

BAB 2 KAJIAN TEORETIK

2.1 Deskripsi Konseptual

Penelitian ini menggunakan metode penelitian positivis (kualitatif, deskriptif, induktif) dan teori yang digunakan adalah teori evaluasi kebijakan dengan kriteria yang menjadi tujuan dari sistem peringatan dini pencegahan konflik sosial. Teori inilah yang digunakan untuk menganalisis penerapan kebijakan sistem peringatan dini pencegahan konflik sosial.

2.1.1 Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan ketetapan yang diberlakukan pihak yang berwenang, dilaksanakan dengan metode tertentu untuk mencapai tujuan dari pembuat kebijakan. Terdapat banyak definisi yang dibuat oleh banyak pakar, beberapa pakar yang memberikan definisi diantaranya ;

Menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan mendefinisikan Kebijakan Publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktik-praktik tertentu (*a projected program of goals, values, and practices*).⁵

Sedangkan menurut David Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagai akibat aktivitas pemerintah (*the impact of government activity*)⁶ James Anderson yang menyatakan bahwa kebijakan publik itu adalah “*a relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*”⁷ Steve A Peterson mendefinisikan sebagai *Government Action to Address some problem*⁸

⁵ Riant Nugroho. 2008. Public Policy. PT Elex Media Komputindo: Jakarta. Hlm. 83

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

Menurut Thomas Dye menjelaskan bahwa Kebijakan Publik meliputi apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*)⁹

Menurut Riant Nugroho Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.¹⁰

Dengan demikian kebijakan publik secara umum dapat diartikan sebagai ketetapan, keputusan ataupun perintah yang dikeluarkan oleh pihak berwenang atau pemerintah guna mencapai tujuan tertentu atau untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang dalam pelaksanaannya agar terealisasi membutuhkan metode atau strategi tertentu.

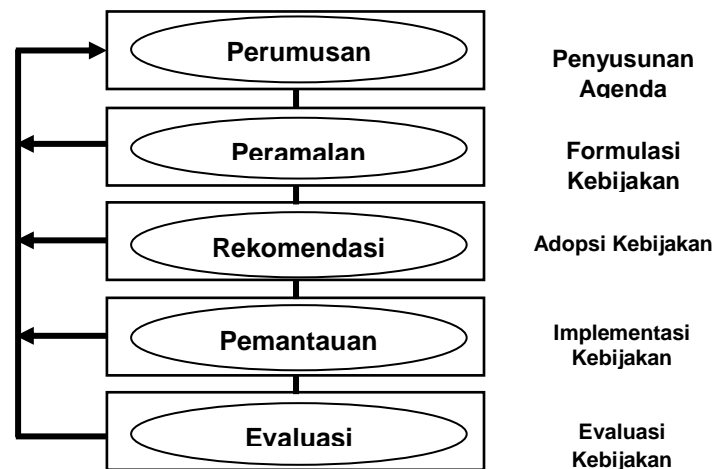
2.1.2 Tahapan Kebijakan Publik

William N Dunn mengemukakan bahwa tahap-tahap kebijakan publik diantaranya mencakup : (1) Tahap penyusunan agenda, (2) Tahap formulasi kebijakan , (3) Tahap adopsi kebijakan, (4) Tahap implementasi kebijakan, dan (5) Tahap evaluasi kebijakan. Berikut prosedur proses pembuatan kebijakan dengan tipe-tipe pembuatannya. ¹¹

⁹ *Ibid.* hlm.: 84

¹⁰ Riant Nugroho. 2008. Public Policy. PT Elex Media Komputindo: Jakarta. hlm. : 85

¹¹ William M Dunn. 2013. Analisis Kebijakan Publik. Gajahmada University Press: Yogyakarta. hlm. 25



Gambar 2.1 Kedekatan prosedur analisis kebijakan dengan tipe-tipe pembuatan kebijakan

Sumber : William N Dunn : *Analisis Kebijakan Publik*, 2013

1. Penyusunan agenda

Pada tahap ini para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke dalam agenda para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama,

2. Tahap formulasi kebijakan.

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan terbaik, pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk

mengatasi masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3. Tahap adopsi kebijakan,

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas *legislative consensus* antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

4. Tahap implementasi kebijakan.

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing, beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implmentors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan.

Tahap ini kebijakan yang telah dilaksanakan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

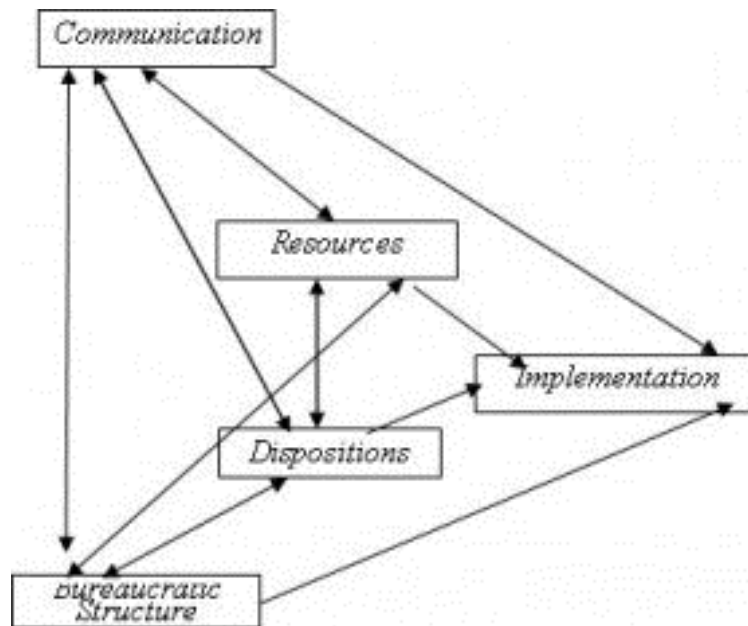
2.2 Implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.¹² Implementasi melibatkan usaha dari pembuat kebijakan untuk mempengaruhi bawahannya atau staf pegawainya untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran. Untuk kebijakan yang sederhana, cukup melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, namun sebaliknya, untuk kebijakan yang sifatnya makro, maka upaya implementasi akan melibatkan berbagai institusi mulai dari aparaturnya tingkat desa hingga pemerintah pusat, yang berpotensi memunculkan kerumitan dalam pelaksanaannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah. Pertama, langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau kedua, memformulasikan kebijakan turunan dari kebijakan publik tersebut.

Menurut George C. Edwards III implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, kemudian ada empat variabel dalam kebijakan publik yaitu Komunikasi (*Communications*), Sumber Daya (*resources*), sikap (*dispositions atau attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

Ke empat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Tujuan kita adalah meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan. Penyederhanaan pengertian dengan cara membreakdown (diturunkan) melalui eksplanasi implementasi kedalam komponen prinsip. Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi.

¹² Riant Nugroho. 2008. Public Policy. PT Elex Media Komputindo: Jakarta. hlm. 432



Gambar 2.2 Dampak langsung dan tidak langsung dalam Implementasi

Sumber : George III Edward : *implemeting public policy*, 1980

Faktor –faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut George C. Edwards III sebagai berikut :

a. Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkanluaskannya.

Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus

mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implemetor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

b. Sumberdaya

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana

Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program.

Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana

cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Kenyataan dilapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan. Kekurangan informasi/pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

c. Disposisi atau Sikap

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan ; kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya

sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program.

Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

d. Struktur Birokrasi

Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Van Horn dan Van Meter mengemukakan beberapa unsur yang mungkin mempengaruhi kapasitas suatu organisasi dalam melaksanakan implementasi kebijakan, yaitu:

1. *the competence and size of an agency's staff,*
2. *the degree of hierarchical control of subunit decisions and processes within the implementing agencies;*
3. *an agency's political resources (e.g., support among legislators and executives);*
4. *the vitality of an organization;*
5. *the degree of "open" communications (ie., networks of communication with free horizontal and vertical communication, and a relatively high*

degree of freedom in communications with persons outside the organization) within an organization;

6. *the agency's formal and informal linkages with the policy making" or "policy - enforcing" body. (p.471)¹³*

Bila sumberdaya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, implementasi masih gagal apabila struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak orang, serta pemborosan sumberdaya akan mempengaruhi hasil implementasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan mempengaruhi individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi.

2.3 Evaluasi Kebijakan

James Anderson dalam buku Winarno membagi evaluasi kebijakan menjadi tiga tipe¹⁴, tiap tipe evaluasi didasarkan pada pemahaman evaluator terhadap evaluasi, yakni sebagai berikut :

a. Tipe pertama

Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.

b. Tipe kedua

Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam

¹³ Van Meter, et.al., 1975. "The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework". *Administration and Society*, Vol.6 No.4. London: Sage Publications, Inc.

¹⁴ Budi Winarno. 2007. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses Edisi Revisi*, Media Presindo. Yogyakarta.

melaksanakan program.

c. Tipe ketiga

Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Berdasarkan ketiga tipe tersebut yang paling sesuai dalam penelitian ini adalah tipe yang ketiga, yakni tipe evaluasi kebijakan sistematis, di mana peneliti ingin melihat sejauh mana pelaksanaan Kebijakan Terkait Pencegahan konflik melalui peringatan dini UU PKS, dengan mencari tahu apakah kebijakan yang dijalankan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Edi Suharto¹⁵, tujuan kebijakan publik sosial, dalam konteks pembangunan sosial, kebijakan sosial merupakan suatu perangkat, mekanisme, dan sistem yang dapat mengarahkan dan menterjemahkan tujuan-tujuan pembangunan. Kebijakan sosial senantiasa berorientasi kepada pencapaian tujuan sosial. Tujuan sosial ini mengandung dua pengertian yang saling terkait, yakni memecahkan masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial.

Menurut Edi Suharto¹⁶ model-model yang umumnya digunakan dalam analisis kebijakan publik adalah:

- a. Model Prospektif adalah bentuk kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan sebelum suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut juga model prediktif
- b. Model Retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan setelah kebijakan diimplementasikan. Model ini biasa disebut model evaluatif, karena banyak

¹⁵ Edi Suharto. 2012. Analisis Kebijakan Publik. Alfabeta. Bandung, Hlm. ; 61

¹⁶ *Ibid.* Hlm.86)

melibatkan pendekatan evaluasi terhadap dampak-dampak kebijakan yang sedang atau telah diterapkan

- c. Model Integratif adalah model perpaduan antara kedua model di atas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik sebelum maupun sesudah suatu kebijakan dioperasikan.

2.4 Kebijakan yang Dievaluasi

Dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhatikan dalam membicarakan evaluasi. Menurut Winarno¹⁷ setidaknya ada lima dimensi yang harus dibahas dalam memperhitungkan dampak dari sebuah kebijakan. Dimensi-dimensi tersebut meliputi:

- a. Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat
- b. Kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan
- c. Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan yang akan datang
- d. Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik
- e. Biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Evaluasi kebijakan sebagai aktivitas fungsional, sama tuanya dengan kebijakan itu sendiri. Pada dasarnya ketika seseorang hendak melakukan evaluasi dampak kebijakan, ada tiga hal yang perlu diperhatikan yaitu:

¹⁷ Budi Winarno, Kebijakan Publik : Teori dan Proses Edisi Revisi, Media Presindo. Yogyakarta. 2007 , Hlm. 171-174

- a. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal ini berfungsi untuk menilai aspek instrumen (cara pelaksanaan) kebijakan dan menilai hasil dari penggunaan instrumen tersebut.
- b. Evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah dihadapi. Pada fungsi ini evaluasi kebijakan memfokuskan diri pada substansi dari kebijakan publik yang ada. Dasar asumsi yang digunakan adalah bahwa kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada. Hal yang seringkali terjadi adalah tujuan tercapai tapi masalah tidak terselesaikan.
- c. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberi sumbangan pada evaluasi kebijakan lain terutama dari segi metodologi. Artinya, evaluasi kebijakan diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian-penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi.

Evaluasi kebijakan secara sederhana menurut William Dunn dalam Agustino¹⁸, berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai-nilai atau manfaat-manfaat kebijakan hasil kebijakan. Ketika ia bernilai bermanfaat bagi penilaian atas penyelesaian masalah, maka hasil tersebut member sumbangan pada tujuan dan sasaran bagi evaluator, secara khusus, dan pengguna lainnya secara umum. Hal ini dikatakan bermanfaat apabila fungsi evaluasi kebijakan memang terpenuhi dengan baik. Salah satu fungsi evaluasi kebijakan adalah harus memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kinerja kebijakan.

Dampak kebijakan dalam hal ini melingkupi komponen sebagai berikut :

- a. Kesesuaian antara kebijakan dengan kebutuhan masyarakat, untuk mengukur seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat

¹⁸ Agustino, Leo. 2008. Dasar-dasar Kebijakan Publik. Alfabeta: Bandung. hlm.187

dicapai melalui tindakan kebijakan/program. Dalam hal ini evaluasi kebijakan mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu telah dicapai.

- b. Pelaksanaan kebijakan, yaitu untuk mengetahui apakah tindakan yang ditempuh oleh *implementing agencies* sudah benar-benar efektif, responsive, akuntabel, dan adil. Dalam bagian ini evaluasi kebijakan juga harus memperhatikan persoalan-persoalan hak azasi manusia ketika kebijakan itu dilaksanakan. Hal ini diperlukan oleh para evaluator kebijakan karena jangan sampai tujuan dan sasaran dalam kebijakan publik terlaksana, tetapi ketika itu diimplementasikan banyak melanggar hak asasi warga. Selain itu untuk mengetahui bagaimana dampak kebijakan itu sendiri. Dalam bagian ini, evaluator kebijakan harus dapat memberdayakan *output* dan *outcome* yang dihasilkan dalam suatu implementasi kebijakan.

Sifat evaluasi, menurut William N. Dunn,¹⁹ evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif.

1. Fokus Nilai

Evaluasi difokuskan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi.

2. Interdependensi Faktor Nilai

Tuntutan evaluasi tergantung baik "fakta" maupun "nilai". Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh

¹⁹ William N Dunn. 2013, Pengantar Analisis Kebijakan Publik: Gajahmada University Press. hlm.: 608

masyarakat; untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.

3. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau

Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-permis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex ante*).

4. Dualitas Nilai

Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada dapat dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

2.4.1 Fungsi Evaluasi

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan telah dicapai. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan

secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

2.4.2 Pendekatan dalam Evaluasi Kebijakan.

Evaluasi implementasi kebijakan mempunyai dua aspek penting yang saling berhubungan, yaitu aspek menggunakan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik dan aspek berbagai aplikasi nilai untuk menentukan manfaat hasil kebijakan. Pendekatan-pendekatan dalam evaluasi kebijakan:

1. Evaluasi Semu

Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi valid tentang hasil kebijakan. Ukuran manfaatnya suatu kebijakan atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial.

2. Evaluasi Formal

Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan. Tujuan dan sasaran pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.

3. Evaluasi Keputusan Teoritis

Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit

diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan. Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.

Menurut William N. Dunn,²⁰ bahwa dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan digunakan tipe kriteria yang berbeda-beda untuk mengevaluasi hasil kebijakan. Di bawah ini adalah beberapa kriteria evaluasi:

1. Efektivitas (*effectiveness*), berkenaan dengan apakah suatu kebijakan mencapai hasil yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas ini berkaitan dengan rasionalitas teknik, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau moneternya.
2. Efisiensi (*efficiency*), berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha. Ukuran-ukuran yang digunakan dalam kriteria efisiensi adalah jangka waktu pelaksanaan kebijakan, sumber daya manusia yang diberdayakan untuk melaksanakan kebijakan,
3. Kecukupan (*adequacy*), berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria ini menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.
4. Kesamaan atau perataan (*equity*), berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat.
5. Responsivitas (*responsiveness*), berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.

²⁰ William N Dunn. 2013, Pengantar Analisis Kebijakan Publik: Gajahmada University Press. hlm.: 429-438

6. Ketepatan (*appropriateness*), berhubungan dengan rasionalitas substantif. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan kebijakan dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.

2.5 *National Security* atau Keamanan Nasional

Keamanan nasional dalam persepsi masyarakat Indonesia umumnya biasa disebut dan disamakan dengan *security* yang identik dengan penjagaan atau kemananan yang hanya dalam konteks ketertiban umum. Namun sebenarnya *security* memiliki arti yang lebih luas dari sekedar permasalahan ketertiban tersebut hal ini diantaranya dapat kita lihat dari beberapa definisi yang dikemukakan oleh ahli mengenai konsep *security*.

Kemananan nasional (*national security*) pada konteks modern merupakan konsep yang dikembangkan pasca Perang Dunia ke II yang dimotori oleh Amerika Serikat mengenai pemahaman akan persyaratan dasar untuk menjaga kelangsungan hidup suatu negara (*state*) dengan memanfaatkan instrument ekonomi, diplomasi, militer dan politik. Secara disiplin ilmu *national security* atau kemananan nasional terus berkembang sejak tahun 1940 di Amerika Serikat dengan menghadapi dinamika perubahan secara global, diawali dengan kondisi sejak paska Perang Dunia II, kondisi perang dingin, hingga paska perang dingin. Tantangan *national security* atau kemananan nasional tidak lagi merupakan tantangan konvensional yakni perang-perang simetrikal, antar aktor negara, dan berkembang menjadi perang-perang asimetris antara aktor negara dan non negara, khususnya antara negara dengan teroris. Demikian pula dimensi keamanan nasional juga berubah.

Tabel 2.1 Dimensi Keamanan dalam Pendangan Tradisional dan Non Tradisional

DIMENSI KEAMANAN	KEAMANAN TRADISIONAL	KEAMANAN NON TRADISIONAL
<i>The origin of threat</i>	Ancaman berasal dari luar	Ancaman berasal dari lingkungan domestic dan internasional
<i>The nature of threat</i>	Ancaman bersifat militer	Ancaman bersifat nirmiliter
<i>Changing response</i>	Pendekatan militer	Pendekatan nirmiliter, melalui pendekatan hukum, ekonomi, sosial dan diplomasi
<i>Changing responsibility of security</i>	Negara sebagai aktor tunggal	Aktor keamanan dilihat pada kerjasama individu, organisasi, dan negara pada tataran global.
<i>Core values of security</i>	Obyek keamanan adalah kedaulatan dan territorial negara	Obyek keamanan adalah penghormatan HAM, lingkungan, kehidupan sosial, dan keamanan insani.

Sumber : Yosua Praditya, et. al, 2016, Keamanan di Indonesia, Nadi Pustaka, Jakarta, hlm. 7

Istilah keamanan memiliki pengertian yang beragam. Secara etimologis, konsep keamanan (*security*) berasal dari bahasa latin “*secures*” (se + cura) yang bermakna terbebas dari ketakutan (*free from danger, free from fear*). Kata ini juga bias bermakna dari gabungan kata “se” (yang berarti tanpa/ without) dan “*curus*” (yang berarti “*uneasiness*”). Sehingga bila digabungkan kata ini bermakna “*liberation from uneasiness, or a peacefull situation without any risk or threats.*”²¹ Miriam webster mendefinisikan *security* yakni 1) *the quality or state of being secure such as* : a) *freedom from danger, safety*; b) *freedom from fear or anxiety*; c) *freedom*

²¹ Liota P.H (2002). *Boommerang Effect : The Convergence Of National and Human Security*

from the prospect of being laid off job security. 2) something given, deposited, or pledged to make certain the fulfillment of an obligation, surety. 3) an instrument of investment in the form of a document (such as a stock certificate or bond) providing evidence of its ownership. 4) a) something that secures, protection. b)(1) measures taken to guard against espionage or sabotage, crime, attack, or escape, (2) an organization or department whose task is security. ²² Berikutnya Buzan mengatakan bahwa “*Security is taken to be about the pursuit of freedom from threat and the ability of states and societies to maintain their independent identity and their functional integrity against forces of change, which they see as hostile. The bottom line of security is survival, but it also reasonably includes a substantial range of concerns about the conditions of existence. Quite where this range of concerns ceases to merit the urgency of the “security” label (which identifies threats as significant enough to warrant emergency action and exceptional measures including the use of force) and becomes part of everyday uncertainties of life is one of the difficulties of the concept.*”²³ Kemudian pengertian “*nasional*” mengandung makna yang luas tidak hanya negara sebagai subyek maupun obyek tunggal, tetapi juga melingkupi entitas didalamnya.”²⁴ Menurut Walter Lippman (1943) *A Nation has security when it does not have to sacrifice its legitimate interest to avoid war, and is able, if chalanged, to maintain them by war.*”

Pemahaman Dari konsep keamanan nasional, memiliki empat dimensi, antara lain : a). dimensi pertahanan negara, b). dimensi stabilitas dalam negeri, c). dimensi ketertiban publik, dan d). dimensi keamanan insani. Pada Rancangan Undang-undang Keamanan Nasional Pasal 2 menyebutkan bahwa Keamanan Nasional merupakan segala upaya secara

²²Webster, Miriam. Online dapat dilihat di : <https://www.merriamwebster.com/dictionary/security>

²³ Barry Buzan, “New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century” *International Affairs*, 67.3 (1991), hlm. 432-433.

²⁴ Prihantono, et. al. dalam Makmur Supriyatno, *Tentang Ilmu Pertahanan*, (Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014): hlm. 41

cepat, bertahap, dan terpadu dengan memberdayakan seluruh kekuatan nasional untuk menciptakan stabilitas keamanan melalui suatu sistem keamanan nasional.²⁵

Dari beberapa pengertian tersebut, *national security* dapat diartikan bahwa Keamanan nasional tidak hanya menjadi keamanan terhadap negara saja, yaitu adanya ancaman militer terhadap suatu negara namun memiliki pengertian yang lebih luas tidak hanya terkait akan adanya ancaman militer saja tetapi juga ancaman yang bersifat non militer.

Barry Buzan mencoba menawarkan tiga landasan keamanan nasional: landasan ideasional, landasan institutional, dan landasan fisik. Apa yang oleh Buzan dianggap sebagai landasan fisik meliputi penduduk dan wilayah serta segenap sumber daya yang terletak di dalam lingkup otoritas teritorialnya; landasan institusional meliputi semua mekanisme kenegaraan, termasuk lembaga legislatif dari eksekutif maupun ketentuan hukum, prosedur dan norma-norma kenegaraan; landasan ideasional dapat mencakup berbagai hal termasuk gagasan tentang “wawasan kebangsaan”.²⁶ Menurut Barry Buzan bahwa kerangka keamanan nasional harus berlandaskan konsep Kepentingan Nasional (*national interest*). Makmur Supriyanto menjelaskan dalam bukunya bahwa Pertahanan Negara terkait fokus kepentingan nasional yang utama dan dianggap penting bagi kesejahteraan nasional, kemakmuran, dan keberlanjutan.²⁷ Dari apa yang diungkapkan Buzan dan Makmur, keamanan nasional tidak hanya berorientasi melindungi wilayah namun juga berorientasi keada kesejahteraan nasional. Hal ini menunjukkan bahwa kesejahteraan manusia dapat tercapai jika keamanan dan keselamatan yang menyangkut

²⁵ Rancangan Undang-undang RI tentang Keamanan Nasional, Pasal 2

²⁶ Barry Buzan dalam Kusnanto Anggoro. 2003. Keamanan Nasional, Pertahanan Negara, Dan Ketertiban Umum. Makalah Pembanding Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII. diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI Hotel Kartika Plaza, Denpasar, 14 Juli 2003

²⁷ Makmur Supriyatno, Tentang Ilmu Pertahanan, (Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), hlm. 128

obyek kepentingan nasional dipenuhi. Negara berikutnya harus hadir menjamin dan melindungi sumber daya tersebut. Kondisi terjaminnya sumber daya, politik yang stabil, ekonomi, dan kondisi damai merupakan esensi dari keamanan nasional.

Dua dasar pemikiran keamanan nasional menurut Buzan, terdiri dari

1. *Securitization*

Dalam tradisi konstruktivis radikal mengartikan bahwa ancaman mempunyai makna sosial. Sehingga dapat dimaknai bahwa meskipun secara militer tidak dianggap mengancam keamanan, namun jika secara sosial dianggap mengancam maka keadaan itu dapat diambil tindakan *security*. Sehingga Buzan et. al. mengartikan bahwa keamanan bukan dalam konteks “obyektif” sebuah ancaman yang riil, tetapi secara subyektif.

2. *Sector analysis*

Analisis sektoral memahami bahwa *security* melampaui makna politik-militer, mencakup pula ekonomi, sosial, dan lingkungan. Analisis sektoral ini digunakan untuk mempermudah proses analisis dengan melihat suatu ancaman sebagai kesatuan holistic yang dilihat dalam sistem dan sub-sistem dimana ancaman tersebut dapat berkembang.²⁸

2.5.1 *Human Security* atau Keamanan Manusia

Istilah *security* juga telah bergeser dan berkembang (semakin luas). Semenjak tahun 1994 dengan keluarnya *The Human Development* dari UNDP, dikenal pula istilah “*human security*” yang berarti : pertama, keamanan dari ancaman kronis kelaparan, penyakit dan penindasan. Kedua, berarti perlindungan dari gangguan mendadak yang merugikan pola kehidupan sehari-hari di rumah, ditempat kerja ataupun dalam masyarakat *The Human Development Report* tersebut di atas mengidentifikasi 7 (tujuh) yang merupakan *human security*, yaitu (1) *economic security*, (2) *food*

²⁸ Buzan et al.dalam Nugroho, Riant. 2014. *National Security Policy* Suatu Pengantar. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm.16

security, (3) *health security*, (4) *environmental security*, (5) *personal security*, (6) *community security*, dan (7) *political security*. Fokus dari *human security* adalah manusia, bukan bukan negara.

UNDP mencatat bahwa ‘Sudah terlalu lama, konsep keamanan (*security*) telah dibentuk dari potensi konflik antar negara. Sudah terlalu lama, keamanan disamakan dengan ancaman terhadap perbatasan suatu negara. Sudah terlalu lama, negara-negara mencari senjata untuk melindungi keamanan mereka. Bagi kebanyakan orang saat ini, perasaan tidak aman muncul lebih dari kekhawatiran tentang kehidupan sehari-hari daripada dari ketakutan akan peristiwa dunia yang dahsyat. Keamanan pekerjaan, keamanan kesehatan, keamanan lingkungan, keamanan dari kejahatan, ini adalah masalah keamanan manusia yang muncul di seluruh dunia. Dengan demikian, keamanan manusia, kadang-kadang didefinisikan sebagai “kebebasan dari rasa takut” dan kebebasan atas “keinginan” kini telah menjadi ungkapan utama dari pendekatan terhadap keamanan di era pasca perang dingin. Sering disebut sebagai *people-centred security* atau “keamanan dengan wajah manusia”, keamanan manusia menekankan hubungan yang kompleks dan hubungan yang sering diabaikan antara martabat manusia, hak asasi manusia, kemiskinan manusia dan pembangunan. Hari ini semua diskusi keamanan menuntut penyatuan dimensi manusia.²⁹

Tetapi bagi beberapa ahli, keamanan manusia adalah tentang “kemampuan untuk melindungi manusia” dan juga “melindungi negara”, sementara dalam beberapa pengertian keamanan manusia seperti mantan Menteri Luar Negeri Kanada Lloyd Axworthy, “*human needs rather than states needs are paramount.*” Axworthy percaya hal ini terjadi setelah perang dingin karena konflik-konflik intrastate menjadi lebih umum daripada

²⁹ Lihat Justin Bayor, *What is Human Security and National Security?*, National Network Coordinator WANEP-GHANA, http://www.wanep.org/wanep/index.php?option=com_content&view=article&id=184%3Aprogram-stories&catid=40%3Aghana&Itemid=58&limitstart=1

konflik-konflik antarnegara. Keamanan manusia pada dasarnya adalah upaya untuk membangun masyarakat di mana keselamatan individu menjadi prioritas “...where human rights standards and the rule of law are advanced and woven into a coherent web protecting the individual...” Komisi Keamanan Manusia PBB, mendefinisikan keamanan manusia (*human security*) “the protection of the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and human fulfilment, which stresses the importance of opportunities and choices to all human life”.³⁰

Para pendukung keamanan manusia setuju bahwa tujuan utamanya adalah perlindungan individu. Tetapi harus terdapat konsensus untuk merinci ancaman apa yang harus dilindungi yang dapat mengancam individu. Pendukung konsep keamanan manusia yang sempit, fokus pada ancaman kekerasan terhadap individu, sementara pendukung konsep keamanan manusia yang lebih luas berpendapat bahwa agenda ancaman harus diperluas untuk mencakup kelaparan, penyakit, dan bencana alam karena ini membunuh jauh lebih banyak orang daripada perang, genosida dan terorisme digabungkan.³¹

Keamanan Nasional bukan hanya tentang keamanan negara semata tapi juga menyangkut tentang keamanan negara dan juga keamanan individu di dalam negara. Hal ini pada dasarnya menyangkut perlindungan individu-individu di dalam negara ketika mempertahankan eksistensi negara. Keamanan nasional adalah juga tentang melindungi individu dari kekerasan serta dari kelaparan, penyakit, bencana, dll. Jika banyak orang menganggur, maka mereka kelaparan dan karena itu hal ini menjadi masalah keamanan nasional. Sebagai contoh apabila di negara konflik jika panen petani dihancurkan oleh kelompok bersenjata, maka penduduk akan menjadi kelaparan, maka hal itu bisa masuk ancaman keamanan nasional.

³⁰ Lihat, *ibid*

³¹ Lihat, *ibid*

Singkatnya, Keamanan Nasional adalah tentang kemampuan untuk melindungi individu dalam suatu negara serta melindungi negara.

2.6 Konsep *Conflict Early Warning and Early Response System* (CeWeRs)

Pencegahan konflik membutuhkan pemantauan yang hati-hati terhadap indikator meningkatnya ketegangan dan mengambil tindakan untuk meredakannya. Peringatan dini terdiri dari pengumpulan data, analisis risiko, dan transmisi informasi dengan rekomendasi kepada penerima yang ditargetkan. Sistem respons dini merujuk pada inisiatif pencegahan yang tepat waktu dan tepat, biasanya dilakukan pada tahap laten dari potensi konflik kekerasan yang dirasakan. Sistem peringatan dini dan respons dini telah diadopsi oleh organisasi internasional, lembaga bilateral, lembaga penelitian dan LSM.

CeWeRS (*Conflict Early Warning and Early Response System*) atau sistem peringatan dan tanggap dini konflik adalah serangkaian kegiatan yang berorientasi pada pencegahan konflik. CeWeRS merupakan perkembangan lanjut dari konsep yang biasa disebut dengan eWS (*Early Warning System*). *Early Warning System* atau sistem peringatan dini, juga lazim digunakan dalam serangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pencegahan dampak kerusakan yang diakibatkan bencana alam. eWS merupakan paradigma baru yang berkembang pada tahun 1980-an. muncul dan berkembangnya paradigma ini seiring dengan meningkatnya kebutuhan akan adanya sebuah cara untuk mencegah terjadinya konflik.

Pada awal kemunculannya, *Early Warning System* ini dikembangkan untuk melakukan deteksi dini di negara-negara Afrika Selatan, Rwanda, dan lain-lain. Akan tetapi, kemudian menjadi wacana internasional setelah Sekretaris Jenderal PBB, yang pada saat itu Boutros Ghali, pada tahun 1992 yang mengatakan; *“The cohesion of State is threatened by brutal ethnic, religious, social, cultural or linguistic strife...action to prevent*

disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur".³²

Jelas sekali dalam kalimatnya bahwa diperlukan sebuah aksi untuk mencegah perselisihan yang terjadi di berbagai pihak, mencegah meningkatnya eskalasi perselisihan dan membatasi penyebaran terjadinya perselisihan. Pada saat itu PBB, mengembangkan bentuk *Early Warning System* yang disebut sebagai "*An Agenda for Peace*" dengan membangun cara diplomasi yang berperspektif pencegahan konflik dan manajemen konflik. Konsep tersebut kemudian dikembangkan lagi dengan melibatkan para pekerja kemanusiaan, para akademisi, dan lembaga PBB yang kemudian membentuk sebuah proyek yang disebut sebagai *CeWS Research Project* pada tahun 1993.³³

Definisi CeWeRS sangat beragam diantaranya menurut Austin '*any initiative that focuses on systematic data collection, analysis and/or formulation of recommendations, including risk assessment and information sharing, regardless of topic, whether they are quantitative, qualitative or a blend of both.*'³⁴ *Within early warning, three components can be differentiated: '(1) estimating the magnitude and timing of relative risks of emerging threats, (2) analyzing the nature of these threats and describing plausible scenarios, and (3) communicating warning analyses to decision makers.'* (Woocher 2008: 3) *Early response, accordingly, means: 'any initiative that occurs in the latent stages of a perceived potential armed conflict with the aim at reduction, resolution or transformation. The term*

³² Alker R. Hayward, Ted Robert Gurr, Kumar Rupesinghe. *Journeys Through Conflict: Narratives and Lessons*. New York: Rowan & Littlefield Publisher, Inc.

³³ Panduan Institusionalisasi Sistem Peringatan dan Tanggap Dini Konflik di Indonesia hlm. 53

³⁴ Austin lihat di Herbert Wulf and Tobias Debiel, 2009, *Working Paper* no. 49 - *Regional and Global Axes of Conflict - Conflict Early Warning and Response Mechanisms : Tools for Enhancing the Effectiveness of Regional Organisations ? A Comparative Study of the AU, ECOWAS, IGAD, ASEAN/ARF AND PIF Institut für Entwicklung und Frieden May 2009*

mechanism will refer to the individual units of an E[arly] W[arning] S[ystem] such as data collection, data formatting, data analysis with the understanding that there is a relationship and process between these unities for the system to operate.’ (Austin 2004: 23)³⁵

An Early Warning and Response System (EWRS) is a tool whose primary objective is to prevent the escalation of violence that could jeopardize the integrity of individuals and democratic governance. The EWRS are mechanisms for preventing and addressing conflicts that focus on the systematic collection, processing and analysis of information (quantitative or qualitative) about conflict situations for the purpose of warning decision-makers so that they can take measures or implement actions that will avoid the emergence or escalation of conflict. These systems aim to: Identify the causes of a conflict, Anticipate their outbreak, and Mitigate their impact.³⁶ Early Warning and Response Systems (EWRS), selain menghasilkan analisis dan mengeluarkan peringatan, juga menawarkan rekomendasi tentang bagaimana dan kapan untuk melanjutkan, dan berkontribusi untuk mengidentifikasi entitas yang bertanggung jawab untuk melaksanakan tanggapan. What does EWRS mean? Early, a warning issued with enough time for prevention measures to be implemented, escalation avoided, and mitigation measures activated. Warning, a signal issued by the system to anticipate crisis situations for the purpose of preventing their outbreak and mitigating their impact. Response, a reaction generated by the entity that receives the warning, based on recommendations suggested by the System. System, a set of interconnected steps/processes with specific and complementary functions, pointing to a common purpose.³⁷

³⁵ *Ibid*

³⁶ *Practical Guide Early Warning and Response Systems Design for Social Conflicts* dari United Nations Development Programme (UNDP) dan Organization of American States

³⁷ *Ibid*

Empat Generasi Sistem Peringatan Dini

EWS / EWRS dapat dibedakan satu sama lain tergantung pada bagaimana informasi (*sources and tools*) dikumpulkan dan siapa yang mengumpulkan dan menganalisisnya. Empat generasi yang berbeda dapat diidentifikasi.

1. Generasi pertama

Sistem peringatan dini pertama dilaksanakan oleh para aktor yang berada di luar zona konflik untuk melakukan analisis dan mengeluarkan peringatan tentang berbagai masalah, mulai dari konflik bersenjata hingga krisis kemanusiaan. Sistem ini mendasarkan analisis mereka pada sumber-sumber sekunder dan memelopori penggunaan alat analisis kuantitatif untuk mencegah eskalasi kekerasan. Sebagian besar sistem ini tidak memiliki mekanisme untuk mendapatkan informasi kepada masyarakat yang terkena dampak atau kepada para pembuat keputusan, juga tidak menghubungkan peringatan dengan respons awal.

2. Generasi kedua

Sistem ini memasukkan informasi kualitatif dalam analisis konflik spesifik. Selain itu, pemantauan dan pelaporan acara dilakukan oleh tim yang berada di dalam negara dan wilayah yang berkonflik, keuntungannya memungkinkan pemahaman konteks yang lebih baik. Akhirnya, rekomendasi yang dihasilkan dari analisis disajikan kepada pengambil keputusan utama sebagai bagian dari desain sistem. Namun, seperti pada generasi pertama, analisis akhir dan penerbitan peringatan diarahkan kepada orang-orang yang berada di luar wilayah konflik dan biasanya tidak melibatkan aktor lokal dalam respon awal.

3. Generasi ketiga

Sistem generasi ketiga adalah metode campuran (alat kuantitatif dan kualitatif) dan ditugaskan peran khusus kepada orang-orang yang tinggal di daerah konflik. Jadi pemantauan dan analisis konflik dilakukan oleh orang-orang di lapangan, biasanya di tempat konflik. Dalam beberapa kasus,

sistem yang “berpusat pada orang” ini menyediakan mekanisme untuk melibatkan para pemimpin masyarakat yang terkena dampak dalam kegiatan respons awal.

4. Generasi keempat

Sistem ini mewakili perkembangan terbaru dalam disiplin pencegahan konflik dan menggabungkan analisis informasi yang dihasilkan melalui teknologi informasi dan komunikasi baru. Seperti sistem generasi ketiga, sistem ini didasarkan pada informasi yang diperoleh langsung di tempat-tempat konflik, tetapi tidak harus menggunakan monitor lapangan. Sistem generasi keempat memanfaatkan mekanisme kolaboratif untuk memperoleh informasi melalui data seluler (*crowdsourcing*) atau analisis otomatis volume besar data yang dihasilkan oleh sumber terbuka di internet.³⁸

Sementara itu, WANeP (*West Africa Network for Peacebuilding*) mendefinisikannya sebagai “*the collection and analysis of information about potential and/or actual conflict situations, and the provision of policy options to influential actors at the national, regional and international levels that may promote sustainable peace.*” Menurut WANeP, tujuan lain dari CeWeRS adalah: Pertama, memobilisasikan sumber daya dan membangun kapasitas aktor lokal. Kedua, melakukan pendekatan terhadap aktor negara, agar bisa membangun tanggapan yang konstruktif. Serta Ketiga, menjamin adanya komitmen aktor lokal dalam setiap tahap-tahap siklus konflik.³⁹

Di Indonesia sendiri, perkembangan *Early Warning System* mulai muncul dan berkembang setelah terjadinya beberapa konflik besar seperti, konflik Maluku, Konflik Kalimantan barat, konflik Poso, Konflik Aceh, konflik Papua dan lain-lain. bentuk-bentuk eWS yang dikembangkan sangat

³⁸ *ibid*

³⁹ WANEP, *Preventive Peace Building In West Africa: West Africa Early Warning And Response Network Training Module*, (Accra-Ghana: WANEP Secretariat, 2000)

beragam. Salah satu cara untuk melakukan *early warning* ini adalah dengan melakukan penelitian tentang indikator-indikator yang dapat menaikkan skala eskalasi konflik. Mohammad Zulfan Tadjoedin bersama UNSFIR juga telah melakukan apa yang disebut sebagai *early warning system*. Dengan menggunakan basis data media dan diperkaya dengan penelitian oleh para ahli, UNSFIR telah menginspirasi banyak pihak untuk segera bertindak melakukan hal-hal yang berkaitan dengan pencegahan konflik.

Bentuk *early warning* yang lain adalah yang dilakukan oleh World Bank dalam melakukan monitoring terhadap situasi keamanan di Nanggroe Aceh Darussalam setelah disepakatinya moU Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005. Monitoring yang dilakukan World Bank ini dilakukan secara berkala yaitu setiap satu bulan dengan mengambil basis data dari media massa yang beredar di NAD.

Berikutnya Ichsan Malik menyusun Kerangka dinamis pencegahan konflik guna melakukan deteksi dini dan respon dini terhadap konflik yang terjadi. Kerangka dinamis pencegahan konflik terdiri dari 5 komponen utama diantaranya ; komponen eskalasi dan deeskalasi, Faktor konflik, aktor konflik, pemangku kepentingan dan kemauan politik penguasa untuk menyelesaikan konflik dan membangun perdamaian. Yang menjadi hal mendasar penyebutan kerangka dinamis pencegahan konflik yaitu; analisis situasi dan kondisi konflik dan pasca konflik dapat muncul dari kelima komponen tersebut.



Gambar 2.3 Kerangka Dinamis Pencegahan dan Resolusi Konflik
Sumber : Ichsan Malik, 2014

LIPI menyampaikan bahwa sistem pencegahan konflik atau kerangka kerja pencegahan konflik pada dasarnya adalah sebuah sistem manajemen untuk mengembangkan pengetahuan tentang konflik dan cara-cara pencegahannya. Sumber daya untuk pencegahan konflik tidak lagi terpisah-pisah namun terpusat pada struktur koordinatif yang memobilisasi sumber daya-sumber daya tersebut untuk digunakan secara efektif. Pencegahan konflik bukan merupakan reaksi ad hoc atas persoalan-persoalan konflik. Pencegahan konflik merupakan strategi struktural dan operasional jangka menengah dan panjang yang dilakukan secara proaktif oleh pelbagai aktor untuk mengidentifikasi dan membuat kondisi yang memungkinkan bagi lingkungan aman yang lebih stabil dan terprediksi (Carment dan Schnabel, 2003).⁴⁰

Selain itu LIPI Juga melaksanakan pemetaan yang mana hasil pemetaan Tim LIPI menyebutkan ada tujuh faktor persoalan strategis yang harus diatasi agar tidak berpotensi menjadi konflik kekerasan sebagai landasan penyusunan kerangka pencegahan konflik yang sedang dikembangkan. Tujuh faktor tersebut antara lain (1) distorsi kebijakan publik; (2) patologi birokrasi; (3) ketimpangan sosial-ekonomi; (4) perebutan sumber daya dan akses ekonomi; (5) adat, kebudayaan, dan identitas; (6) *legal justice*; dan (7) distorsi penanganan keamanan. Kerangka kerja pencegahan konflik terhadap ketujuh faktor tersebut disusun sesuai dengan tahapan konflik yang berbeda yaitu pra konflik, masa konflik, dan pasca konflik dengan mengacu pada kondisi-kondisi: daerah rawan konflik (sering terjadi konflik), daerah yang berpotensi konflik (intensitas konflik dalam skala sedang/menengah), dan daerah normal (tidak pernah atau sangat jarang mengalami konflik).⁴¹

⁴⁰ *ibid*

⁴¹ <http://www.politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/politik-nasional/757-urgensi-sistem-pencegahan-konflik-sosial-di-indonesia>

2.7 Hasil Penelitian Terdahulu yang Relevan

Penelitian terdahulu memiliki peranan penting didalam mempelajari hasil-hasil penelitian yang relevan dan terkait dengan kebijakan sistem peringatan dini konflik yang menjadi fokus penelitian ini. Penelitian terdahulu sebagai bukti empiris diperlukan untuk melihat posisi penelitian yang dilakukan dalam mozaik penelitian.

(Diah Anggraeni, 2014), Penelitian dengan topic *“The Effect Of Policy Implementation Of Bureaucracy Reform And The Organizational Development To The Public Service Quality In The Ministry Of Home Affairs”* Mengungkapkan mengenai (1) sejauhmana pengaruh implementasi kebijakan reformasi birokrasi terhadap kualitas layanan publik di Kementerian Dalam Negeri, (2) sejauhmana perkembangan organisasi memberikan dampak terhadap kualitas layanan publik yang disediakan oleh Kementerian Urusan Dalam Negeri, dan (3) sejauhmana pengaruh penerapan kebijakan reformasi birokrasi dan pengembangan organisasi secara kolektif terhadap kualitas layanan publik di Kementerian Dalam Negeri. Penelitian ini berfokus pada layanan akselerasi yang *disebut Quick Wins* yang terdiri dari 8 layanan. Penelitian melakukan pendekatan dari sisi kebijakan publik dengan menggunakan teori implementasi kebijakan. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif explanatori. Temuan dan kesimpulan penelitian mengungkap bahwa pengembangan organisasi memiliki pengaruh positif terhadap kualitas layanan publik. Dengan kata lain, semakin baik pelaksanaan kebijakan dan organisasi reformasi birokrasi, semakin baik kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh Kementerian Dalam Negeri. Relevansi penelitian adalah memberikan contoh kajian implementasi kebijakan publik dengan lembaga yang diteliti di Kementerian Dalam Negeri yang dapat digunakan sebagai pembandingan.

(Sukardi, 2016), Penelitian dengan topik *“Penanganan Konflik Sosial Dengan Pendekatan Keadilan Restoratif”* Mengungkapkan mengenai Pendekatan Keadilan Restoratif dalam resolusi konflik sebagai metode baru

untuk menyelesaikan sengketa, terutama dalam kasus-kasus konsep-kriminal. Penerapan pendekatan keadilan restoratif dalam resolusi konflik, menggunakan pola tradisional dengan nilai-nilai resolusi konflik yang ada dalam kebijaksanaan budaya lokal, dengan fokus pada pemenuhan korban keadilan, melalui konsep kesetaraan, kemitraan, rekonsiliasi dan partisipasi. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, sedangkan teori yang digunakan adalah teori konflik dan hukum pidana. Temuan dan hasil dari penelitian adalah bahwa keadilan restoratif dalam resolusi konflik merupakan metode baru khususnya dalam konsep penyelesaian perkara-perkara pidana, namun tetapi menggunakan pola-pola tradisional yang nilai-nilainya telah ada dalam konsep kearifan lokal masing-masing budaya. Penerapan pendekatan keadilan restoratif dalam resolusi konflik, merupakan penggunaan pola-pola tradisional dengan nilai-nilai resolusi konflik yang ada dalam kearifan lokal budaya, dengan menfokuskan pada pemenuhan keadilan korban, melalui konsep kesetaraan, kemitraan, rekonsiliasi dan partisipasi, hal ini dapat berkontribusi dalam pencegahan konflik sosial. Relevansi dengan penelitian adalah bahwa model *restorative justice* ini berhubungan dengan modal sosial yang merupakan unsur dari sistem peringatan dini, dan juga bagian mekanisme penyelesaian dini.

(M. Adnan Madjid, Eri R. Hidayat, Ningsih Susilawati, 2016), Penelitian dengan topik "*The Trend of Conflict in Indonesia 2016*" Mengungkapkan mengenai Adanya perubahan tren konflik sosial yang terjadi sebelum dan pasca tahun 2014, Metode yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif, sedangkan konsep teori yang digunakan adalah teori *CeWeRs* kerangka dinamis penyelesaian konflik. Temuan dan hasil dari penelitian adalah bahwa ada perubahan dinamika konflik di Indonesia antara tahun ini dan tahun-tahun sebelumnya (dibandingkan dengan Peta Konflik 2014). DKI Jakarta DKI Jakarta masih tampak sebagai provinsi dengan jumlah masalah konflik tertinggi di Indonesia. Di sisi lain, Papua masih menjadi daerah dengan isu konflik paling kuat. Sumber konflik

utama pada masalah sosial 30% atau 18 peristiwa, sumber daya alam atau kasus pertanian juga tinggi yaitu 15% atau 11 kejadian, diikuti dengan konflik ekonomi dengan 10 peristiwa atau 18%. Secara kronologi intensitas konflik tertinggi terjadi dibulan Juni dan Agustus. Kemudian untuk aktor konflik, dapat disimpulkan bahwa lima aktor konflik tertinggi di Indonesia diantaranya berasal dari masyarakat umum, partai politik, polisi, dan perusahaan swasta dan organisasi. Relevansi dengan penelitian adalah dalam pencegahan konflik diperlukan CeWeRs yang diantaranya berbentuk kerangka dinamis pencegahan konflik.

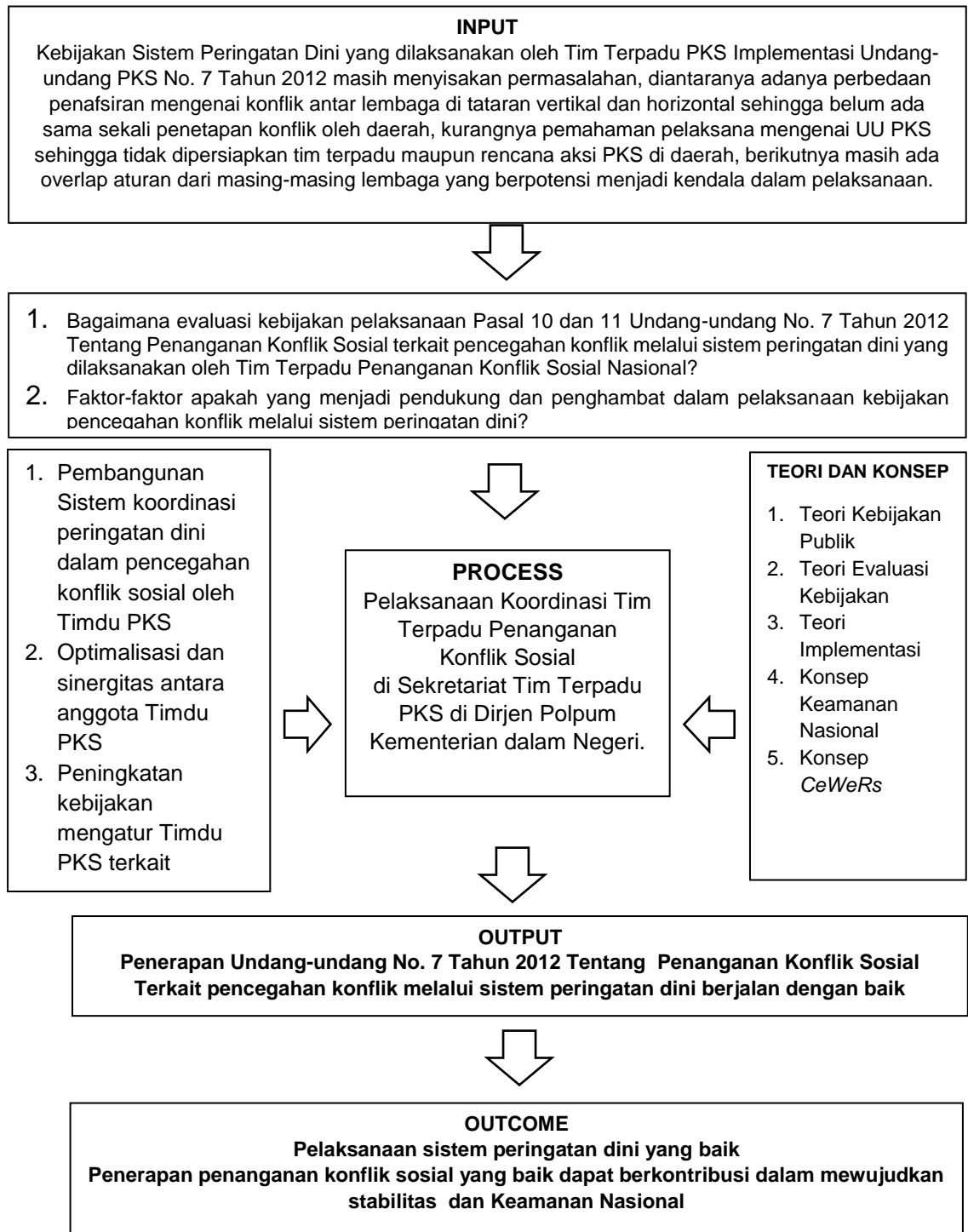
(Eva Achjani Zulfa & Sri B Praptadina, 2016) Penelitian dengan topik “Diskresi Kepolisian Dalam Penanganan konflik Sosial : Kedudukan Peraturan Internal Kepolisian Dalam Penanganan Konflik di Dalam Peraturan Perundang-undangan” mengungkap mengenai Penggunaan diskresi sebagai sarana penanganan dan penyelesaian suatu sengketa masyarakat, sebagai suatu kebijakan yang merupakan kewenangan hukum pejabat. Metode penelitian kualitatif dengan teori yang digunakan teori kebijakan publik dari Grindle. Temuan dan hasil yang diperoleh adalah bahwa diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang dengan tujuan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pemda Pasal 22 Ayat 2), yakni a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b. mengisi kekosongan hukum; c. memberikan kepastian hukum; dan d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Dengan diterbitkannya diskresi bersama antara kepala daerah dan kepolisian dalam bentuk maklumat, maka upaya penyelesaian dan pencegahan konflik dalam eskalasi konflik dapat diatasi. Relevansi dengan penelitian adalah penggunaan teori kebijakan publik mengenai mekanisme yang dapat mendukung pencegahan konflik yang mungkin dilakukan.

Tabel 2.2 Matriks Penelitian Terdahulu

No.	Penelitian	Judul	Metodologi	Hasil	Relevansi
1.	M. Adnan Madjid, Eri R. Hidayat, Ningsih Susilawati, 2017	<i>The Trend of Conflict in Indonesia 2016</i>	<i>Kualitatif Deskriptif</i>	Terdapat perubahan dinamika konflik di Indonesia antara tahun ini dan tahun-tahun sebelumnya (dibandingkan dengan Peta Konflik 2014). Dalam hal ini, DKI Jakarta masih tampak sebagai provinsi dengan jumlah masalah konflik tertinggi di Indonesia. Di sisi lain, tercatat bahwa Papua masih menjadi daerah dengan masalah konflik paling banyak meskipun jumlahnya berkurang dari tahun sebelumnya.	Membahas mengenai perlunya kebijakan peringatan dini yang dapat menyesuaikan dinamika perkembangan konflik
2.	Eva Achjani Zulfa & Sri B Praptadina, 2016	Diskresi Kepolisian Dalam Penanganan konflik Sosial : Kedudukan Peraturan Internal	<i>Kualitatif, Teori Kebijakan Publik,</i>	Diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang dengan tujuan	Penggunaan teori kebijakan publik mengenai mekanisme yang dapat mendukung

		Kepolisian Dalam Penanganan Konflik di Dalam Peraturan Perundang-undangan	<i>Implementasi Grindle</i>	sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pemda, Diskresi bersama mendukung penyelesaian dan pencegahan konflik.	pencegahan konflik yang mungkin dilakukan.
3.	Diah Anggraeni, 2014	<i>The Effect of Policy Implementation of Bureaucracy Reform and the Organizational Development to The Public Service Quality In The Ministry of Home Affairs</i>	<i>quantitative with explanatory</i>	Pengembangan organisasi memiliki pengaruh positif terhadap kualitas layanan publik.	Penelitian menggunakan metode kebijakan publik di lingkungan lembaga Kementerian Dalam Negeri
4.	Sukardi, 2016	Penanganan Konflik Sosial Dengan Pendekatan Keadilan Restoratif	<i>Normatif Legal</i>	<i>Restoratif justice</i> dapat mendukung dalam pencegahan konflik	Konsep <i>restorative justice</i> berhubungan dengan penguatan modal sosial yang dapat mendukung sistem peringatan dini dan pencegahan konflik

2.3 Kerangka Pemikiran



Gambar 2.3 Kerangka Pemikiran