalah utama yang dihadapi di daerah pasca konflik seperti akar-akar struktural dan kultural konflik di masa lalu, dampak konflik kekerasan di masa lalu dan dampak respon pembangunan perdamaian. Assesmen dilakukan terhadap kerentanan perdamaian melalui assessment terhadap dampak konflik di masa lalu dan assessment terhadap dampak respon pembangunan pada peningkatan kapasitas perdamaian. Hal ini meliputi pembelajaran atas respon pembangunan perdamaian yang dilakukan selama ini, identifikasi kelemahan dan kelebihan inisiatif perdamaian yang dilakukan oleh berbagai agen termasuk masyarakat sipil. Assesmen ini dilakukan agar pemerintah dapat menetapkan ambang batas intervensi (*threshold intervention*) maupun *rule of engagements* (RoE).

“Early warning system adalah syarat dan kapasitas yang mutlak bagi post conflict peacebuilding”

2.4. Keadilan Transisi dan Penegakan Hukum

Fungsi esensial pertama adalah penegakan hukum dalam masa transisi menjadi salah satu instrumen yang dapat memulihkan rasa keadilan kepada korban konflik. Hukum dijadikan sebagai mekanisme penyelesai konflik karena ia menghindari penyelesaian dengan tindak kekerasan. Pemulihan keadilan akan menopang berlakunya *rule of law*. Hukum pidana mengancam pelaku kerusuhan, tindak kekerasan, penghilangan nyawa karena keteledoran hingga pembunuhan berencana dengan sanksi pidana yang serius. Sementara penyerobotan hak-hak keperdataan, akan berhadapan dengan sistem hukum perdata. Diharapkan dengan penegakan hukum akan memberikan jaminan keamanan dan ketertiban bagi masyarakat bersamaan dengan perlindungan dan pengayoman masyarakat oleh kepolisian.

Meminimalisir penyalahgunaan wewenang dalam proses peradilan pidana dan memberdayakan sistem pengawasan terhadap lembaga penegak hukum merupakan bentuk kewaspadaan dini dalam konteks penegakan hukum untuk mencegah tidak

berfungsinya hukum dalam pemulihan keadilan di masa transisi. Sistem pengawasan terhadap lembaga penegak hukum harus dapat mendeteksi gejala tidak independennya hukum (sistem peradilan) sehingga kemungkinan berulangnya konflik dapat ditanggulangi. Sistem deteksi ini merupakan bagian dari kapasitas kewaspadaan dan respon dini yang harus dimiliki oleh negara pasca tercapainya perjanjian damai.

Kalau harus dilakukan penghukuman atas pelaku konflik, keterbatasan mekanisme peradilan yang *case by case* dan menuntut tanggung jawab individual harus dipertimbangkan. Penegakan hukum bagi penyelesaian konflik yang berskala massif bermakna pemulihan keadilan (*restorative justice*). Karenanya, peradilan bukan dilihat sebagai satu-satunya cara menyelesaikan konflik. Berbagai cara lain (*alternative dispute resolution*; ADR) juga dapat ditempuh oleh para pihak dalam konflik melalui cara-cara yang bersifat konsensual seperti negosiasi, fasilitasi dan mediasi (termasuk mediasi kebijakan publik), maupun menghasilkan aturan-aturan baru yang disepakati bersama ketika pemicu konflik adalah ketidakjelasan aturan (*unclear rules*) atau aturan yang diskriminatif.

Berarti, negara dituntut membuat peraturan perundang-undangan yang baru, sedangkan masyarakat didorong untuk menciptakan kesepakatan baru mengenai pengelolaan kehidupan bersama (semacam kontrak sosial baru atau pakta tentang aturan berperilaku dalam komunitas). Negara dituntut untuk melahirkan *rules of just law* (aturan hukum yang adil), sedangkan masyarakat memanfaatkan modal sosial-kultural (*socio-cultural capacity*) untuk mentransformasikan diri sebagai *peace constituent*.

“Penyelesaian masalah hukum melalui *alternative dispute resolution* dapat mendukung pemulihan keadilan pasca konflik”

2.5. Penyelenggaraan Pemerintahan

Dalam konteks ini, pemerintahan lokal menjadi instrumen penting yang utama karena ia merupakan manifestasi politik daerah yang mengembang fungsi negara untuk memproduksi dan men-*delivery political goods* bagi warganya. Konflik adalah ekspresi dari lemahnya struktur negara (*weak state*) yang menempatkan negeri ini dalam situasi politik mati hidup (*the politics of survival*). Pengalaman Indonesia menunjukkan pasca 1998 terjadi pergeseran mendasar dari *central rule* menjadi *multi actors rule*. Sementara itu birokrasi kehilangan watak monolitiknya semenjak desentralisasi karena memunculkan lapis-lapis pemerintahan yang semakin tebal (*multilayer governance*) yang juga berpengaruh terhadap semakin majemuknya birokrasi.

Peranan yang dimainkan negara dalam konteks kewaspadaan dan respon dini adalah dengan meningkatkan kemampuannya dalam memproduksi dan mendistribusikan *public goods* bagi warganya. Hal tersebut akan mengembalikan legitimasi pemerintah terutama bila dalam pengelolaan pemerintahan, pemerintah mengadopsi prinsip-prinsip *good governance* yang membuka ruang bagi berjalannya fungsi pemerintahan yang normal. Dengan mengadopsi prinsip *governance*, pemerintah ditempatkan sebagai salah satu aktor dari multi-aktor yang terlibat dalam urusan publik. Dengan demikian, penataan birokrasi diarahkan untuk membuka peluang bagi aneka kekuatan dalam *policy process*. Peluang lain yang dimungkinkan adalah peningkatan kapasitas deteksi dini dan *responsiveness bureaucracy* melalui penataan sistem data dan sebagainya.

Penataan birokrasi mendorong peningkatan kapasitas produksi barang-barang publik dasar seperti kesehatan, pendidikan yang diikuti dengan peningkatan kapasitas *delivery*. Dalam konteks *post conflict peacebuilding*, penekanan pada peran negara (pemerintah)

dititikberatkan pada upaya menormalkan fungsi dasar negara untuk menyediakan keamanan. Pendekatan keamanan yang digunakan mengacu pada konsep keamanan manusia (*human security*), yang menekankan pada keadilan sosial dan kesejahteraan ekonomi, dengan keamanan individu dan masyarakat sebagai prioritas. Untuk mencapai hal tersebut, pemerintah harus dapat melaksanakan fungsi esensial yang dapat menjadi pondasi dasar segera pasca perjanjian damai.

“Penataan birokrasi dengan prinsip governance adalah salah satu upaya meningkatkan kapasitas distributif dan tingkat responsif pemerintah pasca konflik”

Salah satu fungsi esensial tersebut adalah operasi stabilisasi dan pemulihan pasca konflik. Operasi ini merupakan modalitas awal yang harus diupayakan efektivitasnya dalam menjawab tantangan *peacebuilding* di daerah pasca konflik. Tujuan dari operasi ini adalah untuk menciptakan lingkungan yang stabil pasca-konflik segera setelah tercapainya kesepakatan damai yang memungkinkan berlangsungnya langkah-langkah pembangunan yang lebih bersifat jangka panjang. Operasi tersebut melingkupi kontrol atas potensi kekerasan, penanggulangan aksi kejahatan serius, pengembalian fungsi tradisional kepolisian, kemampuan untuk mengidentifikasi dan menghadapi masalah *strategic deception* oleh “*spoilers of peace*”, dan mencakup berbagai kegiatan untuk memperbaiki infrastruktur ekonomi yang rusak maupun hancur akibat konflik. Langkah-langkah tersebut harus dapat dengan segera menunjukkan dan melahirkan keuntungan perdamaian (*peace dividend*) tidak hanya bagi pihak-pihak yang bertikai tetapi juga bagi masyarakat umumnya.

Mencegah konflik berulang dilakukan pada masa stabilisasi dan pemulihan pasca konflik dengan mengontrol (menghilangkan) potensi kekerasan melalui DDR, penanggulangan aksi kejahatan serius yang menghambat proses perdamaian, serta kemampuan untuk mengidentifikasi dan menghadapi ancaman yang datang dari kelompok *spoilers of peace* di samping pengembalian fungsi tradisional kepolisian untuk menjaga ketertiban dan perbaikan infrastruktur ekonomi yang rusak dan hancur akibat konflik.

Terkait dengan program *peacebuilding* yang luas, penting bagi negara/pemerintah di masa operasi stabilisasi dan pemulihan untuk meningkatkan koordinasi antar-departemen, agar terintegrasi dalam kerangka kerja yang tidak sektoral. Sehingga pranata negara dapat berfungsi dengan normal terutama untuk memberikan proteksi dan pelayanan kepada masyarakat. Lembaga-lembaga negara diharapkan mampu mengakomodasi perbedaan-perbedaan yang ada melalui negosiasi, kompromi dan menemukan penyelesaian bagi berbagai keluhan yang ada. Hal ini diarahkan untuk mencegah *re-militarizing* kelompok-kelompok *marginal* yang tidak mendapat akses pelayanan publik, sehingga potensi konflik baru dapat dihindari.

“Peace dividend yang dihasilkan ketika operasi stabilisasi dan pemulihan penting bagi kelanjutan proses peacebuilding”

Tidak adanya peperangan mengakibatkan tentara dan kapasitas yang dimilikinya dalam posisi “*idle*,” sehingga militer diperluas perannya untuk operasi perbantuan perdamaian (*peace support operation/PSO*) dengan syarat tidak diperkenankannya penggunaan kekerasan. Konsep PSO yang digunakan untuk pelibatan peran militer merupakan bagian dari operasi militer selain perang (*military operation other than war/MOOTW*) yang memiliki dua dimensi, *stability* dan *support operation*. Dalam beberapa kasus *idle capacity* yang dimiliki oleh militer, dimanfaatkan untuk distribusi logistik bantuan karena tujuan efisiensi dan efektivitas.

Dalam konteks PSO, kerja sama komponen militer dan sipil diutamakan. Tujuannya adalah bersama menciptakan keamanan manusia dan mengembangkan kondisi-kondisi damai di dalam masyarakat yang mengalami konflik untuk dapat kembali pada perdamaian secara stabil dan dapat melakukan proses kemanusiaan secara damai. Militer yang disiapkan untuk PSO memerlukan kemampuan secara psikologis untuk dapat menahan penggunaan kekerasan. Penggunaan kekerasan di dalam PSO hanya dapat dilakukan dalam keadaan tertentu untuk pembelaan diri jika terjadi suatu ancaman kekerasan yang mengancam keselamatan individu masyarakat atau pihak yang terlibat dalam upaya perdamaian.

Penggunaan kekuatan militer untuk penguatan perdamaian (*peace enforcement*) harus terukur dan dapat dipertanggungjawabkan secara politik. Karena PSO bukan merupakan tugas utama dari tentara maka ia ditempatkan secara terbatas dan tidak boleh melanggar prinsip-prinsip hak asasi manusia. Tugas perbantuan untuk non pertahanan ini dilakukan sejauh: (i) tidak mengurangi kekuatan militer untuk melaksanakan tugas utamanya, (ii) tidak mengurangi atau mematikan institusi sipil dalam melaksanakan tugasnya, (iii) tidak bersifat permanen, dan (iv) hanya dapat dilakukan setelah ada keputusan politik pemerintah.

Pada prakteknya di Indonesia, operasi perbantuan perdamaian yang dilakukan oleh TNI menghadapi problema terbatasnya peraturan-peraturan yang jelas. Belum ada RoE dan pengaturan batasan wewenang dan konsekuensi-konsekuensi yang merupakan tindakan korektif dari pemerintah jika di lapangan terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh tentara. Persoalan lain adalah kemampuan otoritas sipil dalam melakukan koordinasi dan perintah terhadap militer terkait penugasan operasi perbantuan damai ini. Persoalan ketiga adalah belum adanya *Standard Operating Procedure* (SOP) yang jelas bagaimana penggunaan kekuatan militer untuk tugas-tugas perbantuan perdamaian.

“Penggunaan kapasitas dan personel militer dalam post conflict peacebuilding dimungkinkan dengan prosedur dan syarat pelibatan yang terbatas”

Dalam perspektif Polisi, situasi pasca konflik dianggap sebagai kondisi yang normal, di mana ia dapat mengembalikan fungsi tradisional yang diembannya. Dengan demikian, Polisi kembali berfungsi sebagai penegak hukum (*law enforcement officer*), dan pemelihara ketertiban (*order maintenance*) juga pembasmi kejahatan (*crime fighters*). Menurut pandangan Polri, segala potensi timbulnya gangguan ketertiban dan keamanan publik adalah bagian dari ancaman yang bersifat kontijensi. Ancaman tersebut bersumber pada ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, keamanan dan bencana alam. Polisi mengantisipasi, menghilangkan/mengurangi semua bentuk ancaman kontijensi tersebut dengan menggelar Rencana Operasi Kontijensi-nya (ROK).

Dengan kesadaran terhadap bahaya ancaman kontijensi, polisi diharuskan memiliki kapasitas mendeteksi dan mengantisipasi secara dini kontijensi sosial politik dan sosial ekonomi yang dapat menimbulkan berbagai konflik sosial. Hal tersebut diupayakan dengan mengedepankan kegiatan preemtif, preventif dan penegakan hukum terukur untuk memiliki analisis yang lebih akurat mengenai kondisi Kamtibmas yang berkembang. Sebagai bagian dari tanggung jawab polisi dalam proses rehabilitasinya, polisi perlu bekerja sama dengan lembaga pemerintah dan masyarakat yang lain yang memiliki tanggung jawab dalam sistem penyelenggaraan keamanan.

Salah satu konsep yang ditawarkan adalah Perpolisian Masyarakat (*Community Policing, CP*) untuk meningkatkan peran polisi dalam memelihara perdamaian. Pendekatan ini

menekankan agar aparat polisi dapat menyelesaikan persoalan kemasyarakatan secara dini, manusiawi dan tidak memihak. Hal ini akan menjadi jaminan bagi pembinaan kepercayaan masyarakat yang pada gilirannya menjamin terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, serta perdamaian. Selain konsep CP, gagasan *democratic policing* (DP) pun berkembang sebagai bagian dari tuntutan masyarakat untuk reformasi Polri. Pada dasarnya DP merupakan kerangka normatif pemolisian dalam masyarakat demokratis.

Cakupan besar DP meliputi *governance of policing and the conduct of policing* (tata kelola fungsi kepolisian dan perilaku dalam menjalankan fungsi kepolisian tersebut), di antaranya adalah melindungi kehidupan demokrasi serta tatalaksana pemberian layanan kepolisian demi keselamatan, keamanan dan keadilan bagi masyarakat. *Democratic policing* menuntut bahwa aparat penegak hukum harus transparan dan akuntabel serta menegakkan hak-hak masyarakat. Keterlibatan “komponen masyarakat” dalam kerangka *democratic policing* tidak berarti membebaskan kepolisian untuk “menyerahkan” urusan ketertiban umum kepada mekanisme oleh relawan (*vigilant mechanism*). Peningkatan kapasitas polisi menjadi kunci penting.

“Ketika situasi abnormal Polisi menggunakan instrumen kontijensi, tetapi ketika situasi normal Polisi bekerja dengan kerangka democratic policing untuk menjamin keamanan dan ketertiban”

Bab III

Bara Dalam Sekam

Kerangka 3-7 tahun, terhitung sejak penyelesaian damai, sebagai rata-rata ambang kemungkinan kembali merebaknya konflik kekerasan mungkin saja sudah usai bagi beberapa daerah tetapi masih tetap bisa menjadi rujukan bagi daerah lain. Poso termasuk dalam kategori pertama; Aceh, Papua, dan Maluku termasuk dalam kategori kedua (dasar kategori ini perlu diperjelas, bisa menimbulkan perdebatan soal ini). Di semua wilayah itu, perhatian yang cukup layak diberikan terhadap berbagai gejala yang berpeluang untuk menyulut kembali konflik. Berbagai gejala yang tetap memerlukan perhatian itu terlihat di beberapa daerah yang semula terendam dalam konflik, baik konflik yang bersifat vertikal seperti Aceh (dan Papua) maupun konflik yang pada dasarnya bersifat horisontal seperti di Sulawesi Tengah dan Maluku. Meskipun dengan skala, ruang dan intensitas yang berbeda, konflik kembali merebak di beberapa daerah; yang dengan sendirinya menunjukkan bahwa upaya jangka panjang untuk membangun perdamaian belum cukup memadai. Beberapa kasus di bawah ini hanya ditampilkan sekedar untuk menegaskan gejala tertentu, yang selanjutnya akan digunakan sebagai pijakan untuk menetapkan beberapa aspek penting yang diperlukan dalam penyusunan manual.

3.1. Endapan Masalah - Persoalan Lama yang Tidak terselesaikan

Di Poso, misalnya, konflik bisa saja terjadi setiap saat karena tidak tuntasnya penyelesaian masalah. Para pengungsi tidak lagi memiliki apa yang semula dimilikinya. Deklarasi Malino (20 Desember 2001) menjamin pemulihan hak keperdataan. Berbilang tahun hal itu terabaikan. Peledakan bom, penembakan misterius dan aksi-aksi kekerasan lainnya mewarnai hari-hari pasca deklarasi kemanusiaan itu dan menyita perhatian banyak orang. Pasca konflik Poso, memang hak-hak keperdataan merupakan wilayah paling rentan memicu konflik baru. Banyak tanah dan lahan perkebunan warga yang ditinggal mengungsi kemudian digarap oleh warga lain. Begitu pula rumah-rumah penduduk yang ditinggal mengungsi atau rumah yang hangus terbakar, kemudian ditempati penduduk lain. Hal yang sama, tentu pada tingkatan yang berbeda, tidak sulit untuk ditemukan di Aceh pasca-Tsunami maupun di Maluku.

Penanganan korban konflik ini menjadi agenda yang kini dihadapi oleh aktor-aktor *peacebuilding* di lapangan. Isu manajemen pengungsi korban konflik telah memunculkan kompleksitas tersendiri, dan tidak jarang memicu konflik baru. Bukan hanya masalah pemenuhan hak-hak dan kebutuhan dasar pengungsi yang kurang diperhatikan, kebijakan relokasi pengungsi ke tempat baru acap menimbulkan ketegangan mengenai status tanah (Ambon). Aparat dinilai sering memaksakan kebijakan tanpa terlebih dahulu mendialogkan persoalan relokasi dan kepastian hukum tanah yang ditempati pengungsi. Di Poso, persoalan pengungsi korban konflik ini telah lebih jauh menyingkap isu baru, akuntabilitas pemerintah dalam penggunaan dana Jatah Hidup (Jadup). Korupsi dana pengungsi menjadi isu baru yang muncul paska konflik kekerasan.

Box 1 : 47.000 Warga Eks Pengungsi Keluhkan Bantuan Sosial (Kompas, 9 Januari'09)

Sebanyak 47.000 warga eks pengungsi dari Maluku, Maluku Utara, dan Poso mengharapkan kepedulian pemerintah untuk mengganti semua bantuan sosial sejak tahun 2002 hingga sekarang yang tidak tersalurkan secara merata. Walaupun sebagian besar eks pengungsi sudah menetap di Sulut, kehidupan sosial sejak mengungsi ke daerah itu hingga saat ini masih memprihatinkan. Menurut Robby Kalew, ketua eks pengungsi yang juga ketua Forum Suara Masyarakat Miskin, dari 47.000 eks pengungsi dari Maluku, Maluku Utara, dan Poso akibat konflik horizontal sejak tahun 1999-2000, sebagian kecil sudah mendapatkan tempat tinggal yang layak dengan program transmigrasi. Sebagian besar eks pengungsi tersebar di Manado, Bitung dan Minahasa belum memiliki tempat representatif, sehingga memilih menumpang di rumah-rumah warga atau lokasi bangunan milik pemerintah.

Dampak konflik Aceh masih terasa sampai sekarang terutama bagi anak-anak dan perempuan. Banyak anak putus sekolah dan para janda korban konflik. Tekanan yang dihadapi oleh korban konflik di Aceh bertambah dengan bencana Tsunami tahun 2004 lalu. Masalahnya bertumpuk dari persoalan kebutuhan dasar, pendidikan hingga psikologis. Musibah Tsunami kadang-kadang mendatangkan rahmat bagi orang lain bukan yang mengalami musibahnya. Program rehabilitasi Aceh sekarang tampaknya tidak sungguh-sungguh diarahkan untuk menjamin bahwa para korban tersebut memperoleh prioritas pemberdayaan dari proyek-proyek rehabilitasi. Banyak kontraktor yang tidak mau memakai sumber daya lokal dengan alasan di samping harus bayar mahal, juga alasan kualitas kerjanya kurang bagus. Suasana kecurigaan dan belum terbangunnya kepercayaan antara pihak-pihak yang bertikai tercermin dalam kenyataan segregasi sosial baik berdasarkan agama maupun etnis. Pada tataran politik, dampak ketidakpercayaan ini akan terkuak melalui aksi-aksi teror politik, provokasi dengan menggunakan simbol-simbol agama maupun etnis. Secara umum konflik kekerasan ini telah memperlemah kemampuan masyarakat untuk mendialogkan, memperdebatkan, memperjuangkan dengan cara-cara damai tentang apa yang menjadi aspirasi dan kepentingan sosial dan politik mereka selaku warga negara yang setara.

Di Ambon meski secara umum masyarakat menyadari pentingnya hidup harmonis dan mengembangkan toleransi, beberapa kelompok masih menunjukkan kecenderungan yang eksklusif, kalau bukan radikal. Memang kecenderungan eksklusivisme ini disinyalir sebagai gejala luar yang diimpor ke Ambon. Pada saat konflik 2004 eksklusivisme ini tampil dalam unjuk kekuatan identitas dengan perusakan simbol-simbol suci seperti gereja atau masjid. Anak-anak sering menjadi korban yang mudah diprovokasi dan dimobilisasi untuk melakukan penyerangan ke pihak lawan. Eksklusivisme pemahaman keagamaan memang bukanlah arus utama, tapi apabila dibiarkan dapat mempengaruhi pikiran generasi muda khususnya. Di sisi lain stigmatisasi kelompok keagamaan Muslim sebagai teroris dan Kristen separatis masih coba dihembus-hembuskan. Padahal, sebagaimana dikatakan Raja Negeri Tulehu, John Ohorela, sebagian orang Kristen seperti di Kuda Mati sendiri berharap jangan mereka diidentikan dengan RMS (Republik Maluku Selatan).

Box 2 : Polisi Tangkap Pemicu Utama Bentrokan Warga di Ambon (Antara, 16 Juni'08)

Polres Pulau Ambon/P.P.Lease akhirnya menangkap Abraham Talakua, penduduk Benteng Atas, Kota Ambon yang diduga sebagai salah satu dalang utama bentrok antar warga Kota Ambon, yang menyebabkan 13 rumah penduduk rusak dan dua warga luka-luka. Akibat peristiwa tersebut, dilaporkan 13 rumah penduduk rusak dan dua orang warga menderita luka-luka. Menurut Kapolres Pulau Ambon/P.PLease, AKBP Didik Widjanarko, peristiwa perkelahian tersebut terjadi saat warga Air Salabor dan Bentas bergotong royong membersihkan Tempat Pemakaman Umum (TPU) umat Islam di kawasan Air Salabor bagian bawah. Lokasi pemakaman seluas empat hektare itu diwakafkan keluarga Pattisahusiwa sejak 5 Oktober 1985.

Abraham berdasarkan pemeriksaan penyidik diduga pemicu bentrokan karena melakukan tindakan kasar terhadap Jafar Wailisahalong, warga Air Salobar yang sedang diwawancarai reporter SCTV, Jufry Sarmaneri soal status tanah TPU tersebut. Tindakan Abraham tersebut tidak diterima oleh warga Air Salobar lainnya, maka terjadilah saling kejar mengejar dan saling lempar melempar antarwarga. Padahal lokasi TPU bagi umat Islam di kawasan Air Salobar bagian bawah itu merupakan tanah eig verp No: 1905 dan No:1101. dan dihibahkan keluarga Pattisahusiwa kepada warga Air Salobar Bawah untuk Tempat Pemakaman Umum.

Kapolres kemudian melakukan pendekatan dengan tokoh, pemuda agama dan masyarakat setempat untuk tidak terprovokasi dengan masalah ini. "Saya telah meminta Sekretaris Kota Ambon, dr. Ny. H.J. Huliselan yang saat itu turun ke Tempat Kejadian Peristiwa (TKP) bersama Aster Kodam XVI/Pattimura, Kolonel Inf.Yudi Zanibar dan Dandim 1502, Letkol Inf.Fajar Budiman agar menyelesaikan permohonan warga Air Salobar soal status tanah tersebut. Menurut dr.Ny.Huliselan surat permohonan pembebasan tanah di lokasi TPU umat Islam pada kawasan Air Salobar bagian bawah sudah disampaikan ke Pemkot sehingga tinggal membahasnya dengan DPRD guna menunggu penyelesaiannya," tambahnya. Sementara itu, anggota DPRD Kota Ambon, Hakim Rahawarin menyesalkan kelambatan Pemkot Ambon dalam menindaklanjuti permohonan warga Air Salobar karena sudah ada sejumlah rumah dibangun dan seizin warga setempat pada lokasi tanah wakaf tersebut.

Kekhawatiran-kekhawatiran munculnya kembali aspirasi kekerasan dari kelompok yang bertikai masih ada di sela-sela optimisme bagi terciptanya hubungan dan keadaan damai yang permanen. Di Aceh, misalnya, karakteristik militer mantan kombatan GAM tidak mudah diubah dalam waktu singkat, perlu waktu untuk transformasi mereka kepada kehidupan dan budaya sipil. Dalam proses transformasi itu, aspirasi-aspirasi lama tidaklah mudah lenyap meski keadaan telah berubah. Namun apapun kenyataannya, satu hal yang dapat mendorong mereka untuk kembali angkat senjata: yaitu perasaan diabaikan dan dizalimi. Sekarang ini, tantangan yang dihadapi masyarakat Aceh bukan semata-mata bagaimana membangun kepercayaan politik dengan pemerintah pusat, tapi bagaimana mengelola kepentingan-kepentingan politik internal secara demokratis demi mendayagunakan dan mengembangkan SDA dan SDM yang tersedia untuk kesejahteraan masyarakat Aceh.

Box 3 : Kambing Hitam Ekonomi (Kompas, 20 September 2008)

Data dari Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras) Aceh menyebutkan, kasus kekerasan di Aceh meningkat hampir dua kali lipat dibandingkan dengan kasus tahun 2006. Pada tahun 2006 kekerasan di NAD mencapai 21 kasus dengan korban 32 orang. Sementara pada 2007 kekerasan di NAD mencapai 51 kasus dengan korban 79 orang, sembilan korban di antaranya tewas dan lainnya luka-luka akibat penganiayaan. Tindak kriminalitas bersenjata yang terjadi tahun 2007, menurut catatan Kontras Aceh, sebanyak 31 kali dengan dua korban tewas dan empat korban luka tembak. Tahun 2007 juga diwarnai terjadi banyak peristiwa penembakan oleh orang tidak dikenal. Berdasarkan catatan Kontras Aceh, terjadi lima kali penembakan misterius dengan lima korban tewas dan tujuh luka tembak. Kasus pembunuhan terhadap lima anggota KPA wilayah Aceh Tengah di Atu Lintang, awal Maret 2008, diduga juga terkait perekonomian para mantan eks kombatan GAM. Perebutan wilayah kekuasaan di Terminal Bus Takengon, Aceh Tengah, diduga menjadi ujung pangkal pembantaian anggota KPA tersebut.

Persoalan ekonomi diakui banyak pihak sebagai salah satu persoalan utama proses reintegrasi dan rekonsiliasi di Aceh pasca penandatanganan nota kesepahaman damai Helsinki, 15 Agustus 2005. Diakui maupun tidak, belum meratanya tingkat kesejahteraan di Aceh, baik itu masyarakat biasa, mantan kombatan GAM, maupun kepada mantan milisi pro-Pemerintah RI, menjadi isu utama dalam proses reintegrasi dan rekonsiliasi di Aceh pasca konflik. Ketua KPA Sagoe Tjut Meutia, Daerah III Pase, Teungku Rusli, ditemui di Matangkuli, Kabupaten Aceh Utara, awal Agustus 2008, mengatakan, dana reintegrasi tidak diterima utuh oleh setiap mantan kombatan GAM. Dana reintegrasi senilai Rp 25 juta, berdasarkan perjanjian damai, hanya diberikan kepada sekitar 3.000 orang. "Padahal, total mantan kombatan GAM di wilayah ini saja 800-an orang. Dana itu sama sekali tidak mencukupi," katanya.

3.2. Gejala Gejolak - Power Sharing, Otonomi Daerah, Etnisasi Birokrasi

Di Poso, Ambon dan Kalimantan Barat, agenda bagi kekuasaan (*power sharing*) acap menjadi isu yang sensitif terutama karena melibatkan sentimen agama dan kesukuan. Di Ambon dan Poso representasi keagamaan, sementara di Kalbar representasi kesukuan. *Power sharing* di dalam birokrasi pemerintahan dianggap sebagai satu keniscayaan politik yang harus terus dijaga guna menjamin stabilitas. Akibatnya, beberapa aktor politik akan selalu tergoda untuk memobilisasi sentimen agama dan etnik demi alasan representasi kelompok. Masalah ini akan sukar diantisipasi dan dikendalikan apabila kebijakan *power sharing* ini belum dilembagakan dan diterima sebagai budaya politik bukan hanya di tingkat elite tapi juga di kalangan masyarakat. Pasalnya, meskipun tidak serta-merta memicu konflik kekerasan, isu ini akan memupuk kekecewaan-kekecewaan di tingkat masyarakat akibat elite politik lebih mementingkan kepentingan jangka pendek daripada program-program yang berdampak positif kepada masyarakat. Bersama dengan tumpukan masalah lain, kekecewaan-kekecewaan tersebut akan menjadi bom waktu yang siap meledak kapan saja.

Aceh berbeda, *power sharing* antara pusat dan daerah untuk sebagian besar dapat diselesaikan. Namun hubungan horisontal antar kelompok mungkin saja menimbulkan sejumlah persoalan lain. Terdapat konteks sosial politik dan ekonomi di tingkat lokal yang perlu mendapatkan pertimbangan dalam melihat kerja-kerja perdamaian dewasa ini. Salah satu yang bisa dikemukakan di sini, kebijakan otonomi daerah termasuk pemberian hak-hak istimewa kepada Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, misalnya. Salah satu implikasi dari hak-hak istimewa yang diperluas untuk Aceh adalah penerapan Shari'ah Islam. Timbul pertanyaan; apakah shari'ah dapat menjadi pemersatu atau justru menjadi pemicu konflik selanjutnya? Ada pandangan yang mengatakan bahwa penerapan shari'ah

Islam yang setengah-setengah justru menimbulkan ketidakadilan, khususnya di kalangan perempuan. Asmawati dari Liga Inong Aceh (LINA) mengatakan demikian.

Dua setengah tahun implementasi MoU Helsinki, boleh dikatakan bahwa kondisi keamanan di Aceh sangat kondusif, walaupun memang ada beberapa konflik yang kadang terjadi naik turun. Konflik yang terjadi lebih banyak bersifat horizontal, khususnya yang terjadi antara mantan anggota GAM (Gerakan Aceh Merdeka) atau kombatan GAM itu sendiri ketimbang konflik yang bersifat vertikal, yaitu konflik antara Gol (*Government of Indonesia*)-GAM yang sifatnya sangat minim. Di berbagai wilayah kita lihat, di Bireun dan wilayah lain, konflik itu lebih banyak terjadi di antara mantan anggota GAM itu sendiri, misalnya perebutan posisi sekretaris daerah yang kadang-kadang dikatakan tidak berasal dari wilayah tersebut padahal kenyataannya demikian. Hal ini menunjukkan konflik kepentingan antar mantan anggota GAM itu sendiri yang memang sangat marak, khususnya di wilayah-wilayah yang boleh dikatakan “kaya” di mana kelompok independen, dalam hal ini mantan anggota GAM, memenangi pilkada pada Desember 2006 yang lalu. Sedangkan, konflik yang terjadi antara pemerintah Indonesia dengan GAM itu biasanya lebih banyak bersifat politik ketimbang bersifat fisik, misalnya perbedaan pandangan antara mantan anggota GAM yang membentuk partai GAM pada bulan Oktober 2007 dengan pemerintah Indonesia; dan juga perbedaan-perbedaan mengenai isu pemekaran Aceh. Konflik yang terjadi ini banyak bersifat politik dan administratif dan juga terkait kebijakan ekonomi ketimbang fisik atau benturan seperti pada masa lalu.

Penerapan Perda (Peraturan Daerah) Syariah pasca MoU Helsinki mengandung beberapa hal penting, yaitu ditetapkannya polisi syariah dan Qanun tentang perjudian dan minuman keras. Posisi polisi syariah berhadapan dengan polisi Indonesia turut mengundang pertanyaan apakah akan ada tumpang tindih dan benturan di antara mereka. Namun benturan itu tidak perlu terjadi jika memang ada peran jelas mengenai peran POLRI (Polisi Republik Indonesia) dan polisi syariah. Persoalan syariah ini memang menjadi masalah tersendiri di Aceh. Pihak GAM sendiri, walaupun mereka mengatakan tidak menentang syariah, sebenarnya agak enggan mengimplementasikan syariah ini. GAM atau pemerintahan di bawah mantan GAM ini, tentunya tidak akan menerapkan syariah Islam itu sampai ke hal-hal yang menurut mereka akan menimbulkan problematika tersendiri dalam masyarakat Aceh. Tapi, jika mereka menentang penerapan syariah, mereka akan kehilangan dukungan. Sebenarnya, belum ada hasil survei yang mengatakan bahwa orang Aceh itu sebenarnya mendukung atau menentang syariah. Namun, tidak sedikit kelompok-kelompok yang sekarang sudah berani menyuarakan penentangan itu.

Pilkada langsung di Poso menampilkan Piet Ingkiriwang dan Muthalib Rimi sebagai pemenang, untuk menjabat sebagai Bupati dan wakil Bupati 2005-2010. Menjelang maupun setelah pemungutan suara ditandai dengan berbagai tindak kekerasan. Hasil pilkada sekaligus menunjukkan segregasi geografis penduduk Poso. Pasangan Muin-Osbet meraih dukungan mayoritas di daerah muslim, Ingkiriwang-Rimi di lingkungan Kristen. Karena tekanan masa, DPRD Poso, melalui voting dalam sebuah rapat dengan KPUD Poso, menolak hasil pilkada. Dalam waktu enam bulan saja sejak pelantikan, terjadi 7-10 penembakan misterius. Karena sesuatu dan lain hal, tindak kekerasan di sekitar pemilihan umum juga terjadi seperti bentrokan antara pendukung kandidat Abdul Gafur-Abdul Rahim Fabanyo dan Polisi di Maluku Utara pasca Pilkada Gubernur, termasuk di Aceh beberapa bulan sebelum pemilihan legislatif 2009.

Box 4: Gangguan Keamanan di Aceh Sebelum Pemilu Legislatif 2009 (*The Jakarta Post*, 14 Maret 2009)

Januari 2009

- *Sebuah bom meledak di depan Hotel UKM, Banda Aceh, menghancurkan tiga mobil, termasuk satu mobil milik Partai Aceh*
- *Dua pria bersenjata menyerang kantor Komisi Peralihan Aceh (KPA), menewaskan satu orang dan menyebabkan seorang lainnya mengalami luka serius*

Februari 2009

- *Sekretaris kantor KPA di Bireuen, Dedi Noviandi, ditemukan tewas di mobilnya di wilayah desa Gampong Baru*
- *Pria bersenjata menembak dua mantan pemberontak GAM dan melukai seorang lagi, mereka adalah anggota dari Partai Aceh*

Maret 2009

- *Sebuah granat dilemparkan ke warung kopi milik pengurus Partai Aceh di Lhokseumawe, Aceh Utara, melukai lima orang*

3.3. Kredibilitas Aparat dan Keterbatasan Fungsi Pemerintahan

Polri merupakan pilar penting, garda paling depan dari instrumen negara yang bertugas untuk memelihara keamanan dan ketertiban. TNI sewaktu-waktu dapat digunakan untuk itu, meskipun terbatas hanya dalam bentuk tugas perbantuan. Tentu, baik Polri maupun TNI harus dianggap sebagai instrumen koersif, dan hanya digunakan pada tahapan tertentu, misalnya ketika sesuatu menjadi ancaman bagi ketenteraman publik. Perkecualian adalah berbagai gejala yang secara langsung dapat diidentifikasi sebagai pelanggaran hukum pidana (KUHP) atau sejumlah masalah yang tergolong ancaman bersenjata bagi pertahanan negara. Di luar kedua kerangka itu, instrumen normal penyelenggaraan pemerintahan tetap harus bertumpu pada pemerintahan normal. Khususnya bagi penyelenggaraan fungsi kepolisian, "pemerintahan normal" itu terbatas pada tugas-tugas pelayanan, perlindungan, dan pengayoman masyarakat.

Dari segi hukum, tidak terlalu sulit untuk itu. KUHP cukup memuat berbagai pasal sebagai pijakan untuk tindakan penegakan hukum. TNI mempunyai *idle capacity* yang, sesuai dengan ketentuan perundangan dan berbagai keharusan akuntabilitas, dapat digunakan untuk membantu fungsi penyelenggaraan pemerintahan di daerah (konflik), termasuk membantu pemerintah daerah dan/atau Polri. Oleh sebab itu, Polri juga memiliki banyak pilihan kalau saja mereka mengalami kekurangan sumberdaya manusia untuk menyelenggarakan fungsinya di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban maupun penegakan hukum. Sistem pengendalian operasi Polri mengenal model-model kontingensi dan/atau penguatan apabila satuan-satuan di lapangan tidak dapat mengendalikan suasana dengan sumberdaya yang dimilikinya.

Persoalan yang lebih serius bagi Polri dan TNI adalah tidak adanya kredibilitas mereka di mata masyarakat. Banyak faktor yang menjelaskan masalah ini. Misalnya, sejauh ini Polri dan TNI sama sekali tidak pernah mengungkap sumber penyebaran. Memang, penghargaan patut diberikan kepada aparat Polri dan TNI yang berhasil menggagalkan beberapa kasus penyelundupan senjata dan amunisi ke Poso. Sayang, tidak ada investigasi terhadap sumber hulu penyebarannya. Sebagai contoh, dalam kasus penyelundupan ribuan amunisi yang dilakukan Farihin (kini ditahan). Pada boks tertulis PT Pindad. Artinya, amat mudah bagi aparat keamanan untuk mengungkap mata rantainya. Padahal, tanpa mengungkap sumber hulu, ibarat aparat keamanan mengawetkan kekerasan.

Karena itu, perspektif mengenai penanganan keamanan di Poso harus memprioritaskan dua jalan. *Pertama*, Polri dan TNI harus dapat mengungkap jaringan penyebaran senjata dan amunisi di Poso dengan menginvestigasi sumber hulu. Bagaimanapun, hanya Polri dan TNI yang memiliki otoritas dan hak eksklusif dalam mengontrol penyebaran senjata dan amunisi di Nusantara. *Kedua*, Polri dan TNI harus dapat mengungkapkan kekuatan-kekuatan bersenjata dan terlatih yang menebar teror di Poso akhir-akhir ini. Apalagi, indikasi awal tentang hal itu sudah terkuak. Misalnya, Badan Intelijen Negara (BIN) telah mencium adanya penyerangan sebelum peristiwa Beteleme dan Poso Pesisir. Mestinya, aparat Polri dan TNI sesigap seperti pengungkapan kasus bom Bali dan bom Marriott dalam waktu relatif singkat.

Bukan berita baru kalau dikatakan aparat keamanan cenderung menggunakan instrumen koersif secara berlebihan. Pelanggaran hak-hak asasi manusia kerap terjadi, baik yang dilakukan oleh aparat kepolisian maupun TNI. Dalam beberapa kasus, satuan-satuan TNI dan Polri yang didatangkan dari luar daerah juga kerap dinilai tidak sensitif pada budaya lokal. Bahkan menurut berbagai laporan, satuan-satuan yang didatangkan dari tempat lain itu kerap kali terlibat perkelahian dengan aparat-aparat lokal, baik karena ketegangan psikologis, persoalan pribadi, sampai dengan karena ketidakjelasan daerah operasi. Apapun sebabnya, masalah-masalah seperti ini semakin mengurangi kredibilitas aparat keamanan.

Sejumlah persoalan lama yang tidak terselesaikan secara tuntas, perkembangan baru yang berakumulasi atau sengaja dibiarkan menjadi masalah, maupun tidak-kredibelnya aparat keamanan di mata masyarakat merupakan persoalan serius bagi *post-conflict peacebuilding*. Persoalan seperti itu sangat potensial untuk kembali menyulut konflik kekerasan. Penelitian yang dilakukan oleh Clingendael Institute menunjukkan bahwa dalam sebagian kasus, faktor yang kerap kali menjadi pemicu konflik baru adalah perilaku aparat keamanan. Gejala yang semakin menonjol di Indonesia dalam beberapa tahun belakangan ini adalah bahwa kontestasi politik atau perebutan sumberdaya merupakan faktor yang paling sering menimbulkan pertikaian baru antar kelompok dalam masyarakat.

Box 5 : Problema kredibilitas Polri

Pada 11-27 Mei 2007 ProPatria Institute bekerja sama dengan Indo Barometer mengadakan survey tentang Keamanan Nasional, TNI dan Polri dengan jumlah sampel 1.200, margin of error 3,0% dan tingkat kepercayaan 95% di 33 provinsi di seluruh Indonesia. Didapat hasil peran strategis Polri yang paling penting adalah pengayom dan pelindung masyarakat dengan presentase responden sebesar 65,1%. Namun, sebanyak 49,8% publik menilai tidak setuju jika dikatakan bahwa saat ini kinerja Polri sudah cukup baik. Permasalahan mendasar di tubuh Polri menurut publik adalah perilaku buruk aparat (anggota Polri) di lapangan, yaitu 55,0% dan sikap anggota Polri yang kurang bersahabat dan sewenang-wenang kepada masyarakat.

Sementara itu berdasarkan survey nasional yang dilakukan oleh Kompas pada Juni 2008, sebanyak 61,3% responden Kompas menyatakan kinerja Polri masih tidak profesional. Sebanyak 53% responden berpendapat bahwa melibatkan Polisi dalam suatu masalah malah menambah masalah baru. Terkait dengan langkah aparat kepolisian dalam mengendalikan aksi kekerasan atau anarki yang dilakukan organisasi massa, sebanyak 70% responden menyatakan ketidakpuasannya. 69,1% warga juga tidak puas dengan upaya kepolisian dalam menangani kasus bernuansa SARA. Terdapat 61,4% responden yang menilai polisi seringkali tidak independen dalam menangani perkara. (Kompas, 30 Juni 2008)

Bab IV

Penyangga Rejim *Post-conflict Peacebuilding*

Politik (demokrasi), keamanan (reformasi sektor keamanan), dan pembangunan merupakan kunci untuk menyelesaikan konflik, memulihkan keadaan, dan mempersiapkan perdamaian. Elemen-elemen *peacebuilding* yang dapat tersimpul dari proses itu merupakan pijakan pokok bagi *peacebuilding*. Demokrasi, misalnya melahirkan pentingnya representasi politik kelompok-kelompok dalam masyarakat, kapasitas pemerintah untuk memenuhi fungsi pelayanan umum dan pemeliharaan ketertiban umum. Reformasi di bidang penyelenggaraan fungsi keamanan menuntut kejelasan pertanggungjawaban politik dan kebijakan, peningkatan kapasitas profesional maupun akuntabilitas pelaksanaan kebijakan oleh aparat negara. Pembangunan, dalam konteks *post-conflict peacebuilding*, meniscayakan keberpihakan kepada korban maupun kelompok-kelompok rentan.

4.1. Kapitalisasi Kondisi *Post-conflict*

Post-conflict peacebuilding bukanlah akhir dari proses resolusi konflik tetapi awal dari proses baru untuk pencegahan konflik (memulai kehidupan baru dan membangun perdamaian sesungguhnya). Mempunyai dimensi ganda, terkait dengan pencegahan konflik dan penyiapan masa depan yang lebih baik. Tugas utama rejim *peacebuilding* adalah untuk membangun atau membangun kembali beragam struktur yang diperlukan sehingga konflik kekerasan dapat dicegah. Setiap masyarakat memiliki potensi konflik, baik pada tataran individual maupun kelompok, merentang dalam dimensi sosial, ekonomi, kultural, maupun politik. Tantangan utama bagi *post-conflict peacebuilding* bukanlah untuk menghilangkan segenap konflik sampai ke akar-akarnya, tetapi untuk mencegah dan menyalurkannya agar tidak mengarah pada konflik kekerasan dengan membangun institusi yang diperlukan.

Beberapa titik awal diperlukan untuk itu. Perlu ditegaskan kembali bahwa proses *post-conflict peacebuilding* dimulai dari persetujuan damai, formal maupun tidak formal, yang dikukuhkan dalam berbagai bentuk, mulai dari persetujuan untuk mengakhiri pertikaian atau menerima pemberlakuan hubungan politik yang baru, seperti dalam kasus Aceh dengan Persetujuan Helsinki, atau formalisasi perjanjian yang disepakati seperti Malino I dan II, berturut-turut dalam kasus Maluku dan Poso. Termasuk dalam kategori titik awal pula adalah pemberlakuan instrumen legal dan/atau politik seperti UU Pemerintahan Aceh untuk Aceh dan UU Otonomi Khusus untuk Papua. Persetujuan damai demikian disebut dengan *peace making*. Beberapa hal penting yang tertuang dalam persetujuan formal itu harus menjadi pijakan utama.

Kapasitas yang kedua adalah kehendak masyarakat untuk menjalin dialog. Konflik mungkin saja merupakan bagian inheren dari masyarakat. Namun dialog juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan sosial. Konflik pada mulanya bisa terjadi karena kesalahpahaman atau miskomunikasi, selain karena kegagalan institusi negara untuk mengambil tindakan korektif atas gejala-gejala awal yang kemudian menjadi besar. Dalam kaitan itu, pimpinan kelompok masyarakat dapat memainkan peranan penting sebagai kader perdamaian (*peace constituent*). *Peace constituent* itu harus dilibatkan secara proaktif sehingga kekerasan dapat diminimalisir. Peran mereka juga sangat dibutuhkan untuk mendorong tercapainya kesepakatan damai dan untuk saling bekerja

sama melakukan pembangunan baik fisik maupun mental serta mengupayakan pihak-pihak berkonflik dalam masyarakat.

Kapasitas yang ketiga adalah institusi-institusi yang ada, baik yang bersifat formal seperti perangkat sistem politik dan penyelenggaraan pemerintahan, termasuk jajaran birokrasi dan aparat keamanan (TNI dan Polri), maupun institusi-institusi yang hidup dalam masyarakat, sekalipun institusi itu bersifat lokal. Dalam beberapa kasus, institusi lokal dapat memainkan peranan penting sebagai alternatif sementara jika terjadi kemandegan atau kebuntuan melalui solusi formal. Perlu diketahui dengan pasti tentang tingkat kapasitas dari institusi-institusi formal maupun informal tersebut, khususnya dari segi kesiapan sumberdaya manusia, peralatan dan infrastruktur lainnya, serta, dalam kasus institusi alternatif, tingkat penerimaannya oleh semua kelompok dalam masyarakat.

Kapasitas yang keempat adalah “sumberdaya cadangan” (*reserve resources*). Dari segi dana, misalnya, penyelenggaraan *post-conflict peacebuilding* memerlukan dana yang memadai, baik dari segi besaran maupun alokasinya. Namun yang lebih penting adalah *availability*. Pemerintah pusat maupun daerah harus mengalokasikan dana yang memadai, dan menjamin dana itu tersedia pada saat yang diperlukan. Disadari bahwa keharusan seperti ini memerlukan mekanisme tersendiri. Dalam sistem demokrasi, akuntabilitas menjadi syarat paling penting. Sebaliknya, dalam suasana mendesak, efektifitas menempati prioritas yang lebih dominan. *Post-conflict peacebuilding* memerlukan mekanisme khusus dalam penganggaran untuk menjamin kesinambungan program dan sekaligus efektifitas pelaksanaannya.

Dari segi sumberdaya, khususnya yang terkait dengan pemulihan keamanan dan ketertiban, tidak tertutup kemungkinan untuk menggunakan “*idle capacity*” yang ada di TNI. Meskipun demikian, “pemulihan” bukan “pemeliharaan”, sehingga penggunaan *idle capacity* TNI untuk tugas seperti itu harus disertai dengan sejumlah persyaratan, baik mengenai ruang penugasan, jangka waktu penugasan, modalitas operasi, maupun pembiayaannya. Perbedaan karakter operasi militer dengan operasi pemulihan keamanan juga mempersyaratkan pengetatan akuntabilitas operasional, terutama karena bukan tidak mungkin penggunaan TNI untuk tugas-tugas non-militer membawa konsekuensi serius pada keamanan manusia (*human security*), misalnya pelanggaran hak-hak asasi manusia.

Box 6 : Kapitalisasi Kondisi Post Conflict		
Kapasitas I	Persetujuan Damai	Mou Helsinki Deklarasi Malino I Deklarasi Malino II
	Pemberlakuan Instrumen Legal dan/atau Politik	UU Pemerintahan Aceh UU Otonomi Khusus Papua
Kapasitas II	Kehendak masyarakat untuk menjalin dialog	Gerakan Baku Bae
	Pelibatan proaktif pimpinan masyarakat sebagai <i>peace constituent</i>	
Kapasitas III	Birokrasi/pemerintahan TNI/POLRI	Sumber Daya Manusia Peralatan dan Infrastruktur
	Institusi Alternatif	Tingkat penerimaan oleh semua kelompok dalam masyarakat
Kapasitas IV	Dana	Dilihat dari <i>availability</i> dan keharusan untuk akuntabilitas
	Idle Capacity TNI	Persyaratan penugasan dan akuntabilitas operasional

4.2. Kepekaaan dan Deteksi Dini

PBB mendefinisikannya sebagai “ketersediaan sejumlah informasi yang efektif oleh instansi yang bertugas memilikinya untuk digunakan sebagai seseorang atau sekelompok masyarakat yang dihadapkan pada sesuatu ancaman dapat mengambil tindakan dalam rangka menghindari atau mengurangi risiko serta mempersiapkan diri untuk merumuskan tindakan untuk menanggapinya” (ISDR, DHA 2003). Sebuah definisi baru yang tidak muncul dalam Laporan PBB sepuluh tahun sebelumnya (DHA, 1992). Deteksi dini juga dapat dirumuskan sebagai “proses sosial untuk membangkitkan informasi yang cermat tentang berbagai kemungkinan risiko yang akan terjadi dan oleh sebab itu dapat digunakan untuk mengantisipasi”.

Kunci dari deteksi dini, oleh sebab itu, terdiri dari beberapa elemen, khususnya informasi yang akurat, cermat, relevan dan tersedia dengan mudah untuk digunakan mengambil tindakan preventif ataupun antisipatorik. Instrumen deteksi dini dapat berbentuk *need assessment*, *data monitoring*, *scenario building*, *forecasting* maupun berbagai analisis pengolahan data. Yang perlu ditegaskan sejak awal adalah bahwa sistem deteksi dini tidak dimaksudkan untuk memberi gambaran tentang berbagai hal dalam cakupan yang luas dan sekaligus berbagai kemungkinan, melainkan merumuskan tentang alternatif tindakan atas kemungkinan resiko yang paling buruk dan paling mungkin terjadi.

Pada hakikatnya konflik-konflik kekerasan dapat dicegah sejak awal. Dengan cara, *pertama*, melakukan deteksi terhadap eskalasi konflik kemudian merubahnya menjadi de-eskalasi. Eskalasi dapat di deteksi karena konflik sosial tidak pernah terjadi secara tiba-tiba. Perubahan dari pertikaian, kemudian timbulnya ketegangan-ketegangan di masyarakat, kemudian diikuti oleh terjadinya krisis pada aparat, sistim hukum dan sosial, kemudian berlanjut kepada adanya kekerasan terbatas, dan pada akhirnya eskalasi konflik akan berpuncak kepada terjadinya kekerasan massal. Semua indikator tersebut dapat dilihat dan harusnya dapat dicegah sejak awal. Pembiaran terhadap eskalasi konflik akan menyebabkan terjadinya kembali konflik-konflik dengan kekerasan.

Deteksi dini merupakan kelengkapan yang bersifat kontekstual dengan perencanaan maupun tindakan yang diperlukan untuk tujuan tertentu. Dalam hubungannya dengan *post-conflict peacebuilding*, oleh sebab itu, deteksi dini dapat menyangkut segala sesuatu yang berkaitan dengan gejala maupun potensi yang terkait dengan kemungkinan kembali terjadinya konflik. Namun demikian kegunaan deteksi dini itu sendiri sangat ditentukan oleh beberapa faktor, terutama relevansi indikator yang dipilih dengan anatomi dan dinamika konflik. Studi yang dilakukan Clingendael Institute menunjukkan bahwa kondisi politik/militer pada umumnya merupakan pemicu konflik kekerasan; indikator sosial ekonomi menggambarkan pentingnya kondisi struktural yang menjadi persemaian (*breeding ground*) bagi kekecewaan politik dan, kemudian, mobilisasi politik.

Tabel di bawah ini hanya sebagai contoh tentang beberapa indikator yang diperlukan sebagai deteksi dini. Selain data seperti itu, deteksi dini disarankan juga dapat menangkap berbagai gejala, seperti grafiti politik, peredaran pamflet maupun gejala penyimpangan perilaku lainnya.

Box 7 : Contoh Beberapa Indikator Deteksi Dini

Demografis	<ul style="list-style-type: none">▪ Perubahan mendadak, misalnya berbentuk perpindahan atau pergerakan penduduk dari satu daerah ke daerah lain▪ Meningkatnya kadar kewilayahan (<i>density</i>) kelompok tertentu dalam masyarakat
konomi	<ul style="list-style-type: none">▪ Perubahan kinerja ekonomi▪ meningkatnya tingkat pengangguran

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ meningkatnya tingkat kemiskinan atau ketimpangan pendapatan
Terkait kebijakan (policy related)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tindakan sengaja dari pemerintah terhadap kelompok tertentu di daerah tertentu ▪ Perusakan tempat ibadah ▪ Diskriminasi aktif atau legislasi yang memihak pada kepentingan kelompok tertentu ▪ Hasil proses politik, termasuk pemilihan umum, yang jauh menyimpang dari ekspektasi publik
Opini publik atau faktor sosial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meningkatnya intoleransi dan prasangka dalam hubungan antar kelompok ▪ Demonstrasi berkepanjangan
Faktor eksternal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intervensi atau dukungan pihak luar kepada kelompok tertentu ▪ Difusi atau kedekatan ideologis ataupun konflik yang terjadi di daerah yang berdekatan ▪ Arus pengungsi dari daerah konflik

Dalam konteks politik dan keamanan Indonesia perlu diberikan perhatian khusus terhadap aktor-aktor yang merespon konflik. Perhatian utama harus diletakkan kepada *secuiritizing actor* yaitu aktor-aktor utama yang anehnya dalam merespon situasi selalu merasa terancam, karena itu mereka responnya selalu abnormal. Respon dan logika abnormal ini dengan mudah ditelan bulat-bulat secara emosional oleh kelompok-kelompok rentan. Sehingga terjadi ketegangan dan mobilisasi massa di mana-mana dan terjadi penyerbuan di mana-mana. Kelompok-kelompok rentan ini jumlahnya semakin meningkat terutama di wilayah kantong-kantong kemiskinan dan wilayah yang pendidikannya tidak berkembang.

4.3. Kreatifitas, Imajinasi dan Inisiatif

Kreatifitas, imajinasi dan inisiatif pada prinsipnya merupakan fungsi “pengintegrasikan” (*integrative function*) yang digunakan untuk menutup kesenjangan antara kapasitas formal dari institusi-institusi yang ada dengan menggunakan institusi-institusi alternatif. Termasuk dalam kategori institusi alternatif itu adalah seluruh kapasitas sosial, ekonomi, politik yang tersedia baik secara lokal ataupun nasional, informal maupun formal, terencana maupun kontingensi. Landasan pokok penggunaan atau pilihan kebijakan yang *extraordinaire* itu adalah efektifitas tindakan de-eskalasi konflik. Harus disepakati sejak awal bahwa tindakan jangka pendek itu ditempuh hanya dalam konteks pencegahan konflik (*conflict prevention*), termasuk mencegah munculnya kembali penggunaan konflik kekerasan (*conflict relapse*). Lingkup kebijakan yang dapat menempuh opsi ini terbatas pada instrumen koersif (hukum dan senjata).

Sebagai konsekuensi dari sifatnya yang *extraordinaire*, kebijakan tersebut perlu memperoleh perhatian khusus, terutama yang terkait dengan dasar hukum, kadar demokrasi dalam proses pengambilan keputusan, kesiapan perencanaan dan kematangan landasan kebijakan yang digunakan untuk pengambilan keputusan, maupun pertanggungjawaban tentang pelaksanaannya. Karena itu tuntutan akuntabilitas yang harus diberlakukan bagi pilihan kebijakan seperti itu harus bersifat komprehensif, mulai dari akuntabilitas politik, kebijakan, sampai dengan pelaksanaannya. Harus ada kejelasan tentang tenggat, kapan kebijakan itu diterapkan dan kapan akan berakhir; dan, dengan demikian, normalisasi untuk menggunakan institusi-institusi normal.

Selain dalam konteks itu, kreasi, imajinasi dan inisiatif dapat dilakukan dalam konteks pemanfaatan institusi alternatif yang berasal dari nilai, prinsip, dan mekanisme lokal. Pilihan ini ditempuh sebagai upaya-upaya alternatif jika tidak ada mekanisme formal yang

cukup memadai, baik karena ketiadaan mekanisme itu atau karena mekanisme formal yang ada tidak dapat menyelesaikan atau justru menimbulkan konsekuensi yang merugikan bagi tujuan-tujuan *post-conflict peacebuilding*. Dalam kasus, pemukiman kembali pengungsi, misalnya, tak jarang para pengungsi itu tidak lagi dapat menempati tempat tinggal mereka; dan mereka tidak lagi memiliki persyaratan formal yang diperlukan untuk memperoleh kembali hak-haknya. Penyelesaian hukum secara formal belum tentu mencerminkan rasa keadilan. Dalam hal seperti ini, solusi lokal dapat dilakukan.

Banyak contoh dapat disebut untuk menunjukkan manfaat mekanisme lokal. Kegiatan untuk merajut kembali hubungan sosial, misalnya, bisa dipastikan mekanisme lokal akan lebih sesuai dengan mekanisme yang ditawarkan oleh berbagai teori. Rekonsiliasi adalah salah satu contoh untuk itu. Dalam sebagian besar literatur, rekonsiliasi diwujudkan melalui formalisasi seperti pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Dalam prakteknya, banyak alternatif yang dapat ditempuh untuk "*reconciling*", misalnya pengakuan (*truth telling*) dan islah. Pluralisme kultural di Indonesia menjanjikan berbagai mekanisme lokal seperti itu perlu diidentifikasi dan digunakan untuk rekonsiliasi.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, pemanfaatan mekanisme lokal sebagai alternatif penyelenggaraan *post-conflict peacebuilding* harus dianggap sebagai solusi sementara. Dalam sistem pemerintahan, institusi formal memiliki legitimasi politik yang lebih tinggi dan mengikat. Daya ikat itu menjadi penting karena pergantian perjalanan waktu, pergantian generasi, dan beragam perubahan bisa saja terjadi di masa depan sedemikian rupa sehingga mengikis legitimasi penyelesaian konflik yang hanya didasarkan pada mekanisme-mekanisme lokal itu. Formalisasi mekanisme tersebut menjadi ketentuan yang lebih mengikat mutlak diperlukan. Tentu formalisasi tersebut harus berlangsung dalam suasana demokratis.

Box 8 : Kreatifitas, Imajinasi dan Inisiatif		
Fungsi	Menutup kesenjangan antara kapasitas formal dari institusi-institusi yang ada dengan menggunakan institusi-institusi alternatif	Kategori institusi alternatif <ul style="list-style-type: none"> • sosial, ekonomi, politik • lokal dan nasional • formal dan informal
Landasan	Efektifitas tindakan de-eskalasi konflik	Jangka Pendek: <ul style="list-style-type: none"> • Konteks → <i>conflict prevention</i> dan/atau <i>conflict relapse</i> • Instrumen → hukum dan senjata (berat)
Aspek yang harus diperhatikan	Akuntabilitas komprehensif meliputi akuntabilitas politik, kebijakan dan pelaksanaan	<ul style="list-style-type: none"> • dasar hukum • kadar demokrasi dalam <i>decision making process</i> • kesiapan perencanaan • kematangan landasan kebijakan yang digunakan untuk pengambilan keputusan • pertanggungjawaban pelaksanaannya
Alternatif	Pemanfaatan nilai, prinsip dan mekanisme lokal yang pada akhirnya diformalisasi	alternatif formalisasi rekonsiliasi melalui pengakuan (<i>truth telling</i>) dan islah.

Bab V

Peranan Masyarakat Sipil

Masyarakat sipil, termasuk tetapi tidak terbatas pada lembaga swadaya masyarakat, dapat memainkan peran signifikan dalam upaya *post-conflict peacebuilding*. Keterbatasan negara, baik karena legitimasi maupun kapasitasnya, membuka ruang signifikan bagi peran masyarakat sipil itu. Pada prinsipnya, ruang tersebut ditentukan oleh kebutuhan di lapangan dan kapasitas masyarakat sipil itu sendiri. Seperti telah ditegaskan di bagian sebelumnya.

kebutuhan dari *post-conflict peacebuilding* adalah kapitalisasi kondisi yang dicapai melalui persetujuan damai, kemampuan para *stake holders* untuk melakukan pengamatan dini dan pendayagunaan inisiatif-inisiatif yang terbentuk selama berlangsungnya proses *post-conflict peacebuilding*.

Masyarakat sipil menempati arti khusus dalam proses tersebut karena beberapa hal antara lain karena kedudukannya sebagai penyeimbang negara dan kecenderungannya untuk lebih memperhatikan keamanan manusia (*human security*). Sebagai pilar demokrasi, masyarakat sipil juga diharapkan dapat memainkan peran dalam membangun demokrasi dan pemerintahan yang baik (*good governance*) baik pada masa sebelum maupun sesudah konflik.

5.1. Masyarakat Sipil dan *Post-conflict Peacebuilding*

Masyarakat sipil terdiri dari berbagai bentuk organisasi, asosiasi dan kelompok sukarela maupun berbagai jaringan yang berbeda ukuran maupun derajat keterkaitannya. Namun pada umumnya disepakati bahwa, sekalipun dengan sumberdaya terbatas, masyarakat sipil sangat fleksibel, dan memiliki kemampuan untuk merespons secara cepat situasi yang bersifat emergensi, tanpa ada hambatan birokrasi, atau prosedur seperti yang selalu terjadi pada pemerintahan atau petugas keamanan. Karena ketiadaan kepentingan politik praktis dan kepekaannya terhadap persoalan masyarakat umum, masyarakat sipil kerap kali memainkan peranan penting bukan hanya sebagai pelengkap, tetapi juga sebagai alternatif peran negara seraya pada saat yang sama memainkan berbagai peran untuk memperkuat masyarakat.

Bank Dunia mencatat sekurang-kurangnya 5 (lima) kelompok masyarakat sipil, yaitu:

- NGO, khususnya yang secara langsung mendukung proses perdamaian atau *capacity building*;
- Organisasi yang bergerak di bidang perlindungan Hak-hak Asasi Manusia, kelompok advokasi keadilan sosial, dan jaringan perdamaian;
- Organisasi yang memiliki kepentingan khusus, seperti kelompok keagamaan, perempuan, kepemudaan, dan asosiasi profesional;
- Organisasi komunitas, seperti asosiasi petani, dan pemimpin tradisional;
- Organisasi yang bergerak di bidang pendidikan atau informasi, seperti media independen, asosiasi wartawan, lembaga-lembaga riset dan *think-tanks*.

Post-conflict peacebuilding bisa dipandang sebagai upaya yang meliputi sekurang-kurangnya 5 (lima) dimensi.

- Pertama adalah dimensi politik dan institusional, yaitu dimensi yang langsung atau tidak berkaitan dengan demokratisasi, reformasi institusi negara dan penadbiran dalam penyelenggaraan pemerintahan, penghormatan terhadap perlindungan hak-hak asasi manusia serta rekonsiliasi;
- Kedua adalah dimensi militer dan keamanan, yang antara lain menampilkan dirinya dalam kegiatan seperti demobilisasi, demiliterisasi, perlucutan senjata, dan reintegrasi kelompok-kelompok bersenjata. Secara umum dimensi militer dan keamanan berkaitan dengan upaya untuk mitigasi dan/atau mencegah menyebarnya kembali instrumen koersif di daerah konflik;
- Ketiga adalah dimensi sosial, yang pada umumnya menampilkan diri dalam kegiatan untuk mengembalikan dan mengintegrasikan kembali pengungsi atau yang tergusur karena konflik. Rekonstruksi fasilitas umum dapat dimasukkan dalam kategori ini karena fungsinya;
- Keempat adalah dimensi ekonomi yang terkait dengan pemulihan kembali pasar dan proses produksi, restrukturisasi kebijakan, penguatan modal, penciptaan kesempatan kerja merupakan program utama yang kerap kali ditemukan di berbagai misi *post conflict peacebuilding*; dan,
- Kelima, dimensi lingkungan yang terutama berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam.

Tabel 1 : Kategori Masyarakat Sipil dan Dimensi *Peacebuilding*

Kategori Masyarakat Sipil	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NGO perdamaian atau <i>capacity building</i> ▪ Organisasi HAM ▪ Organisasi kepentingan khusus ▪ Organisasi komunitas ▪ Organisasi bidang pendidikan atau informasi
Dimensi <i>Peacebuilding</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Politik dan institusional ▪ Militer dan keamanan ▪ Sosial ▪ Ekonomi ▪ Lingkungan

Selalu dapat diperdebatkan apakah masyarakat sipil dapat memainkan peran di semua dimensi itu. Begitu pula halnya dengan apakah peranan itu dapat dilakukan pada tataran kebijakan atau operasional. Keberhasilan masyarakat sipil untuk memainkan peranannya dalam proses *post-conflict peacebuilding* ditentukan dua faktor: *pertama*, kapasitas dan kompetensi masyarakat sipil itu sendiri; dan, *kedua*, kesempatan yang ada, baik yang berupa penerimaan (*acceptance*) dari masyarakat di daerah konflik maupun ruang yang disediakan oleh negara. Sekalipun secara teoretis, kehadiran masyarakat sipil diperlukan sebagai penyeimbang (*checks and balances*) bagi negara, dalam kenyataannya adalah negara yang menetapkan tentang besarnya ruang partisipasi masyarakat sipil.

Terlepas dari kapasitas dan ruang kesempatan itu, dapat dipastikan bahwa masyarakat sipil harus mengetahui tentang beragam hal terkait dengan daerah konflik di mana mereka hendak ikut memainkan peran *post-conflict peacebuilding*. Beberapa data awal yang perlu diketahui oleh masyarakat sipil itu adalah anatomi dan dinamika konflik, pihak-pihak yang bersengketa, isu yang menjadi pusan silang selisih. Mereka juga harus mengetahui tentang norma, kebiasaan, maupun adat yang berlaku di daerah itu. Terlebih penting lagi adalah pengetahuan tentang alit strategis, baik di lingkungan masyarakat

maupun pemerintahan, kepada siapa nantinya kelompok-kelompok masyarakat sipil itu akan berhubungan.

5.2. Tujuh Fungsi Masyarakat Sipil

Laporan World Bank mengidentifikasi tujuh fungsi positif CSOs yang dapat dijalankan dalam konteks *peacebuilding*. Hampir semua fungsi tersebut bersifat *cross-sectoral*, sesuatu yang amat penting dan harus dilakukan pada tahap awal *post-conflict peacebuilding*.

Fungsi-fungsi tersebut adalah: *Pertama*, fungsi proteksi, yang antara lain mencakup upaya untuk melindungi kehidupan, kebebasan dan hartabenda masyarakat dari aktor-aktor negara dan non-negara. Fungsi ini umumnya dijalankan oleh organisasi HAM, NGO yang bergerak di bidang advokasi dan organisasi kemasyarakatan. Namun, fungsi proteksi ini juga dijalankan oleh aktor-aktor lainnya, khususnya oleh negara/pemerintah yang justru kerap kali menjadi aktor utama yang paling bertanggung jawab dalam menjalankan fungsi proteksi. Keikutsertaan NGO dalam menjalankan fungsi proteksi ini tidak boleh menjadi faktor yang justru memperumit konflik akibat ketumpangtindihan dengan aktor-aktor lainnya yang menjalankan fungsi yang sama.

Kedua, fungsi monitoring/peringatan dini, yang mencakup kegiatan mendeteksi berbagai persoalan yang dapat melahirkan kembali konflik. Fungsi monitoring ini umumnya dimaksudkan untuk meningkatkan akuntabilitas dari pihak-pihak yang terkait dalam menjalankan butir-butir kesepakatan damai, sekaligus untuk mengawasi agar tidak terjadi pelanggaran-pelanggaran yang dapat melahirkan kembali konflik. Secara teoretis, lingkup fungsi monitoring ini dapat juga diperluas ke soal lain, misalnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan ataupun pelaksanaan operasi kepolisian dan militer.

Ketiga, fungsi advokasi dan/atau komunikasi publik, yakni artikulasi kepentingan khusus, terutama kepentingan kelompok terpinggirkan, mengangkat isu-isu yang relevan ke dalam perdebatan publik, membuka saluran komunikasi, meningkatkan kesadaran warga, dan mendorong debat publik, dan keterlibatan secara aktif dalam proses perdamaian yang resmi. Ide yang mendasari advokasi adalah promosi untuk memperjuangkan nilai-nilai atau kepentingan tertentu.

Keempat, sosialisasi, yang mencakup kegiatan untuk mendorong praktek-praktek demokratis dan terbangunnya nilai-nilai perdamaian dalam masyarakat, termasuk sikap toleransi, saling percaya, dan penyelesaian konflik tanpa kekerasan. Aktivitas sosialisasi pada umumnya cenderung mengadopsi pendekatan resolusi konflik, dengan kegiatan-kegiatan seperti fasilitasi dialog, prakarsa rekonsiliasi, pendidikan perdamaian, program pertukaran, serta pelatihan-pelatihan resolusi konflik dan peningkatan kapasitas (*capacity building*). Titik berat upaya sosialisasi adalah internalisasi nilai, prinsip, mekanisme ataupun instrumen yang digunakan dalam proses *peacebuilding*.

Kelima, fungsi merekatkan kohesi sosial, berupa memperkuat ikatan kekerabatan antar masyarakat dan membangun modal sosial dalam masyarakat. NGOs dapat menjalankan fungsi ini melalui serangkaian kegiatan yang mendorong terjadinya interaksi dan kegiatan di antara pihak-pihak yang bertikai. Kegiatan-kegiatan ini dapat dilakukan, misalnya, melalui asosiasi-asosiasi sukarela di dalam masyarakat seperti asosiasi orangtua murid, wartawan, kelompok-kelompok olah raga, dan asosiasi pedagang yang multi-entik.

Keenam, fungsi intermediasi/fasilitasi, dalam rangka membangun komunikasi antar kelompok masyarakat dan antara masyarakat dan negara. Dalam konteks *peacebuilding*,

fungsi ini dapat dilaksanakan tidak hanya antara negara dan warga, tetapi juga di antara pihak-pihak yang bertikai, dalam sebuah kelompok, dan pada semua level masyarakat. Aktivitas yang sering dilakukan oleh NGOs dalam menjalankan fungsi ini berupa prakarsa fasilitasi formal dan informal di antara pihak-pihak yang bertikai, maupun antara masyarakat dengan aktor-aktor lainnya seperti lembaga donor maupun lembaga yang bergerak di bidang development. Fungsi ini dapat dijalankan oleh NGOs lokal dengan bekerjasama dengan NGOs internasional.

Ketujuh, fungsi pelayanan, yakni memberikan pelayanan kepada masyarakat, yang dapat berfungsi sebagai *entry points* bagi *peacebuilding*. Di negara atau wilayah pasca konflik, kemampuan negara untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat akan berkurang, dan NGOs dapat menjadi aktor yang membantu memberikan layanan kepada masyarakat. Pendidikan darurat dan pelayanan kesehatan merupakan dua contoh kegiatan yang kerap dilakukan oleh NGOs dalam menjalankan fungsi pelayanan ini kepada masyarakat.

Tabel 2 : Tujuh Fungsi Masyarakat Sipil Dalam *Peacebuilding*

Fungsi	Aktivitas	Tipe Aktor
Proteksi	Melindungi kehidupan, kebebasan dan harta benda warga negara melawan serangan dari negara dan aktor non negara.	Organisasi kemasyarakatan, NGOs hak asasi manusia, NGO advokasi.
Pengawasan/ Peringatan Dini	Mengamati dan mengawasi aktivitas pemerintah, pemegang otoritas negara dan aktor yang berkonflik. Pengawasan dapat mengacu pada berbagai persoalan (hak asasi manusia, korupsi), terutama persoalan-persoalan yang relevan untuk memicu konflik dan peringatan dini.	<i>Think tank</i> , NGOs HAM, NGOs operational (bekerja sama dengan CBOs).
Advokasi / Komunikasi Publik	Artikulasi kepentingan khusus, terutama kelompok terpinggirkan dan mengangkat persoalan-persoalan yang relevan ke agenda publik. Membentuk saluran komunikasi, meningkatkan kesadaran dan debat publik. Partisipasi dalam proses perdamaian resmi.	Organisasi advokasi, media independen, <i>think tank</i> dan jaringan.
Sosialisasi	Membentuk dan mempraktekan sikap perilaku damai dan demokratis dan nilai-nilai di antara masyarakat, termasuk toleransi, saling percaya, dan resolusi konflik non kekerasan.	Organisasi kemasyarakatan.
Kohesi Sosial	Memperkuat jaringan hubungan warga negara, membangun jembatan modal sosial antar pihak-pihak yang bertikai.	CBOs dan organisasi kemasyarakatan.
Intermediasi/ Fasilitasi	Membangun jalinan (komunikasi, negosiasi) untuk mendorong kolaborasi antara kelompok kepentingan, institusi-institusi dan negara. Memfasilitasi dialog dan interaksi. Mempromosikan perubahan sikap perilaku untuk sebuah budaya damai dan rekonsiliasi.	<i>Intermediary NGOs</i> , <i>CSOs network</i> , organisasi advokasi, organisasi keagamaan
Penyediaan Pelayanan	Memberikan pelayanan kepada masyarakat atau anggota sebagai <i>entry point</i> untuk <i>peacebuilding</i> .	NGOs, kelompok mandiri (<i>self help group</i>).

5.3. Peran Masyarakat Sipil dan Kebutuhan *Post-conflict Peacebuilding*

Kerangka teoretikal yang disajikan dalam bab 2 menyetengahkan berbagai isu sentral yang berkaitan dengan demokrasi dan reintegrasi sosial, penegakan hukum dan penyelenggaraan pemerintahan serta pelayanan publik, reformasi sektor keamanan (penegakan keamanan dan ketertiban umum). Dalam beberapa *focus group discussion* muncul beberapa isu lain, misalnya tentang pemulihan psiko-sosial dan berbagai upaya dalam konteks pemulihan ekonomi. Selain itu, rejim *peacebuilding* perlu juga memperhatikan beberapa isu sentral yang berkaitan dengan pelaksanaan dan pemeliharaan situasi, misalnya peringatan dini dan tindakan-tindakan yang menonjol untuk tujuan pencegahan konflik, misalnya stabilisasi, rekonstruksi maupun rehabilitasi. Deteksi dini –dalam rentang mulai dari pengumpulan data, pengolahan data sampai dengan pilihan opsi kebijakan– memperoleh tempat tersendiri, sebagai bagian dari sistem *post-conflict peacebuilding* secara keseluruhan.

Beberapa hal yang disebut di bawah dimaksudkan untuk melihat kegiatan yang dapat dilakukan oleh masyarakat sipil dalam proses *post-conflict peacebuilding*. Harus diakui ada tumpang tindih dengan kategori yang disusun oleh Bank Dunia, namun dalam konteks Indonesia, kategori Bank Dunia lebih sesuai dianggap sebagai *cross-sector peacebuilding*, yang lebih menegaskan orientasinya pada *monitoring* atas *outcome* dan *impacts* dari kegiatan jangka pendek. Sekalipun program seperti itu harus dilakukan, *post-conflict peacebuilding* memerlukan lebih dari sekedar *monitoring* tetapi juga program yang lebih sistematis, programatis, dan jangka panjang.

Sebaliknya, kategori seperti akan disajikan di bawah, lebih menitikberatkan pada fungsi beberapa prinsip dan tatakelola *peacebuilding*. Fungsi-fungsi tersebut adalah:

Pertama adalah demokrasi dan tata kelola pemerintahan. Masyarakat sipil dapat memfasilitasi dalam membangun mekanisme pemerintahan lokal, menegakkan *checks and balances* antar institusi politik, pendidikan pemilih maupun kesadaran politik berkewargaan (*civic education*). Khususnya dalam konteks ini, penadbiran merupakan salah satu isu sentral, baik dalam kaitannya dengan penyelenggaraan proses demokrasi maupun pemerintahan dan pelayanan publik, serta praktik-praktik kerja yang *illigimate*, misalnya korupsi atau berbagai penyalahgunaan wewenang. Penadbiran dapat dilakukan dengan mendorong transparansi dan akuntabilitas publik.

Kedua adalah reintegrasi sosial dengan tujuan utama untuk memulihkan modal sosial yang memerlukan banyak hal, mulai dari memfasilitasi reintegrasi antar kelompok, *confidence bulding measures*, serta mencari landasan baru untuk tata hubungan sosial yang lebih baik. Pendidikan tentang, antara lain, budaya damai (*the culture of peace*) bisa merupakan sebagian dari usaha di bidang reintegrasi sosial. Gagasan awal dari seluruh kegiatan yang terkait dengan reintegrasi sosial ini adalah bagaimana membangun jembatan sosial, jejaring, ataupun pola hubungan yang dapat mengukuhkan keselarasan hubungan antar kelompok.

Ketiga adalah pemulihan ekonomi. Kondisi ekonomi kerap kali menjadi salah satu masalah penting dalam masa *post-conflict peacebuilding*. Terutama untuk mempersiapkan konsolidasi perdamaian, beberapa hal perlu memperoleh perhatian, antara lain; pengurangan kemiskinan, penciptaan kesempatan kerja, pengelolaan sumber daya, akuntabilitas finansial dan kebijakan publik. Lebih jauh dari sekedar memberi perhatian pada korban, program pemulihan ekonomi harus mengedepankan tindakan afirmatif kepada kelompok-kelompok marginal.

Keempat adalah integrasi *pascakonflik* baik dengan mengandalkan pada pemulihan psiko-sosial maupun “rekonsiliasi”. Termasuk dalam kategori pemulihan psiko-sosial adalah pemulihan dari trauma ataupun memori atas kekerasan (*memory of violence*) yang kerap kali tidak saja menjadi persoalan bagi korban, tetapi juga mereka yang sekedar mendengar atau mengetahuinya. Dalam konteks ini dapat dipertimbangkan pula program-program untuk mendukung ikatan-ikatan sosial sebagai salah satu bentuk “rekonsiliasi”.

Kelima adalah keadilan dan penegakan hukum. Hukum merupakan instrumen normal dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sistem peradilan umum (*criminal justice system*) merupakan tonggak penting dalam konteks itu. Dalam jangka pendek, *post-conflict peacebuilding* perlu memberi perhatian khusus pada advokasi dan bantuan hukum, akses kepada keadilan, dan mekanisme keadilan transisional. Selain itu, masyarakat sipil juga harus proaktif untuk mempromosikan pendekatan alternatif (*alternative dispute mechanism*) ataupun penyelesaian sengketa secara informal lainnya, baik yang disusun berdasarkan nilai-nilai dan mekanisme lokal maupun pendekatan yang lebih prognostik. Perlu ditegaskan bahwa dalam jangka menengah dan panjang, penggunaan mekanisme alternatif ini harus dikukuhkan menjadi ketentuan hukum yang lebih mengikat.

Keenam adalah kegiatan yang berkaitan dengan pemeliharaan keamanan dan ketertiban umum. Dalam konteks *post-conflict peacebuilding*, khususnya ketika kepercayaan masyarakat terhadap aparat keamanan sangat rendah, masyarakat sipil dapat memainkan berbagai peran, mulai dari identifikasi kebutuhan masyarakat dan bagaimana membangun kesadaran di antara mereka sendiri tentang “*community policing*”, sampai dengan kegiatan yang selama ini dikenal sebagai reformasi sektor keamanan, misalnya legislasi, penegasan hubungan tataran kewenangan, maupun desakan untuk menjamin agar pelaksanaan keamanan tidak mengurbankan kepentingan warganegara.

Rincian seperti dikemukakan di atas hanya sekedar sebagai panduan. Dalam praktek tidak mudah memisahkan dengan tegas antara kegiatan yang dimaksudkan terutama untuk, misalnya, proyek demokrasi atau reintegrasi sosial, integrasi pasca-konflik atau keadilan dan penegakan hukum. Sama sulitnya untuk membedakan apakah karakter dasar suatu aktivitas merupakan advokasi, sosialisasi atau komunikasi sebagaimana dimaksud dalam rincian tujuh fungsi positif masyarakat sipil menurut Bank Dunia. Kegiatan masyarakat sipil dalam konteks *post-conflict peacebuilding* agaknya harus disusun sebagai *building blocs*. Pendekatan ini akan lebih mudah dibanding menggunakan pendekatan lain, misalnya berdasarkan pada orientasi nilai (demokrasi, transparansi, toleransi, non-kekerasan, kesetaraan gender, penghapusan kemiskinan, dan kelestarian lingkungan) maupun berdasarkan impact kebijakan (mempengaruhi kebijakan publik, menegakkan akuntabilitas institusi dan aparat negara, menjawab kepentingan sosial, penguatan warganegara, memenuhi kebutuhan sosial tertentu).

Tabel 3 : Fungsi, Prinsip dan Tata Kelola *Peacebuilding*

Fungsi	Aktivitas	Tujuan
Demokrasi dan Penadbiran	Fasilitasi dalam rangka: <ul style="list-style-type: none"> - membangun mekanisme pemerintahan lokal - menegakkan <i>checks and balances</i> antar institusi politik - pendidikan pemilih - <i>civic education</i> 	Mendorong transparansi dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan proses demokrasi, pemerintahan dan pelayanan publik.
Reintegrasi Sosial	<ul style="list-style-type: none"> - Fasilitasi reintegrasi antar kelompok - <i>Confidence building measure</i> - Mencari landasan baru untuk tata hubungan social yang lebih baik - Pendidikan budaya damai 	Memulihkan modal sosial dengan membangun jembatan sosial, jejaring, atau pola hubungan yang dapat mengukuhkan keselarasan

		hubungan antar kelompok.
Pemulihan Ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> - Pengurangan kemiskinan - Penciptaan kesempatan kerja - Pengelolaan sumber daya - Akuntabilitas financial dan kebijakan publik 	Mengedepankan tindakan afirmatif kepada kelompok-kelompok marginal.
Integrasi Pasca Konflik	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Trauma healing</i> tidak hanya bagi korban tetapi juga pada mereka yang mendengar dan mengetahuinya - mengembangkan program-program untuk mendukung ikatan-ikatan sosial 	Mengandalkan pada pemulihan sosial maupun “rekonsiliasi”.
Keadilan dan Penegakan Hukum	<p>Advokasi dan bantuan hukum untuk:</p> <ul style="list-style-type: none"> - membuka akses kepada keadilan - mekanisme keadilan transisional - mempromosikan <i>alternative dispute mechanism</i> atau penyelesaian sengketa informal lainnya - mengukuhkan penggunaan mekanisme lokal dengan ketentuan hukum yang lebih mengikat 	Menegakkan hukum sebagai instrumen normal dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui sistem peradilan umum.
Pemeliharaan Keamanan dan Ketertiban Umum	<ul style="list-style-type: none"> - Identifikasi kebutuhan masyarakat atas keamanan - Membangun kesadaran tentang <i>community policing</i> - Membangun kesadaran tentang reformasi sector keamanan yang meliputi: <ul style="list-style-type: none"> o legislasi o penataan hubungan tataran kewenangan 	Menjamin pelaksanaan keamanan tidak mengurbankan kepentingan warga negara.

Bab VI

A Reference Manual

Manual disusun dalam konteks dan untuk tujuan tertentu, tak ada manual tunggal yang dapat menampung berbagai konteks dan tujuan itu. *Post-conflict peacebuilding* sendiri, seperti telah dikemukakan di bab-bab sebelumnya, merupakan upaya komprehensif yang dilakukan oleh berbagai pelaku (*stakeholders*). Integrasi dan sinergi, oleh karenanya, menjadi salah satu faktor penentu keberhasilan upaya *post-conflict peacebuilding* itu. Di lain pihak, organisasi-organisasi masyarakat sipil pada umumnya telah memiliki visi, misi dan tujuan organisasi yang menjadi pijakan mereka dalam melakukan berbagai kegiatan. Karena itu, *reference manual* ini hanya dimaksudkan sebagai rujukan, khususnya tentang beberapa kondisi, persyaratan, atau implikasi baku. Manual referensi ini hanya menggarisbawahi berbagai faktor penting yang telah ditegaskan di berbagai bab sebelumnya dengan lebih mengedepankan relevansinya dengan masyarakat sipil.

6.1. Pengertian dan Konsep Dasar *Post-conflict Peacebuilding*

Tak ada konsep *peacebuilding* yang dapat diberlakukan di segala konteks politik, situasi konflik. Konsep *peacebuilding* didefinisikan secara longgar sesuai dengan mandat organisasi, tujuan yang hendak dicapai, dalam kerangka waktu tertentu. Di lingkungan PBB saja tercatat lebih dari 5 definisi. Di Amerika Serikat, Departemen Pertahanan menggunakan istilah yang berbeda dengan Departemen Luar Negeri atau instansi bantuan internasional. Begitu pula halnya di Jerman, Inggris, Jepang dan Kanada. Amerika menggunakan istilah berbeda dari istilah yang digunakan Amerika Serikat, Inggris, Jerman dan Jepang.

Variasi Makna Peacebuilding

===== *time span* =====

Fokus pada rentang waktu setelah konflik	Fokus pada berbagai tahap konflik
Fokus sempit pada kegiatan spesifik	Berbagai kegiatan yang sangat luas dan mencakup antara lain <i>peacekeeping</i> , pemantuan hak-hak asasi manusia, mediasi, pembangunan, pendidikan, penadbiran dll.
Tujuan untuk segera mengakhiri konflik kekerasan	Tujuan jangka panjang dengan menyelesaikan akar masalah yang menyebabkan tindak kekerasan, termasuk ketidakadilan struktural
Berorientasi pada hasil (penyelesaian masalah)	Berorientasi pada proses transformasi
Fokus pada peranan pihak luar (internasional, nasional)	Fokus pada peranan aktor lokal dengan meningkatkan kemampuan mereka
Fokus pada pendekatan keamanan	Fokus pada pendekatan keadilan, kesejahteraan, dan kemakmuran

Peacebuilding

- Tahapan setelah tercapainya persetujuan damai, baik dalam bentuk persetujuan damai, konsensus sosial, maupun pengaturan tertentu yang dimaksudkan untuk mencegah terjadinya konflik dan mempersiapkan masa depan yang lebih baik.
- Melibatkan beragam aktor (pemerintah, aparat keamanan, dan masyarakat sipil) nasional dan/atau internasional.
- Menggunakan berbagai modalitas (bantuan keuangan, pelaksanaan proyek dan pelayanan, bantuan teknis, monitoring, riset dan evaluasi, serta *lobbying* dan bina-kesetiakawanan).
- Di bidang (sektor) terkait dengan demokrasi dan penadbiran, keadilan dan penegakan hukum, pemulihan psiko-sosial dan pemulihan ekonomi, menggunakan pendekatan multidimensional.

Post-conflict peacebuilding harus dimengerti sebagai tahap dan proses yang sekaligus memiliki karakter konflik dan damai. *Post-conflict peacebuilding* memiliki tujuan yang terbatas untuk mencegah terjadinya kembali konflik kekerasan dan mempersiapkan kondisi yang dapat dimanfaatkan untuk membangun konsolidasi perdamaian.

6.2. Post-conflict Peacebuilding Dalam Konteks Indonesia

- Pasca operasi pemulihan keamanan (Aceh, Maluku) dan/atau pelaksanaan konsensus politik baru (Aceh, Papua, Poso).
- Tidak dalam suasana *vaccum* pemerintahan. Perjanjian Helsinki (2005), Malino (2003 dan 2005), dan/atau institusionalisasi pola hubungan baru antara pemerintahan nasional di Jakarta dan pemerintahan daerah.
- Dilaksanakan dengan mengutamakan penyelenggaraan fungsi pemerintahan secara normal, dengan pembatasan secara ketat terhadap kemungkinan penggunaan pendekatan keamanan. "Intervensi" dianggap sebagai mobilisasi sumberdaya dari luar (nasional) dan ekstra-institutional.
- Multi dimensional (sosial, budaya, ekonomi, politik, dan penegakan hukum); konsistensi dengan tujuan jangka menengah (*peace consolidation*) dan panjang (*sustainable peace*).
- Partisipatoris semua *stakeholders*, transformatif.
- Dilaksanakan secara terencana, terukur dan dapat dipertanggungjawabkan.

6.3. Prinsip, Norma, dan Ketentuan Umum

- Demokrasi (*peaceful resolution of dispute, managed/sensitized security apparatus; deliberative process, good governance*).
- Reintegrasi sosial baik di dalam kelompok masyarakat maupun antara kelompok masyarakat dengan negara.
- Keberpihakan pada keadilan dan penegakan hukum (*justice in transition/alternative dispute mechanism, law enforcement/formalization*).
- Penyelenggaraan pemerintahan (*responsive and effective government, with considerable space for public participation*).
- Kapasitas deteksi dini, tindakan penyelesaian segera, dengan menggunakan instrumen yang terukur.

6.4. Beberapa Batu Sandungan

Berulangnya konflik kekerasan dan/atau terkikisnya upaya untuk membangun konsolidasi perdamaian dapat terjadi karena beberapa hal, antara lain:

- tidak terselesaikannya persoalan yang menjadi akar masalah terjadinya konflik kekerasan;
- kegagalan mengantisipasi masalah baru yang timbul dari dinamika sosial, ekonomi, maupun politik;
- ketidakpercayaan kepada pemerintah dan aparat keamanan.

Secara terpisah atau bersama-sama masalah-masalah tersebut dapat menimbulkan implikasi pada, antara lain:

- meluasnya ketidakpercayaan sosial, kemiskinan, maupun berbagai bentuk kekecewaan sekelompok masyarakat;
- terjadinya berbagai bentuk gangguan keamanan dan ketertiban, tindakan sepihak oleh kelompok masyarakat tertentu, militerisasi sipil, maupun berbagai situasi yang mengancam keamanan dan ketertiban umum, tidak berjalannya fungsi dasar pemerintahan;
- eskalasi menjadi konflik kekerasan.

6.5. Penyangga Rejim *Peacebuilding*

- Keharusan untuk menyelesaikan masalah-masalah mendesak (kemiskinan, ketidakpercayaan hubungan sosial, perlindungan kurban, rekonsiliasi; perumusan kebijakan dan strategi prioritas pada penanganan secara dini persoalan-persoalan baru, peningkatan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan yang disertai dengan transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan.
- Keharusan untuk memanfaatkan keadaan untuk memperluas ruang perdamaian baik melalui penghilangan akar masalah yang menyebabkan konflik kekerasan maupun memperluas cakupan pembangunan dan institusionalisasi demokrasi untuk membangun konsolidasi perdamaian.

Rejim *peacebuilding* harus:

- memanfaatkan kondisi sosial, ekonomi, politik dan kultural secara optimal; kepatuhan dan konsistensi untuk melaksanakan hasil persetujuan damai, konsensus politik, maupun modal sosial.
- memiliki kebijakan komprehensif, berdasarkan perkiraan keadaan secara obyektif, dengan rincian prioritas strategis.
- memanfaatkan potensi nasional, menemukan dan menggunakan mekanisme alternatif, yang kemudian diformalisasi sebagai ketentuan yang mengikat.

Pemerintah harus memiliki kebijakan yang terinci, strategi yang jelas, dan kemampuan yang mencukupi, serta penyelenggaraan yang bertanggungjawab secara politik, finansial, maupun operasional. Pemerintah dan/atau aparat pelaksana harus:

- memiliki rujukan legal dan/atau politik tentang tata kelola *post-conflict peacebuilding*.
- mengatur secara jelas tentang tataran kewenangan, mekanisme koordinasi, dan prosedur operasi standar yang terukur.
- melakukan sosialisasi dan komunikasi tentang *need assessment*, perkiraan keadaan, dan terselenggaranya instrumen pelaksanaan.
- Harus memberi ruang pada partisipasi publik untuk melakukan audit kebijakan, pengawasan pelaksanaan, dan membuka ruang bagi *public complaints*.

6.6. Best Practice untuk Masyarakat Sipil

Sesuai dengan kompetensinya, organisasi masyarakat sipil dapat berpartisipasi dalam sebagian atau seluruh proses *post-conflict peacebuilding*, terutama untuk:

- Menjalankan fungsi-fungsi, antara lain, advokasi, monitoring, pembangunan kapasitas, proteksi, pelayanan umum, sosialisasi, komunikasi dan intermediasi.
- Dalam sebagian atau seluruh upaya untuk menegakkan demokrasi dan penadbiran, membangun reintegrasi sosial, membantu pemulihan ekonomi, memperjuangkan keadilan dan penegakan hukum, membantu pelayanan publik, dan meliharaan keamanan dan ketertiban umum.
- Keberpihakan kepada kalangan marginal (kurban), keikutsertaan kritis (*critical participation*) atau komplementer pada pemerintah, dengan tetap berorientasi pada konsolidasi perdamaian.

Keberhasilan keikutsertaan masyarakat sipil dalam *post-conflict peacebuilding* ditentukan oleh beberapa faktor, khususnya:

- Komitmen, konsistensi, integritas.
- Memiliki rencana strategis (*target, indicators, resources*).
- Kemampuan untuk menjalin komunikasi, membangun jaringan dengan *stakeholders*.
- Memahami persoalan.
- Mengetahui kemampuan dan batas kemampuan, merumuskan tujuan dengan jelas, memiliki informasi yang lengkap.
- Akuntabilitas publik, proses belajar