

## **Governance sebagai Pengelolaan Konflik**

**Riza Noer Arfani \***

### **Abstract**

*The article explores the notion of understanding governance as part of conflict management, or vice versa, of understanding conflict management aspects as benefiting from governance concepts and practices. Governance, with its much broader meaning than government, suggests diverse relevant and significant clues, hints and ideas in the context of conflict management endeavors. One of which is the idea to involve larger audiences and stakeholders –beyond the conventional institutions such as governmental bodies– in policy making processes and public discourses. Such comprehension and appreciation of governance concepts and practices is certainly parallel with the conflict management philosophies, concepts and practices which based on and oriented toward integrative, non-formal and non-litigative mechanisms.*

### **Kata-kata kunci:**

*Governance; pengelolaan konflik; transitional governance; negara, masyarakat sipil; complex emergency*

Konseptualisasi *governance* yang lebih menekankan pada proses atau tatacara pemerintahan ketimbang struktur baku dan prosedur

- 
- **Riza Noer Arfani** adalah Staf pengajar Jurusan Ilmu Hubungan Internasional UGM, peneliti pada Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian UGM, dan Pusat Pengkajian Strategi dan Kebijakan.

formal pemerintahan merupakan aspek yang menarik untuk dikaji dalam kerangka pengelolaan konflik. Studi-studi mengenai resolusi konflik dan perdamaian menekankan pentingnya memasukkan dimensi proses dalam setiap penyelesaian konflik. *Interest-based negotiation* misalnya –yang memandang perlunya usaha untuk memindahkan *locus* negosiasi dari isu-isu posisional yang cenderung tak ditawarkan ke isu-isu berbasis kepentingan yang ditawarkan— merupakan sebuah pendekatan yang menekankan pada proses. *Governance*, pada saat yang sama, melihat pemerintahan adalah sebuah proses.

Dengan mengacu pada pengalaman pengelolaan konflik di sejumlah negara di kawasan Afrika Barat, Zartman (1997) sampai pada kesimpulan bahwa “*governing is conflict management*”, yaitu bahwa esensi dasar dari *governance* adalah pengelolaan konflik. Fungsi utama pemerintahan pada dasarnya adalah mengelola konflik di antara berbagai kelompok-kelompok politik, sosial, ekonomi yang ada di dalamnya. Dengan demikian, seperti kata Zartman tadi, kegiatan atau proses memerintah sesungguhnya adalah kegiatan mengelola perbedaan-perbedaan atau pertentangan-pertentangan antar-bagai kelompok, golongan dalam masyarakat.

### **Konteks Transisional**

Keperluan untuk memahami *governance* sebagai pengelolaan konflik nampak semakin mendesak ketika yang berlaku adalah proses *governance* dalam konteks masyarakat negara sedang berkembang dalam masa-masa transisional mereka dari otoriterisme politik ke sistem politik yang lebih terbuka. Tiga pertanyaan kunci berikut ini yang diajukan oleh *Institute of Development Studies (IDS)* dalam kajian atau riset tentang *governance* tahun 2002 lalu bisa menjadi referensi untuk mengembangkan isu-isu *transitional governance* yang relevan dengan kebutuhan untuk menjadikannya sebagai bagian dari usaha pengelolaan konflik:

1. Bagaimana lembaga-lembaga politik demokratis di negara sedang berkembang dan dalam masyarakat transisional bisa memastikan munculnya pemerintahan yang secara populer akuntabel dan efektif, yang mampu melayani publiknya atau warga negaranya,

termasuk mereka yang paling miskin dan yang paling tidak teroganisir?

2. Dalam kondisi apa dan dengan bentuk macam apa lembaga-lembaga demokratis tadi mampu menjamin adanya pengelolaan dan resolusi konflik-konflik sosial yang akut secara nir-kekerasan, khususnya konflik yang berurat berakar dari perbedaan-perbedaan cultural?
3. Bagaimana membangun kembali *governance* yang efektif dan absah selama dan setelah berlangsungnya konflik-konflik sosial besar, tanpa menggunakan kembali cara-cara koersif, sehingga antagonisme politis dan ketimpangan sosial yang sebelumnya menghantui bisa dihilangkan?

Dengan tiga pertanyaan tersebut, 3 (tiga) konteks berikut ini dapat dikembangkan sebagai bagian dari kajian tentang *governance* dan/atau *transitional governance* dalam pengelolaan konflik.

*Pertama*, konteks masyarakat di negara sedang berkembang, terutama pada saat transisi dari otoriterisme politik ke sistem politik yang lebih terbuka. Dalam situasi semacam ini yang diperlukan adalah pengelolaan *governance* yang spesifik untuk mencakup kondisi sosial dan politik yang rentan konflik (*conflict-prone*). Pemerintah dalam proses *governing* –terutama dalam situasi yang spesifik semacam ini– memerlukan keterlibatan pihak lain untuk mencegah secara dini meletusnya potensi-potensi konflik tersebut. Dalam hal inilah *governance* menemukan konteksnya, yaitu sebuah keadaan transisional yang mensyaratkan proses *governing* yang partisipatif.

*Kedua*, konteks keterlibatan segenap *governance stakeholders* dalam pengelolaan konflik sebagaimana dipersyaratkan tadi. Tidak hanya dalam situasi transisional, proses *governing* pada dasarnya adalah proses yang menggabungkan peran segenap pihak yang ada di dalamnya. Pemerintah yang secara konvensional memiliki kewenangan sekaligus tanggung jawab terbesar dalam proses itu menjadi pusat dalam jaringan peran antar-pihak tadi. Pihak-pihak lain –dari kalangan masyarakat sipil dan dunia usaha– berperan sebagai mitra yang memberi masukan kebijakan dari mulai proses perumusannya hingga ke penerapannya.

*Ketiga*, konteks pemanfaatan praktik-praktik lokal dalam pengelolaan konflik yang bisa menjadi basis bagi terselenggaranya praktik *governance* yang khas dan bersumberkan dari kebijaksanaan atau kearifan lokal (*local wisdoms*). Penggunaan kebiasaan lokal (*local tradition*) adalah salah satu ciri yang menandai keberhasilan penerapan *governance* untuk pengelolaan konflik di sejumlah tempat. Dengan memanfaatkan hubungan-hubungan sosial setempat yang telah berkembang sebelumnya, proses *governance* menjadi lebih mudah untuk dijalankan daripada misalnya dengan meniru secara kaku praktik-praktik sosial yang dikembangkan di luar kebiasaan setempat. Pemanfaatan praktik *governance* non-lokal hanya akan bernilai ketika ia dimodifikasi untuk menyesuaikan kebiasaan setempat.

### Topik-Topik Kunci

Dengan memahami 3 (tiga) konteks *transitional governance* tadi, kajian mengenai *governance* sebagai bagian dari usaha pengelolaan konflik perlu menawarkan topik-topik kunci berikut ini:

1. Tentang "*governance*" itu sendiri: apa konsep dan pengertian dasarnya, bagaimana ia dikembangkan;
2. Tentang "pengelolaan konflik": apa konsep dan pengertian dasarnya, bagaimana ia berhubungan dengan studi yang lebih luas mengenai resolusi konflik dan perdamaian;
3. Tentang hubungan antara negara, politik dan *governance*, yaitu bagaimana negara sebagai lembaga politik utama berperan dalam proses *governing*:
  - a. Tentang bagaimana lembaga-lembaga yang berada di dalam proses *governing* tersebut –baik yang berada pada level suprastruktur, "antara" maupun infrastruktur— memainkan peran masing-masing;
  - b. Tentang bagaimana negara sebagai sebuah fenomena atau gejala politik menghasilkan rezim atau aturan main dan kebijakan, dan bagaimana teori-teori politik yang menjelaskan gejala-gejala itu dikembangkan;

4. Tentang masyarakat sipil sebagai salah satu pilar penting dalam *governance*:
  - a. Apa konsep dan pengertian dasar masyarakat sipil, terutama untuk memahami 2 (dua) level keagenan masyarakat sipil, yaitu level individual dan level kelompok;
  - b. Tentang bagaimana pemahaman mengenai masyarakat sipil selama ini ditawarkan oleh teori-teori yang berkembang di seputarnya;
  - c. Apa makna perdebatan yang selama ini berkembang dalam wacana masyarakat sipil, seperti dalam hal hubungannya dengan lembaga-lembaga negara, dalam kehidupan ekonomi dan sosial yang lebih luas, hubungannya dengan LSM (lembaga swadaya masyarakat) yang gerakannya mengatasmakan masyarakat sipil, dan isu-isu transnasionalisasi atau globalisasi masyarakat sipil.
5. Tentang hubungan antara *governance* dan pengelolaan konflik:
  - a. Tentang bagaimana konseptualisasi dan praktik *governance* dapat dikembangkan untuk memfasilitasi usaha-usaha pengelolaan konflik;
  - b. Tentang bagaimana kendala-kendala yang dihadapi sebagai akibat praktik politik dan kenegaraan yang konvensional dapat diatasi demi menjalankan praktik *governance* yang sejalan dengan usaha pengelolaan konflik; dan
  - c. Tentang bagaimana usaha-usaha pengelolaan konflik yang konvensional tadi juga dapat sejalan dengan praktik dan konteks *governance* yang ada, misalnya bagaimana ia memanfaatkan kebiasaan setempat dan menjadikannya sebagai bagian dari mekanisme pengelolaan konflik.

### **Tentang Governance**

Istilah dan konsep *governance* diperkenalkan dalam konteks keraguan sejumlah pihak melihat efektifitas lembaga pemerintahan dan negara dalam menangani berbagai penyalahgunaan yang dilakukannya sendiri, terutama dalam soal korupsi atau penyelewengan dana-dana

pembangunan<sup>1</sup>. Sebagian pihak lainnya lebih meyakini bahwa demokrasi, demokratisasi atau usaha-usaha liberalisasi politik adalah jalan keluar untuk mengatasi penyalahgunaan oleh pemerintah atau negara semacam itu. Hanya melalui pemerintah yang demokratislah korupsi dan berbagai penyelewengan lainnya tersebut dapat diatasi.

Meskipun demikian, bagi pihak-pihak yang menawarkan gagasan mengenai *governance*, ide demokratisasi hanya dapat berlaku manakala *stakeholders* politik lainnya di luar negara atau pemerintah juga menerimanya. Yang kebanyakan berlangsung di negara-negara yang tengah beralih dari rezim otoriter ke rezim yang demokratis, perubahan politik lebih banyak berada pada wilayah politik negara atau pemerintahan. Itupun seringkali sangat sumir, yakni hanya dalam hal perubahan lembaga-lembaga politiknya. Pada saat yang sama, praktik penyelenggaraan negara atau pemerintahan tetap saja menyeleweng dan korup.

Berawal dari kerangka berfikir itulah sejumlah pihak menawarkan ide untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* sebagai alternatif dari ide mengenai demokratisasi yang tidak menyentuh berbagai persoalan penyalahgunaan oleh negara. Yakni sebuah gagasan mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan oleh segenap *stakeholders* yang berkepentingan terhadapnya dengan prinsip-prinsip yang telah disepakati bersama. Prinsip-prinsip itu antara lain tertera dalam definisi-definisi mengenai *governance* dan *good governance* sebagaimana diajukan berturut-turut oleh UNDP (*United Nations Development Program*), Landell-Mills dan Serageldin, *World Bank* (Bank Dunia) dan *Asian Development Bank* (Bank Pembangunan Asia)<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Lembaga-lembaga donor internasional, khususnya Bank Dunia dan UNDP (*United Nations Development Program*), adalah di antara yang paling berminat untuk mengembangkan konsep ini. Mereka pada umumnya menaruh perhatian pada terselenggaranya praktik pemerintahan yang lebih baik demi memperbaiki pengelolaan dana-dana pembangunan yang sebagian besar diperoleh sebagai bantuan atau hutang luar negeri. Penanganan korupsi yang berkoinciden dengan tingkat kemiskinan yang tinggi di negara-negara penerima bantuan Bank Dunia dan UNDP merupakan sasaran utama dalam usaha-usaha perbaikan praktik pemerintahan itu.

<sup>2</sup> Dikutip dari Agus Dwiyanto et al (2003b)

*"The exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences"*

*"A complex concept that includes the state institutions and structures, decision-making processes, capacity to implement and the relationship between government officials and the public"*

*"Relates to a nation's political system and how this functions in relation to a public administration and at the same time involves the efficiency and effectiveness of public management"*

*"The manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development... In broad terms, it is about the institutional environment in which citizens interact among themselves and with government agencies/officials."*

Dengan definisi-definisi itu sejumlah kalangan di Indonesia<sup>3</sup> menerjemahkan *governance* sebagai "tata pemerintahan", yaitu sebuah pemahaman terhadap proses pemerintahan yang bukan hanya mencakup struktur dan manajemen kelembagaan yang disebut sebagai "negara" atau "pemerintah" tetapi juga mencakup 2 (dua) pihak atau aktor (*stakeholders*) lain, yaitu masyarakat sipil dan kalangan swasta atau dunia usaha.

Prinsip-prinsip dasar yang kemudian menjadi karakteristik dasar dalam penyelenggaraan *good governance* menurut UNDP meliputi<sup>4</sup>:

*"participatory, sustainable, legitimate and acceptable to the people, transparent, promotes equity and equality, able to develop the resources and methods of*

---

<sup>3</sup> Contohnya adalah Tim Peneliti dari Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM yang bekerjasama dengan Kemitraan bagi Reformasi Tata Pemerintahan (the Partnership for Governance Reform), Kemitraan Pertumbuhan Ekonomi (the Partnership for Economic Growth) dan Bank Dunia yang melakukan Survei Governance & Desentralisasi (GDS) di lebih dari 150 kabupaten/kota di seluruh Indonesia pada tahun 2002 lalu. Untuk keterangan lebih rinci dapat dilihat di Panduan Penelitian Survei Governance dan Desentralisasi (2002) dan laporan-laporan penelitian mereka yang terangkum dalam Dwiyanto, et al (2003a dan 2003b).

<sup>4</sup> Dikutip dari Dwiyanto et al (2003b)

*governance, promotes gender balance, tolerates and accepts diverse perspectives, able to mobilize resources for social purposes, strengthens indigenous mechanisms, operates by rule of law, efficient and effective in the use of resources, engenders and commands respect and trust, accountable, able to define and take ownership of national solutions, enabling and facilitative, regulatory rather than controlling, able to deal with temporal issues, service oriented."*

Dengan karakteristik dasar itu sejumlah kalangan mencoba mengembangkan indikator-indikator yang relevan untuk penerapan *good governance*, terutama untuk kepentingan memotret praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks *transitional governance* di negara sedang berkembang sebagaimana yang telah disebut di awal tulisan ini. Contoh dari Filipina dan Indonesia menarik untuk diamati.

Pertama, dari Filipina, yang digagas oleh *the Philippines Institute for Development Studies (PIDS)*<sup>5</sup>. Kajian yang dilakukan oleh lembaga ini memasukkan aspek-aspek antara lain akuntabilitas, partisipasi, transparansi dalam informasi, prediktabilitas dalam aturan hukum, efisiensi sektor publik, pembangunan sosial, manajemen perekonomian yang baik, pemerintah yang berfungsi sebagai katalis dan dimiliki rakyat, *governance* yang berorientasi hasil, kompetitif, antisipatif dan berwirausaha, dan pembuatan keputusan dan tanggung jawab fiskal yang terdesentralisir sebagai indikator untuk penerapan *good governance* .

Kedua, dari Indonesia, yang ditawarkan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM. Kajian yang dilakukan melalui survai ini menawarkan aspek-aspek partisipasi, penegakan hukum, responsivitas, akuntabilitas, transparansi, manajemen konflik/membangun konsensus, kesetaraan/keadilan, efektivitas dan efisiensi sebagai indikator untuk mengukur kinerja *governance* dalam konteks pemerintahan daerah pasca-diterapkannya kebijakan desentralisasi .

---

<sup>5</sup> Philippines Center for Development Studies. Not dated

<sup>6</sup> Penjelasan lebih rinci mengenai indikator-indikator ini dapat dilihat dalam Manasan (1999) yang selanjutnya dikembangkan oleh Capuno (2000) dan Capuno et al (forthcoming).

<sup>7</sup> Lihat Dwiyanto, et al (2003a & 2003b) untuk uraian rinci mengenai aspek-aspek *good governance* ini.



## Tentang Pengelolaan Konflik

Pengelolaan konflik<sup>8</sup> pada dasarnya adalah setiap upaya intervensi (untuk mencegah aktualisasi, mende eskalasi, menghentikan dan menyelesaikan konflik) dalam salah satu (atau lebih) tahap konflik. Konflik dalam pandangan Kriesberg (1982 & 1998) memiliki 'biografi' yang tahap-tahap kehidupannya berjalan secara siklikal: bermula dari sumbernya, kemunculannya, pemicu awalnya, eskalasi dan de eskalasinya, terminasinya, hingga ke hasil dan konsekuensinya, kemudian berawal lagi sebagai sumber konflik yang baru, dan seterusnya<sup>9</sup>.

Sumber konflik adalah kondisi-kondisi laten dan aktual yang memproduksi keyakinan atau kepercayaan tentang adanya tujuan-tujuan yang tak selaras. Ia berasal dari konstruk teoretik atau asumsi dasar tentang sifat manusia dan proses sosial yang mengikutinya. Misalnya, secara internal, manusia memiliki instink agresif, mudah frustrasi, dan sebagainya. Secara interaksional, hubungan antar-manusia dapat mengarah pada dan diwarnai oleh proses-proses sosial yang *disintegrated*. Hal-hal inilah yang secara laten maupun aktual menjadi sumber-sumber konflik.

Kemunculan konflik merupakan rasa atau kesadaran kolektif yang dapat menghasilkan ketidakpuasan relatif terhadap pihak (-pihak) lain. Ini adalah tahap paling awal aktualisasi konflik, yaitu ketika kesadaran individu akan adanya ketidakpuasan dan tujuan-tujuan yang saling berlawanan dengan individu lain menjadi sebuah rasa atau kesadaran kolektif. Meskipun demikian, dalam model 'Segitiga Konflik' yang dikembangkan oleh Panggabean (1998) yang mengidentifikasi 3 (tiga) dimensi konflik (Situasi-Sikap-Perilaku), tahap ini belum menghasilkan perilaku konflik. Baru pada tahap berikutnya, Pemicu Awal, aktualisasi konflik menjadi semakin terlihat.

---

<sup>8</sup> Pengelolaan konflik atau manajemen konflik merupakan istilah atau konsep yang cakupannya luas meliputi bidang riset dan pendidikan resolusi konflik dan teknik-teknik penanganan konflik seperti negosiasi, mediasi dan berbagai intervensi pihak ketiga.

<sup>9</sup> Uraian rinci mengenai siklus dan tahap-tahap konflik bisa dilihat dalam misalnya Fisher (2000), Lewicki (1994) dan Arfani (2000a, 2000b dan 2002).

Pemicu awal adalah provokasi para pihak yang terlibat dalam konflik. Ini adalah tindakan mengaktualkan, mengeksplisitkan, verbalisasi, realisasi dari rasa, kesadaran atau situasi ketidakselarasan antar-pihak. Provokasi umumnya berbentuk 'persuasi', 'koersi' (*coercion*), 'balas jasa' (*reward*) atau 'iming-iming material maupaun non-material'. Dalam praktiknya, provokasi bisa berupa gabungan dari ketiga bentuk itu.

Dua tahap berikutnya, Eskalasi dan Deeskalasi, menyangkut perubahan dalam unit konflik dan dalam hubungan antar-pihak yang berkonflik. Eskalasi adalah perubahan dalam unit konflik yang: pertama, secara sosio-psikologis berupa loyalitas dan komitmen pada tujuan/posisi yang telah ditetapkan, serta *sense of crisis* terhadapnya; dan kedua, secara organisasional berupa perubahan dalam komposisi kelompok dan kompetisi dalam kepemimpinan yang semakin sengit. Eskalasi adalah juga perubahan dalam hubungan-hubungan antar-pihak yang bertikai dalam bentuk aksi sepihak atau bersama yang saling menyakiti.

Sementara itu, deeskalasi adalah perubahan dalam unit konflik yang: pertama, secara sosio-psikologis berupa sikap, tindakan atau penilaian untuk menimbang kembali 'ongkos' atau 'biaya' untuk mempertahankan tujuan/posisi awal, serta mendevaluasi tujuan/posisi itu ketika dirasakan terlalu mahal ongkosnya; dan secara organisasional berupa aksi-aksi kelompok moderat, dan menguatnya kecenderungan untuk berbeda atau heterogenitas dalam kelompok. Deeskalasi adalah juga perubahan dalam hubungan-hubungan antar-pihak yang bertikai dalam bentuk 'emerging ties' (hubungan yang terbentuk secara 'baru'), kontraksi tujuan/posisi (yaitu kapasitas untuk mempertahankan tujuan/posisi awal menjadi berkurang atau hilang sama sekali) dan 'intervensi' (yaitu ketika terbentuk aturan atau norma baru, tercipta usaha-usaha mediasi, dan terbentuknya konteks sosial baru).

Di tahapan-tahapan berikutnya, konflik akan melewati proses terminasi, serta pencapaian hasil dan konsekuensinya. Terminasi adalah proses penghentian konflik secara implisit (yaitu tidak diverbalisasi) maupun eksplisit (misalnya melalui teknik-teknik mediasi, fasilitasi atau negosiasi). Ini adalah tahap tercapainya kesepakatan atau penyelesaian konflik. Untuk menentukan sebuah konflik berhenti, sejumlah orang

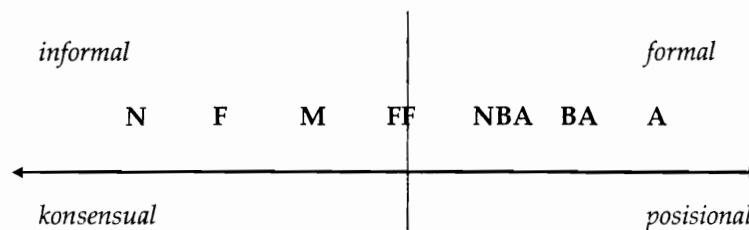
menyepakati bahwa ia selesai (baik pihak yang terlibat maupun bahkan para pengamatnya), atau secara arbitrer, misalnya dengan periodisasi menurut waktunya. Meskipun demikian, proses terminasi bisa merupakan awal dari konflik atau pertikaian baru.

Tahap berikutnya, hasil, merupakan tahap yang mempengaruhi *outcomes* suatu konflik, yaitu determinan konflik (tujuan, model eskalasi konfliknya (persuasi, koersi atau *rewards*), perbedaan kekuatan atau kekuasaan para pihak) atau determinan non-konflik yang berupa sumberdaya dan konteks sosial alternatif. Jenis hasil atau *outcomes* konflik bias distributif [menang/kalah, kompromi, kalah/menang] atau integratif (*joint*) [menang/menang, kalah/kalah]. Sedangkan tahap Konsekuensi merupakan redefinisi atas tujuan/posisi di masa-masa mendatang, kapasitas untuk mencapainya, potensi konflik internal dan efek-efek lain yang mungkin muncul.

Sebagaimana telah disebutkan, pengelolaan konflik dalam praktiknya mengembangkan teknik-teknik seperti negosiasi, fasilitasi, mediasi, pencarian fakta (*fact-finding*), arbitrase tak mengikat, arbitrase mengikat, maupun *adjudication* (eg. peradilan legal). Dalam kontinum pengelolaan atau resolusi konflik, teknik-teknik itu dapat dibedakan atau dikategorisasikan menurut aspek formalitas-informalitas proses penyelesaian konfliknya, posisional (*win-lose*) atau konsensual (*win-win*) bentuk resolusinya, koersifitas dalam *enforcement*-nya.

Dua diagram berikut ini menggambarannya:

**Diagram A**  
**Kontinum Resolusi Konflik**

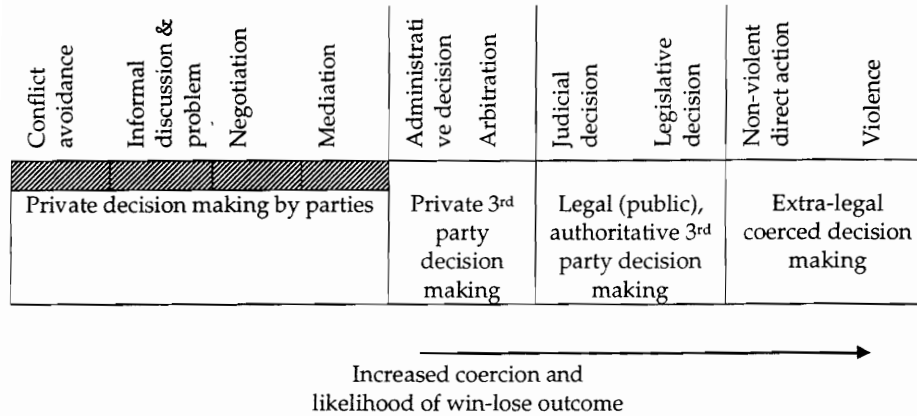


**Keterangan:**

N (*negotiation*) = negosiasi; F (*facilitation*) = fasilitasi; M (*mediation*) = mediasi; FF (*fact finding*) = pencarian fakta ; NBA (*non-binding arbitration*) = arbitrase tak mengikat; BA (*binding arbitration*) = arbitrase mengikat; A (*adjudication*) = peradilan legal

Sumber: Panggabean & Yuji, 1996

**Diagram B**  
**Kontinum manajemen & resolusi konflik**



Sumber: Moore, 1986

**Negara, Politik & Governance**

Sebagai lembaga politik paling esensial yang dikenal selama ini, negara mendapatkan perhatian paling serius dalam studi-studi mengenai politik, pemerintahan dan *governance*. Studi mengenai negara mencakup gejala-gejala politik yang berlangsung dalam lembaga-lembaga politik yang ada di dalamnya, seperti lembaga perwakilan rakyat (parlemen/legislative), lembaga-lembaga pemerintahan (eksekutif, birokrasi), dan seterusnya. Pada level inilah ditemukan lembaga-lembaga suprastruktur politik.

Sejumlah lembaga lainnya mewakili dua level yang lain: infrastruktur dan 'antara'. Lembaga-lembaga yang tumbuh di masyarakat, seperti lembaga adat, pemerintahan dan perwakilan warga

di tingkat desa, dan lembaga-lembaga lain yang dalam konteks komunitas atau masyarakat sipil mewakili lembaga-lembaga infrastruktur. Sementara itu, pers atau media massa, partai politik, organisasi massa lainnya mewakili lembaga-lembaga antara.

Secara lebih rinci, konsep dan isu-isu pokok yang perlu dikaji dalam tema ini adalah lembaga-lembaga politik beserta gejala-gejala yang berlangsung di dalamnya. Pertama-tama yang perlu dikaji adalah lembaga-lembaganya, di antaranya:

1. Lembaga negara [dengan mengkaji definisi, konsep, dan teori mengenai negara]
2. Lembaga-lembaga Suprastruktur [dengan mengkaji gejala-gejala politik dalam lembaga-lembaga negara: parlemen, birokrasi pemerintahan, militer, dsb.]
3. Lembaga-lembaga 'Antara' [dengan mengkaji gejala-gejala politik dalam lembaga-lembaga yang menjadi (atau diasumsikan sebagai) perantara politik warga: pers/media massa, partai politik, kelompok kepentingan atau penekan, lobby, dan seterusnya]
4. Lembaga-lembaga Infrastruktur [dengan mengkaji gejala-gejala politik dalam lembaga-lembaga yang dibentuk dalam konteks komunitas atau masyarakat sipil: pemerintahan atau perwakilan warga desa, adat, dll]

Kedua, yang juga perlu dikaji adalah gejala-gejala politik yang berlangsung dalam lembaga-lembaga itu. Secara garis besar, terdapat 2 (dua) gejala utama: rezim atau aturan main dan kebijakan atau aturan legal-formal yang dikeluarkan oleh negara. Melengkapi definisi mengenai negara yang cenderung *all-encompassing* mencakup sebuah pakta untuk mendominasi kekuatan-kekuatan politik utama, rezim adalah gejala spesifik yang berupa jalinan atau hubungan antar-kekuatan politik tadi, bisa formal maupun informal. Rezim adalah aturan main di antara mereka<sup>10</sup>. Sedangkan kebijakan adalah gejala umum dalam perpolitikan, yaitu –mengikuti cara pandang Teori

---

<sup>10</sup> Pandangan ini misalnya diadopsi oleh Fernando Henrique Cardoso, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America" dalam Collier (1979), hal.38-40.

Sistem— salah satu *output* dari proses politik (Mas'ood & MacAndrews, 1989).

Ketiga, untuk melengkapi kajian mengenai lembaga dan gejala politik tersebut, sejumlah teorisasi mengenai keduanya kiranya juga perlu diketahui<sup>11</sup>. Berikut ini 3 (tiga) di antaranya:

1. Teori Sistem atau Fungsionalisme Struktural [sebagai contoh teori yang memahami lembaga-lembaga dan gejala-gejala politik sebagai sebuah system]
2. Teori-Teori mengenai Demokrasi dan Demokratisasi [sebagai contoh teori yang memahami gejala-gejala politik sebagai bermuara pada proses demokratisasi atau system politik demokrasi]
3. Teori-Teori mengenai Otoriterisme dan Negara Otoriter [sebagai contoh teori yang memahami gejala-gejala politik secara apa adanya, yakni dalam hal ini adanya represi atau tekanan dari negara kepada warganya]

Keempat, untuk mendalami esensi dari berjalannya lembaga-lembaga politik dan berbagai gejala yang menyertainya, perlu juga memasukkan dalam kajian ini sejumlah isu yang selama ini menjadi bahan perdebatan. Beberapa di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Artikulasi dan Agregasi Kepentingan [yang dihasilkan dari Teori Sistem]
2. Transisi Demokrasi [yang dihasilkan dari teori-teori mengenai demokrasi]
3. Militer dan Politik [yang dihasilkan dari teori-teori mengenai otoriterisme]

Bagaimana ide mengenai *governance* dan *good governance* berhadapan dengan realitas sebagaimana dipotret oleh teori-teori, konsep-konsep dan perspektif-perspektif konvensional mengenai negara, politik dan gejala-gejala yang menyertainya yang telah diuraikan di atas? Sejumlah argumen mengenai hal ini –yang akan dibahas dalam

---

<sup>11</sup> Lihat misalnya perdebatan yang dikembangkan oleh Hall & Ikenberry (1989).

bagian terakhir tulisan ini— menarik untuk diperhatikan. Ini karena argumen-argumen yang diajukan berorientasi fungsional untuk menangani perubahan-perubahan sosial yang konfliktual di masyarakat atau negara sedang berkembang di saat mereka dalam masa transisi dari otoriterisme politik ke sistem politik yang lebih terbuka. Namun, sebelum melangkah ke bagian terakhir itu, yang perlu mendapat perhatian juga adalah wacana mengenai masyarakat sipil sebagai salah satu pilar dalam *governance*. Bagian berikut ini membahas soal itu.

### **Masyarakat Sipil sebagai Pilar *Governance***

Wacana sentral dalam pembicaraan mengenai masyarakat sipil (*civil society*) adalah isu penguatan posisinya –terutama ketika berhadapan dengan negara dan proses politik yang mengikutinya— dan pemberdayaan perannya dalam kegiatan-kegiatan kemasyarakatan. Ada dua level yang bisa diajukan untuk membahasnya. Pertama, pada level individual sebagai bahan dasar pembentuk masyarakat sipil. Kedua, pada level kelompok atau keagenan (*agency*) yang dibentuk untuk mengagregasikan kepentingan individu. Keduanya menentukan kuat tidaknya posisi dan berdaya tidaknya peran masyarakat sipil.

Pada level individual, keterlibatan atau keikutsertaan individu dalam kegiatan-kegiatan kemasyarakatan merupakan indikasi awal untuk menentukan posisi dan peran masyarakat sipil. Kesadaran individual untuk terlibat dan ikut serta dalam proses politik yang lebih dalam merupakan indikator berikutnya. Pada level keagenan, persoalan-persoalan kemandirian, keberdayaan dan aktivisme agen penyalur aspirasi merupakan isu sentral untuk mengukur seberapa kuat dan berdaya masyarakat sipil itu.

Secara lebih rinci, isu-isu dan tema-tema pokok yang dikaji dalam usaha penguatan dan pemberdayaan masyarakat sipil paling kurang perlu mencakup: pertama, pengertian konseptual ‘masyarakat sipil’ itu sendiri, siapa mereka, bagaimana posisi mereka di hadapan 2 (dua) pilar lain dalam *governance*, dan apa yang membedakan mereka dari kedua pilar yang lain itu, dan seterusnya. Pemahaman dua-level sebagaimana telah disebutkan kiranya bias membantu memperjelas konseptualisasi mengenai masyarakat sipil. Pada level individual, fenomena partisipasi individual dalam kegiatan sosial, perpolitikan dan

pengambilan kebijakan publik dapat menjadi ukuran atau parameter aktivisme masyarakat sipil. Pada level keagenan, fenomena keagenan masyarakat, seperti menguatnya peran LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dan media massa dalam proses sosial, perpolitikan dan pengambilan kebijakan publik kiranya pula bisa menjadi indikasi menguatnya dan berdayanya masyarakat sipil.

Kedua, berbagai perspektif teoretik mengenai masyarakat sipil juga perlu mendapat pengamatan khusus. Sebagaimana dibahas oleh Mas'ood (2000), selama ini dikenal adanya 3 (tiga) perspektif teoretik yang berkembang. Pertama, perspektif pluralis liberal yang mengamati dan mendefinisikan masyarakat sipil berdasarkan pengalaman masyarakat liberal di Eropa Barat dan Amerika Utara. Kedua, perspektif Eropa Timur yang menawarkan gagasan mengenai masyarakat sipil menurut pengalaman negara-negara bekas komunis Eropa Timur. Dan ketiga, perspektif Bank Dunia yang mengembangkan konsep masyarakat sipil menurut studi-studi Bank Dunia di berbagai negara sedang berkembang di luar Eropa Timur. Di luar 3 (tiga) perspektif itu, ada pula yang mengembangkannya berdasarkan pengamatan Antonio Gramsci –sehingga kemudian disebut sebagai perspektif Gramscian— yang melihat masyarakat sipil sebagai bagian penting dalam usaha hegemoni negara<sup>12</sup>.

Ketiga, yang perlu juga mendapat perhatian dan kajian serius dalam wacana masyarakat sipil adalah polemik atau perdebatan mengenai isu-isu tertentu yang kontroversial<sup>13</sup> seperti:

- a. Polemik mengenai posisi negara dan masyarakat sipil: yang diperlukan adalah eksplorasi pengalaman masyarakat sipil dalam berhubungan dengan negara.
- b. Perdebatan mengenai posisi masyarakat sipil dalam kehidupan ekonomi: yang ditekankan di sini adalah eksplorasi pengalaman masyarakat sipil dalam mengelola perekonomian mereka sendiri.

---

<sup>12</sup> Misalnya seperti yang dikembangkan oleh Fakhri (1996).

<sup>13</sup> Topik-topik perdebatan ini dapat diikuti misalnya dalam Cox (1995), Giddens (1984), Gonzales de Asis (2002), Hardiman (1993), LSAF & TAF (1999), Martinussen (1997) dan Randle (1994).



- c. Perdebatan mengenai peran masyarakat sipil dalam kehidupan sosial, yaitu bagaimana mereka berpersan dalam proses perubahan sosial yang lebih luas: yang diperlukan adalah eksplorasi pengalaman masyarakat sipil dalam kehidupan sosial mereka sendiri, misalnya dalam hal *social safety*.
- d. Kontroversi keberadaan LSM dan bagaimana mereka mengembangkan strategi pemberdayaan masyarakat sipil: yang dibutuhkan adalah eksplorasi pengalaman masyarakat sipil dalam merintis dan mengembangkan LSM.
- e. Diskusi mengenai proses transnasionalisasi atau globalisasi gerakan masyarakat sipil: yang diperlukan adalah eksplorasi pengalaman masyarakat sipil dalam merintis dan mengembangkan jaringan transnasional atau global.

### **Governance dan Pengelolaan Konflik**

Pertanyaan yang segera mengemuka setelah melihat kompleksitas konsep dan praktik “*governance*” dan “*pengelolaan konflik*” sebagaimana tergambar di bagian sebelumnya adalah: apakah mungkin menggabungkan keduanya? Seberapa *feasible* mengadopsi argumen Zartman bahwa *governance* itu sendiri adalah *pengelolaan konflik*? Kalau jawaban atas 2 (dua) pertanyaan tersebut adalah ‘ya’, bagaimana mengembangkan studi *pengelolaan konflik* yang bisa memanfaatkan konsep dan praktik *governance* yang ada?

Oyamada (2002) mengajukan argumen bahwa praktik *governance* di tingkat lokal –terutama dalam konteks masyarakat yang baru saja keluar dari situasi konflik— yang didukung oleh masyarakat internasional adalah mungkin. Yaitu jika, pertama, diterapkan sistem *governance* yang berbeda untuk tahap-tahap konflik yang berbeda. Tahap pasca-konflik akan memerlukan sistem *governance* yang berbeda dari tahap pra-konflik dan pada saat konflik berlangsung. Kedua, jika ada pengakuan bahwa yang berlaku adalah *complex emergencies* yang memerlukan keterlibatan masyarakat internasional dalam urusan politik local atau domestik, penciptaan dan penjagaan perdamaian, pemolisian, birokrasi publik, hak asasi manusia, penanganan pengungsi, urusan-urusan humaniter lain dan aspek rehabilitasi dan pembangunan kembali.

Dengan kedua syarat itu, Oyamada selanjutnya mengidentifikasi 3 (tiga) jenis bantuan yang bisa dikembangkan untuk mendukung penanganan pasca-konflik dengan memanfaatkan sistem *governance* yang ada. Pertama, bantuan humaniter atau kemanusiaan yang meliputi aspek-aspek mendesak penanganan konflik, seperti pengungsi korban konflik, penyediaan peralatan kesehatan, refungsionalisasi rumah sakit dan pelayanan publik lain yang mendesak, dll. Kedua, bantuan rehabilitasi yang mencakup rekonstruksi infrastruktur perekonomian utama seperti jalan, pasar dan sarana transportasi. Ketiga, bantuan pembangunan yang meliputi aspek-aspek konvensional pembangunan kemasyarakatan yang dilakukan pada saat konflik sudah benar-benar mereda.

Pendekatan fungsional semacam ini tentu saja mengatasi persoalan-persoalan peran negara atau pemerintah yang selama ini mengganjal. Dalam perspektif konvensional, negara atau pemerintah adalah segalanya, sehingga misalnya dalam Teori Sistem nyaris tidak ada proses politik yang tidak melewati struktur kenegaraan. Demikian pula dalam teori-teori mengenai demokratisasi, agen utama perubahan adalah tetap negara, sehingga masyarakat sipil dalam kaca mata ini memerlukan untuk melawan atau resisten terhadap setiap peluang munculnya perilaku otoriter negara. Pendekatan semacam yang diajukan Oyamada mentransformasi cara-cara berfikir konvensional ini dengan cara fungsional, yaitu bahwa *governance* atau urusan pengelolaan pemerintahan adalah urusan bersama karena yang dihadapi adalah persoalan mendesak yang dibutuhkan penyelesaian secara cepat.

Dengan pendekatan semacam ini, ada sejumlah aspek atau dimensi yang diperlukan untuk mengembangkan *governance* dalam konteks masyarakat yang tengah melalui konflik atau yang baru saja keluar dari situasi konflikual atau yang berada dalam masa transisi politik<sup>14</sup>. Pertama, rekonsiliasi politik, yaitu kebutuhan untuk mendamaikan pihak-pihak yang bertikai, penetapan kembali legitimasi negara atau pemerintah setempat, dan rekonstruksi sosial terhadap

---

<sup>14</sup> Pembahasan di bagian ini mengadopsi argumen Oyamada (2002) dengan modifikasi berdasarkan sumber-sumber dan hasil pengamatan lain, seperti Zartman (1997), Rupesinghe (not dated) dan UNDP (not dated).

masyarakat yang telah terpecah belah. Kedua, restabilisasi kehidupan sosial, yaitu keperluan untuk menata kembali lembaga-lembaga publik yang esensial untuk memastikan pelayanan dasar kepada masyarakat, jaminan keamanan dan kebebasan berusaha. Ketiga, penegakan lembaga-lembaga politik demokratis, yaitu usaha untuk memastikan bahwa basis dari aturan dasar perpolitikan yang akan dikembangkan adalah demokrasi. Dan keempat, keberlanjutan dari program-program tersebut, yaitu upaya untuk memastikan bahwa langkah-langkah itu akan tetap berlanjut di masa yang akan datang dengan, misalnya, menyediakan bantuan pengembangan kelembagaan instansi atau kantor-kantor pemerintahan maupun lembaga-lembaga yang didirikan oleh warga masyarakat.\*\*\*\*\*

### Daftar Pustaka

- Arfani, Riza Noer, (2000a). 'Governance, Masyarakat Lokal dan Perusahaan Multinasional.' Materi untuk Sesi Pelatihan Nasional LEAD Indonesia Cohort 7. Jakarta: Yayasan Pembangunan Berkelanjutan.
- Arfani, Riza Noer, (2000b). 'Konflik: Pengertian Dasar.' Materi untuk Sesi Pelatihan Nasional LEAD Indonesia Cohort 7. Jakarta: Yayasan Pembangunan Berkelanjutan.
- Arfani, Riza Noer, (2002). 'Konflik Sosial dan Biografi Konflik', *hand-out* mata kuliah Negosiasi dan Mediasi, Magister Perdamaian & Resolusi Konflik (MPRK) UGM.
- Capuno, Joseph J. (2000). 'GOFORDEV Index: Advocating Good Governance for Local Development.' *Issues & Letters*. Vol.9 N0.5-6. Sept-Dec 2000. The Philippines Center for Policy Studies.

- Capuno, Joseph J Melody S. Garcia & Janette S. Sardalla. (forthcoming). 'Tracking Good Governance and Local Development: Is the GOFORDEV Index a Valid Measure?' *the Philippine Journal of Public Administration*.
- Collier, David ed. (1979). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Cox, Eva. (1995). *A Truly Civil Society*. Sydney, NSW: ABC Book.
- Dwiyanto, Agus, M. Syahbudin Latief, Agus H. Hadna, Riza N. Arfani. (2003a). *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSKK UGM & Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.
- Dwiyanto, Agus, Riza N. Arfani, Agus H. Hadna, Setiadi, Bevaola K, Amelia Maika, Bambang S. Kuncoro, M. Yusuf. (2003b). *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSKK UGM, Kemitraan, PEG-USAID dan Bank Dunia.
- Fakih, Mansour. (1996). *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial: Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fisher, Simon (2000). *Mengelola Konflik: Ketrampilan dan Strategi untuk Bertindak*. London & Jakarta: Zed Books, RTC & British Council.
- Giddens, Anthony. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley & LA: University of California Press.
- Gonzales de Asis, Maria & Jairo Acuna-Alfaro. (2002). *Civic Participation in National Governance*. Draft for Discussion. World Bank Governance Module.
- Hall, John A. & G. John Ikenberry. (1989). *The State*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hardiman, F. Budi. (1993). *Menuju Masyarakat Komunikatif: Ilmu, Masyarakat, Politik dan Postmodernisme menurut Jurgen Habermas*. Yogyakarta: Kanisius.

- LSAF & TAF. (1999). *Gerakan Keagamaan dalam Penguatan Civil Society: Analisis Perbandingan Visi dan Misi LSM dan Ormas Berbasis Keagamaan*. Jakarta: LSAF.
- Manasan, Rosario G. et al. (1999). "Indicators of Good Governance: Developing an Index of Governance Quality at the LGU Level" Discussion Paper Series No.99-04. PIDS.
- Martinussen (1997) *Society, State & Market*. Halifax: Fernwood Books.
- Mas'ood, Mohtar. (2000). *Ekonomi Politik Pembangunan*. Diklat Kuliah Magister Administrasi Publik UGM.
- Mas'ood, Mohtar & Collin MacAndrews, eds. (1989). *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Moore, Christopher W. (1986). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. San Francisco: Jossey-Bass Publ.
- Oyamada, Eiji. (2002). 'Local Governance.' Materi disampaikan dalam Lokakarya Nasional Perdamaian & Resolusi Konflik: *State of the Art* dan Strategi Pendidikan. Yogyakarta: PSKP UGM-SEACSN.
- Panggabean, Samsu Rizal & Yuji Uesugi. (1996). 'Conflict Dimensions.' Paper (not-published). George Mason University.
- Panggabean, Samsu Rizal. (1998). 'Basis Konflik Sosial.' Materi kuliah Konflik: Analisis dan Transformasi, Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIPOL UGM, Yogyakarta.
- Philippines Center for Development Studies. (*tanpa tahun*). 'Promoting Local Development Through Good Governance.' *Governance Project*.
- Randle, Michael. (1994). *Civil Resistance*. London: Fontana Press.
- Rupesinghe. (*tanpa tahun*). 'Governance and Conflict Resolution in Multi-Ethnic Societies'

UNDP. (*tanpa tahun*). 'Reintegration & Governance at Local Levels'.

Zartman, I. William. Ed. (1997). *Governance as Conflict Management: Politics and Violence in West Africa*. Washington DC: Brookings Institution Press.