

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Landasan Teori

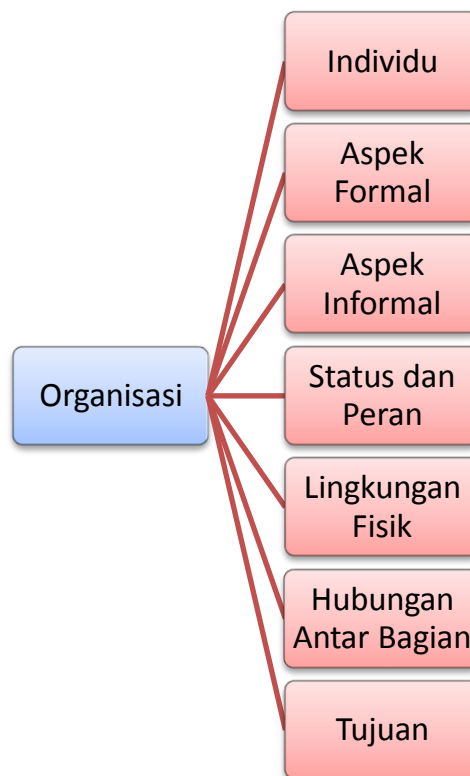
Penelitian kualitatif menggunakan ragam teori sebagai *lensa/conceptual framework* dalam melihat dan mempertanyakan fenomena (Creswell, 2014: 51). Lensa ini menjadi perspektif transformatif yang membentuk jenis pertanyaan, himpunan informasi, rangkai tindakan, perubahan, hingga analisis. Singkatnya, teori diperlukan sebagai basis eksplanasi yang lebih luas untuk menerangkan perilaku dan dinamika sosial.

2.1.1 Teori Organisasi

Perkembangan ilmu-ilmu sosial telah membawa implikasi pada berkembangnya teori organisasi. Dalam pandangan banyak ahli, revolusi industri dipandang sebagai pertanda dari awal sejarah berkembangnya organisasi modern. Adapun secara terminologis, organisasi merupakan suatu kesatuan sosial dari sekelompok individu yang saling berinteraksi menurut suatu pola yang terstruktur dengan cara tertentu, sehingga setiap anggota organisasi mempunyai tugas dan fungsinya masing-masing, dan sebagai suatu kesatuan mempunyai tujuan tertentu, dan juga mempunyai batas-batas yang jelas (Davis dalam Lubis, 2009). Gaeth Jones dan Mary Matthew mendefinisikan organisasi sebagai alat yang digunakan oleh orang dalam mengkoordinasikan tindakan-tindakan mereka guna memenuhi sesuatu yang mereka harapkan atau hargai, yaitu mencapai tujuan. Senada dengan pendapat tersebut, James D. Mooney menyatakan organisasi

adalah bentuk perserikatan orang-orang untuk mencapai suatu tujuan bersama (Setyowati, 2013: 5).

Salah satu tokoh besar Eropa yang mengembangkan teori organisasi adalah Ludwig von Bertalanffy. Ia mengembangkan "*General System Theory*", dengan menggunakan sistem sebagai dasar pemahamannya terhadap fenomena organisasi. Berdasarkan teori ini, organisasi tersusun dari suatu himpunan komponen atau bagian yang terintegrasi dan masing-masing melakukan tugas atau fungsinya secara khusus. Teori ini juga melihat arti penting dari pengawasan atau kontrol sebagai mekanisme untuk menciptakan keseimbangan dari organisasi.



Gambar 2.1: *General System Theory*

Sumber: Ludwigg von Bertalanffy, 1972

a Individu

Individu merupakan bagian yang penting dari setiap organisasi sebagai suatu sistem. Dengan adanya individu atau orang-orang dalam organisasi aktivitas dalam organisasi dapat dijalankan. Setiap individu memiliki latar belakang, sikap, motivasi yang berlainan dan bersama-sama berada dalam suatu organisasi, saling berinteraksi dan saling mempengaruhi satu sama lain. Selain itu, individu juga dipengaruhi dan mempengaruhi lingkungannya.

b. Aspek Formal

Setiap organisasi selalu tersusun berdasarkan prinsip-prinsip, peraturan, dan prosedur tertentu untuk dapat menjalankan fungsinya secara baik. Susunan formal suatu organisasi sangat dibutuhkan agar suatu organisasi dapat berfungsi dan mencapai tujuan yang ditentukan.

c. Aspek Informal

Dalam teori organisasi modern, individu dikembalikan sebagai subjek yang total. Individu sebagai anggota organisasi saling berinteraksi dalam suatu wahana formal, namun pola muatannya dapat menjadi informal. Manusia adalah makhluk sosial dengan dinamika dan interaksinya yang sarat akan hubungan sosial, tidak mekanistik, senantiasa memuat konten-konten psikologis. Perilaku sosial yang berkembang dalam organisasi tumbuh secara spontan dan perlahan, namun memiliki pola yang tertentu.

d. Status dan Peran

Setiap organisasi memiliki struktur hierarki yang berbentuk piramida. Tiap lapisan dalam hierarki menunjuk pada posisi individu dalam organisasi. Posisi ini membawa status dan peran yang berbeda-beda, boleh jadi atasan, sejajar, atau bawahan. Status dan

peran tersebut merujuk pada distribusi otoritas yang proporsional dalam organisasi.

e. Lingkungan Fisik

Jalannya suatu organisasi juga bergantung pada lingkungan fisik tempat organisasi tersebut. Lingkungan fisik dibutuhkan untuk memfasilitasi berbagai interaksi sosial yang terjadi dalam organisasi. Seperti misalnya sistem teknologi yang digunakan, susunan tempat kerja, dan seterusnya. Lingkungan fisik berpengaruh dalam kinerja, motivasi, serta persepsi dalam organisasi, dan bahkan turut berkontribusi dalam budaya organisasi, prestasi kerja, hingga kepuasan kerja. dan persepsi orang-orang dalam organisasi, yang berpengaruh pula terhadap prestasi kerja maupun kepuasan kerja.

f. Hubungan Antar Bagian

Organisasi merupakan sistem terintegrasi di antara bagian-bagian. Idealnya, suatu organisasi bekerja dalam tataran proses yang saling berkaitan (*linking processes*). Setiap bagian berfungsi dengan pengaruh atau sebab akibat dari bagian lainnya.

g. Tujuan

Organisasi sebagai sistem senantiasa memiliki tujuan tertentu. Tujuan inilah yang kemudian mampu menjadi arahan dan tindak tanduk organisasi. Stabilitas, interaksi, dan pendayagunaan anggota secara tepat akan memungkinkan organisasi mencapai rangkaian tujuannya.

Adapun kerangka teori organisasi Bertalanffy berguna untuk menganalisis implementasi tupoksi Bakesbangpol Provinsi DKI Jakarta. Ketujuh poin yakni individu, aspek formal, aspek informal, status dan peran, lingkungan fisik, hubungan antar bagian, dan tujuan, menjadi hal penting yang digali peneliti di Bakesbangpol

Provinsi DKI Jakarta. Pada tataran individu, peneliti mengolah informasi tentang latar belakang dan kompetensi pegawai di Bakesbangpol Provinsi DKI Jakarta, khususnya di bidang yang membawahi langsung pembinaan, pengelolaan ormas dan pemantauan konflik sosial. Pada aspek formal, peneliti menelusuri standar operasional prosedur (SOP) dan tahapan regulasi Bakesbangpol dalam pemberdayaan dan penguatan ormas, khususnya manajemen konflik antar ormas. Pada aspek informal, peneliti mendalami inisiatif dan kesigapan Bakesbangpol selama kurun waktu 2014-2017 dalam menghadapi beberapa konflik antar ormas yang terjadi di Jakarta. Lebih lanjut, penelitian ini turut mengeksplorasi forum silaturahmi/wadah diskusi terhadap ormas, apakah dilakukan Bakesbangpol atau tidak. Nantinya, dinamika forum ini dapat memberikan gambaran seperti apa interaksi Bakesbangpol Provinsi DKI Jakarta dengan ormas-ormas di Jakarta. Kemudian pada status dan peran, peneliti menggali kewenangan pada struktur organisasi Bakesbangpol Provinsi DKI Jakarta, mulai dari satuan teratas hingga satuan terbawah, khususnya yang berkaitan langsung dengan pembinaan dan pengelolaan ormas. Lalu pada aspek lingkungan fisik, peneliti mengobservasi situasi kantor Bakesbangpol Provinsi DKI Jakarta meliputi sarana dan prasarana, teknologi yang digunakan, dan seterusnya. Observasi dilakukan dengan pengamatan langsung dan wawancara dengan pihak Bakesbangpol. Lingkungan fisik menjadi penting untuk dikaji dalam analisis kinerja dan implementasi tupoksi organisasi, lantaran lingkungan fisik turut membentuk budaya kerja dan pola habituasi lembaga sehari-harinya.

Pada dimensi hubungan antar bagian, peneliti menelaah koordinasi antar bagian/bidang baik internal Bakesbangpol Provinsi DKI Jakarta, maupun eksternal dengan instansi lain. Yang terakhir yakni aspek tujuan, dikaitkan peneliti melalui kompilasi seluruh data

yang didapatkan tentang perkembangan organisasi Bakesbangpol dan bagaimana organisasi tersebut menjalankan tupoksinya khususnya dalam pembinaan, pengelolaan, dan manajemen konflik antar ormas di Jakarta. Data tersebut diolah sedemikian rupa dan disesuaikan ketepatan implementasinya dengan visi-misi Bakesbangpol, khususnya dalam pembinaan dan pengelolaan ormas yang sering terlibat konflik di Jakarta.

2.1.2 Teori Kinerja

Menurut Stephen P. Robbins dalam bukunya *Organizational Behaviour* (2001: 6), kinerja adalah fungsi dari interaksi antara kemampuan dan motivasi dalam suatu organisasi. Dalam pendapat Sobandi (2006: 176), kinerja organisasi merupakan sesuatu yang telah dicapai oleh organisasi dalam kurun waktu tertentu, baik yang terkait dengan *input, output, outcome, benefit* maupun *impact*. Pengukuran kinerja adalah tindakan pengukuran yang dilakukan terhadap berbagai aktivitas dalam rantai nilai yang terdapat dalam organisasi (Yuwono et al, 2002). Menurut Mulyadi (2001), pengukuran kinerja merupakan penentuan secara periodik efektifitas operasional suatu organisasi dan pengaruhnya berdasarkan sasaran standar dan kinerja. Pengukuran kinerja menentukan secara periodik operasional suatu organisasi, bagian organisasi, dan karyawan berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya agar membuahkan tindakan dari hasil yang diinginkan. Dessler (1998:2) menyebutkan tiga prosedur dalam menilai kinerja, yakni 1) penetapan standar kinerja; 2) penilaian kinerja aktual karyawan dalam standar tersebut, dan 3) umpan balik dengan karyawan.

Peneliti akan melihat bagaimana kinerja Bakesbangpol Provinsi dalam mengimplementasikan tupoksinya pada persoalan

manajemen konflik antar ormas di Jakarta (2014-2017). Kerangka teoretis dan konseptual dikombinasikan untuk melihat kinerja berdasarkan sasaran standar, regulasi operasional, dan kesigapan lembaga Bakesbangpol dalam mengelola perselisihan antar ormas di Jakarta.

2.1.3 Teori Manajemen Konflik

Untuk memahami manajemen konflik, maka kita harus memahami terlebih dahulu secara mendasar apa itu konflik. Konflik adalah situasi ketidaksepahaman yang melibatkan setidaknya dua pihak, atau juga lebih, karena merasa terancam dalam memenuhi kebutuhan dan keinginannya. Secara etimologis, kata 'konflik' sendiri berasal dari bahasa Latin yakni '*confligere*' (*con*: saling, *fligere*: benturan; kelahi). Konflik menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan manusia, dan memang tidak dapat dipungkiri terjadi dalam banyak level interaksi sosial (Galtung, 2004). Konflik terjadi lantaran manusia tidak dapat mengabaikan tujuan hidupnya, kepentingannya, nilai-nilai serta keyakinan yang dianutnya. Ted Robert Gurr (1980) menegaskan eksistensi konflik sebagai fenomena sosial dengan mengajukan empat ciri konflik: 1) ada dua atau lebih pihak yang terlibat; 2) mereka terlibat dalam tindakan-tindakan yang saling memusuhi; 3) mereka menggunakan tindakan kekerasan yang bertujuan menghancurkan, melukai, dan menghalangi lawan, dan 4) interaksi yang bertentangan ini bersifat terbuka sehingga bisa dideteksi dengan mudah oleh para pengamat yang independen.

Konflik acapkali muncul ketika perbedaan mencuat ke permukaan, utamanya di dalam masyarakat plural seperti bangsa Indonesia. Realitas yang plural tidak lepas dari ragam kepentingan yang dilandasi kondisi sosial historis sebuah masyarakat.

Berangkat dari kondisi tersebut, setiap pemerintah pada masyarakat yang plural harus terus berusaha mengelola konflik agar tidak membawa kerugian yang lebih besar (Soeharto, 2013: 3). Menurut Walter A. Rosenbaum, salah satu hal yang menyebabkan terjadinya keterpecahan masyarakat adalah tiadanya kemampuan negara mengelola konflik yang merupakan produk laten masyarakat (Soeharto, 2013: 8). Beranjak dari penekanan ini, maka kekhasan tipologi, sumber, dan dinamika konflik menjadi hal-hal mendasar yang penting diperhatikan oleh pemerintah sebagai aktor besar dalam manajemen konflik. Manajemen konflik adalah langkah-langkah yang diambil dalam rangka mengarahkan perselisihan ke arah hasil tertentu. Manajemen konflik meliputi beberapa langkah yaitu: penerimaan terhadap keberadaan konflik (dihindari atau ditekan/didiamkan), klarifikasi karakteristik dan struktur konflik, evaluasi konflik (jika bermanfaat maka dilanjutkan dengan proses selanjutnya), menentukan aksi yang dipersyaratkan untuk mengelola konflik, serta menentukan peran perencana sebagai partisipan atau pihak ketiga dalam mengelola konflik. Dalam manajemen konflik yang diutamakan adalah bagaimana cara mengendalikan konflik-konflik yang terjadi di antara para pihak (Ross, 1993: 3).

Manajemen konflik adalah sebuah proses, dengan melihat anatomi dan sebab-sebab mengapa konflik itu terjadi, dan melakukan berbagai tindakan berdasarkan analisis tersebut guna mendapatkan solusi agar konflik dapat terselesaikan (Fisher, 2000). Konflik seringkali pecah akibat informasi yang bias, sehingga pihak-pihak yang berkonflik perlu diajak berbicara satu sama lain guna memahami kebutuhan dan kepentingan masing-masing, agar konflik dapat terselesaikan. Jeong (2010) menjelaskan konflik sebagai proses yang tidak terhindarkan. Konflik hadir lantaran kepentingan yang inkompatibel, serta kolektivitas berlawanan yang diekspresikan dalam sejumlah bentuk. Faktor identitas seringkali

menjadi justifikasi atas gesekan sosial. Stereotipe Kami vs Mereka digunakan sebagai bahan agitasi politis untuk memecah konflik. Oleh karena itu, kapasitas aktor berwenang dalam mengelola konflik sangatlah penting diperhatikan dalam manajemen konflik. (Jeong, 2010: 59). Ketika konflik sudah terjadi, maka terdapat beberapa poin manajemen konflik, yakni sebagai berikut.

Tabel 2.1: Manajemen Konflik

1. Identifikasi inkompatibilitas antara pihak yang berkonflik
2. Pemahaman pola spesifik atas interaksi dalam konflik
3. Negosiasi perbedaan nilai
4. Mengurangi persepsi permusuhan
5. Pembentukan hubungan baru

Sumber: Jeong, 2010

Perbedaan yang muncul dalam konflik diperparah melalui simbol-simbol eksklusif yang melekat pada sejarah dan pengalaman kelompok. Ketika konflik sudah pecah, maka diperlukan kerja keras tindakan resiprokal yang mengubah iklim interaksi dari koersif menjadi budaya damai. Rangkaian rekonsiliasi sangat diperlukan, Jeong menyebutnya sebagai *peace talks* (2010: 18). Adapun langkah pencegahan menjadi hal yang bijak dalam menyeimbangkan perbedaan kepentingan, dengan melihat persebaran dan sejarah dinamika konflik untuk mempromosikan perdamaian sebelum konflik tereskalasi (Jeong, 2010: 24).

Penelitian ini mendalami implementasi Bakesbangpol Provinsi DKI Jakarta dalam manajemen konflik, pada cakupan konflik antar ormas di Jakarta (2014-2017). Kerangka teoretis manajemen konflik Jeong menjadi idealitas *framework* untuk melihat sejauh mana Bakesbangpol menjalankan tupoksi pengelolaan ormas, terlebih ketika antar ormas terlibat dalam konflik. Lima poin sesuai tabel Jeong di atas akan ditelusuri, apakah tercermin dari kinerja Bakesbangpol pada manajemen konflik antar ormas tahun 2014-2017. Sebab nyatanya, persoalan konflik antar ormas pada akar rumput terus berulang dengan tendensi kekerasan dan budaya ofensif di lapangan. Sehingga menjadi pertanyaan mendasar, seperti apakah manajemen konflik yang dilakukan Bakesbangpol sebagai *leading sector* pada pembinaan ormas-ormas di Jakarta. Lebih lanjut, manajemen konflik bukan sekadar tindakan represif ketika konflik sudah pecah, namun merupakan kontinuitas mulai dari tindakan preventif seperti pembinaan, pengawasan, dan pengelolaan, hingga tindakan rekonsiliasi untuk memperbaiki hubungan antar ormas yang bergesekan.

2.1.4 Rational Choice Theory (RCT)

Rational choice theory (RCT) adalah teori yang digunakan para ilmuwan sosial dalam menerangkan pilihan rasional sebagai faktor determinan dari perilaku manusia. Pilihan rasional yang dimaksud adalah upaya memaksimalkan keuntungan dan meminimalisasi kerugian. Pendekatan RCT telah digunakan sebagai paradigma dominan ilmu ekonomi, namun dalam beberapa dekade terakhir pendekatan ini digunakan dalam ranah ilmu sosial yang lebih luas dan spesifik. Terdapat tiga asumsi dasar yang menjadi fondasi dari RCT, yakni 1) perilaku manusia dideterminasi oleh kalkulasi rasional, 2) rasionalitas dipertimbangkan dalam

pilihan-pilihan, dan 3) target pilihan manusia senantiasa berdasarkan optimalisasi keuntungan/kebahagiaan. Friedman dan Hechter (1988) mengemukakan tiga keunggulan RCT dalam menjelaskan fenomena sosial, yakni 1) memiliki kontribusi pada area pengukuran, 2) dapat digunakan sebagai pendekatan melihat pertikaian dalam institusi sosial, dan 3) memberi kemungkinan tentang cara untuk menjawab pilihan tujuan individu. Coleman (1990) beranggapan bahwa secara sosiologis, rasionalitas dasar manusia mendeterminasi pola-pola tindakan dan pilihan dalam memenuhi suatu kebutuhan manusia. Pola ini juga mempengaruhi bagaimana interaksi antar individu dalam relasi sosial, bahkan relasi yang konfliktual pun dapat terbentuk akibat adanya pola-pola tindakan berbasis rasionalitas.

Dalam kajian resolusi konflik, RCT dapat menjelaskan akar konflik akibat perebutan sumber daya (*resources*) yang langka (*scarcity phenomenon*). Kondisi perebutan tersebut mengakibatkan konflik yang dapat mengemuka melalui beragam pemantik, yang kadang bahkan tidak terlihat sebagai konflik bermotif ekonomi. Dengan mengkontekstualisasikan pendekatan teoretis RCT, penelitian ini menjelaskan sisi struktural perebutan sumber daya mendasar dan ketidakberdayaan ekonomi masyarakat di level *grass root* yang mengakibatkan pecahnya konflik antar ormas di Jakarta.

2.2 Landasan Konsep

Konsep adalah abstraksi klasifikasi sesuatu yang dapat berupa peristiwa, fenomena, sekelompok objek, dan sebagainya. Pada tingkat kompleks, konsep merupakan sintesis atas sejumlah kesimpulan yang telah ditarik dari pengalaman dengan objek atau kejadian tertentu (Morton, 1997: 60). Adapun penelitian ini menggunakan empat landasan konsep,

yakni konsep implementasi, konsep tugas dan fungsi, konsep *Conflict Early Warning and Early Response System* (CEWERS), dan konsep pertahanan negara.

2.2.1 Implementasi

Menurut Webster (1971), implementasi adalah proses yang menghantarkan suatu tujuan/hasil sesuai dengan cara-cara yang telah ditetapkan. Syukur dalam Surmayadi (2005: 79) mengemukakan ada tiga unsur penting dalam proses implementasi yaitu: 1) adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan; 2) target, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan ditetapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan atau peningkatan, dan 3) unsur pelaksana (*Implementor*) yang bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut. Dalam penelitian ini, tiga unsur pada tataran tersebut yakni: 1) rangkaian program Bakesbangpol DKI Jakarta dalam manajemen konflik antar ormas yang terjadi di Jakarta pada 2014-2017; 2) beberapa ormas yang sering terlibat konflik di Jakarta (sesuai ruang lingkup penelitian ini), dan 3) Bakesbangpol DKI Jakarta sebagai unsur pelaksana implementasi manajemen konflik antar ormas.

Ketika suatu regulasi dan program ditetapkan, maka implementasi menjadi bentuk aktualisasi nyata yang dapat diobservasi dan terukur. Analisis implementasi berfokus pada operasi atas suatu kebijakan, konsekuensinya, serta dapat dikategorikan melalui tiga logika dasar, yakni tujuan, kausalitas efektif, dan kesesuaian pencapaian (Lane, 1987: 18). Sesuai basis tersebut, maka analisis implementasi tugas pokok dan fungsi Bakesbangpol DKI Jakarta dalam manajemen konflik antar ormas juga bercokol pada tiga logika dasar. Dari segi tujuan, implementasi

tupoksi Bakesbangpol DKI Jakarta haruslah mengacu pada tujuan, efektivitas, dan kesesuaian pencapaian; sudah tepat sasaranlah program-program yang dilakukan.

Dalam kerangka Mazmanian dan Sabatier (1983), terdapat dua basis pertanyaan mendasar yang perlu diajukan dalam setiap implementasi, yakni 1) kapan suatu kebijakan dikatakan telah diimplementasikan?; dan 2) bagaimana implementasi tersebut dijalankan? Bagaimana dinamikanya? Dua pertanyaan ini dapat dijawab melalui batasan lini waktu ketika menganalisis implementasi sesuatu. Penulis membatasi kurun waktu 2014-2017 untuk memudahkan penelitian. Kurun waktu tersebut dapat memudahkan peneliti untuk menyusun skema manajemen konflik apa yang tepat untuk diimplementasikan oleh Bakesbangpol Provinsi DKI Jakarta. Lebih lanjut, menurut Meter dan Horn (1975), ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni sebagai 1) standar dan sasaran, 2) sumber daya, 3) karakteristik pelaksana, 4) sikap pelaksana, 5) komunikasi antar organisasi terkait rencana pelaksanaan kegiatan, dan 6) lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Keenam variabel tersebut menjadi tumpuan pada kajian implementasi Bakesbangpol dalam manajemen konflik antar ormas di Jakarta. Penelitian ini mengeksplorasi standar dan sasaran Bakesbangpol Provinsi DKI Jakarta dalam manajemen konflik antar ormas, sebagai titik tumpu analisis. Kemudian berangkat dari situlah, variabel selanjutnya seperti sumber daya, karakteristik lembaga, sikap lembaga dalam menghadapi konflik antar ormas, dan pola komunikasi dalam menghadapi persoalan tersebut dapat dikaji lebih jauh. Selain itu, variabel keenam juga penting yakni lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Terlebih kondisi wilayah DKI Jakarta yang merupakan sentral negara, dinamika lingkungan ekosospol tersebut menjadi sangat berpengaruh dalam setiap tindakan yang dilakukan oleh lembaga, termasuk Bakesbangpol tentunya.

2.2.2 Tugas dan Fungsi

Menurut John & Mary Miner dalam Moekijat (1998: 10), tugas adalah kegiatan pekerjaan tertentu yang dilakukan untuk suatu tujuan khusus. Adapun tugas pokok dapat diartikan sebagai kesatuan kegiatan pekerjaan yang paling utama dan rutin dilakukan oleh pegawai instansi, yang memberikan gambaran tentang ruang lingkup atau kompleksitas jabatan demi mencapai tujuan tertentu. Sedangkan definisi fungsi, merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, adalah kegunaan suatu hal, daya guna, serta pekerjaan yang dilakukan. Fungsi senantiasa berkaitan dengan kewenangan tertentu. Fungsi instansi disusun sebagai pedoman atau haluan bagi instansi tersebut dalam melaksanakan kegiatan demi mencapai tujuan organisasi (Himawan, 2004).

Tugas pokok dan fungsi merupakan hal-hal yang harus dikerjakan oleh pegawai instansi secara rutin sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya, untuk menyelesaikan program kerja yang telah dibuat berdasarkan tujuan suatu instansi. Setiap pegawai seyogyanya melaksanakan kegiatan yang lebih rinci dalam setiap bagian/unit. Rincian tugas-tugas tersebut digolongkan ke dalam satuan praktis dan konkret sesuai dengan kemampuan dan tuntutan masyarakat.

Dalam hal ini, Bakesbangpol sesuai Pasal 3 Ayat 1 memiliki tugas pokok untuk merumuskan kebijakan teknis, merencanakan, mengkoordinasikan, memfasilitasi, dan melaksanakan tugas-tugas di bidang kesatuan bangsa dan politik meliputi pemantapan integrasi bangsa, pengembangan demokrasi dan hak asasi manusia, pengembangan hubungan kelembagaan, dan kewaspadaan. Untuk menjalankan tugas pokok tersebut, sesuai dengan Pasal 3 ayat 2 Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi DKI Jakarta mempunyai fungsi :

1. Penyusunan, dan pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Badan Kesbangpol;
2. Perumusan kebijaksanaan teknis penyelenggaraan pembinaan dan pengembangan wawasan kebangsaan, pembauran bangsa, politik, demokrasi, dan hak asasi manusia;
3. Pengoordinasian pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pembinaan dan pengembangan wawasan kebangsaan, pembauran bangsa, politik, demokrasi, dan hak asasi manusia;
4. Fasilitasi penyelenggaraan pembinaan dan pengembangan wawasan kebangsaan, pembauran bangsa, politik, demokrasi, dan hak asasi manusia;
5. Fasilitasi penyelesaian perselisihan masyarakat yang berpengaruh terhadap persatuan dan kesatuan bangsa;
6. Fasilitasi pengembangan hubungan antar partai politik, antar organisasi kemasyarakatan, antar lembaga swadaya masyarakat, dan antar organisasi tersebut;
7. Pelayanan, pembinaan, dan pengendalian perizinan dan/atau rekomendasi dibidang kesatuan bangsa dan politik;
8. Pengoordinasian dan fasilitasi pengembangan hak asasi manusia;
9. Pemantauan, pengkajian, dan evaluasi dibidang kesatuan bangsa, politik, dan hak asasi manusia;
10. Pemberian dukungan teknis kepada masyarakat dan perangkat daerah;
11. Penyediaan dan penatausahaan, penggunaan, pemeliharaan, dan perawatan prasarana dan sarana kerja;

12. Pengelolaan kepegawaian, keuangan, barang, dan ketatausahaan Badan Kesbangpol DKI Jakarta;
13. Pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi.

Penelitian ini mengeksplorasi implementasi tupoksi tersebut pada ranah manajemen konflik antar ormas. Mulai dari deskripsi kerja, pemetaan potensi konflik, pembinaan ormas, dan penanganan baik saat maupun pascakonflik antar ormas terjadi. Tupoksi tersebut nantinya dianalisis, dikaitkan dengan sejumlah teori dan konsep dalam penelitian ini. Implementasi tupoksi tersebut juga pada akhirnya bermuara pada sudut pandang pertahanan dan keamanan nasional, yakni peran Bakesbangpol Provinsi DKI Jakarta sebagai *leading sector* manajemen konflik antar ormas di ibukota.

2.2.3 Conflict Early Warning and Early Response System (CEWERS)

Druckman (2005) melihat bahwa konflik merupakan situasi yang dinamis, cepat berubah dan tidak statis. Oleh karena itu sangatlah penting untuk memiliki cara berpikir yang dinamis, mendalam dan holistik untuk memahami konflik. Lebih jauh dalam konteks konflik, kesalahan analisis awal dapat berakibat fatal bagi intervensi yang akan dilakukan. Galtung (2004) menyarankan untuk memahami konflik secara menyeluruh, ia menganalogikan seperti suatu penyakit. Untuk dapat menentukan penyakit yang sebenarnya, kita harus dapat membedakan gejala atau sumber penyakit. Untuk itu perlu dilakukan diagnosa terlebih dahulu terhadap penyakit tersebut, lalu dapat ditentukan *treatment* yang tepat tahap demi tahap. Diagnosa tersebut dalam kajian damai dan

resolusi konflik belakangan dikenal sebagai *Conflict Early Warning and Early Response System* (CEWERS).

Forum on Early Warning and Early Response System (FEWER, 1999) mendefinisikan *Conflict Early Warning and Early Response System* (CEWERS) sebagai sistem peringatan dini dalam mengidentifikasi dan menilai indikator konflik yang paling menonjol, sehingga dapat diketahui seberapa besar potensi konflik yang ditimbulkan dalam suatu fenomena. Dari identifikasi tersebut, kemungkinan kecenderungan dan skenario konflik dapat dilihat. Selanjutnya, CEWERS juga meliputi strategi komprehensif dalam tataran *peacebuilding*. CEWERS pada hakikatnya dapat menyediakan analisis berimbang tentang interaksi berbagai variabel dalam konflik dan perdamaian. Selain itu, *West Africa Network for Peacebuilding* (WANEP) juga menekankan tiga hal tujuan CEWERS yakni 1) memobilisasi sumber daya dan membangun kapasitas lokal; 2) melakukan pendekatan terhadap aktor negara, dan 3) menjamin adanya komitmen aktor lokal dalam setiap tahap-tahap situasi konflik.

Seorang pakar resolusi konflik dari Indonesia, Ichsan Malik (2013) turut juga membuat kerangka dalam tataran CEWERS yakni kerangka dinamis pencegahan dan resolusi konflik. Kerangka ini berangkat dari pemahaman bahwa situasi konflik dan pascakonflik merupakan situasi yang sangat kompleks dan tidak linier. Konflik menjadi suatu hal yang kompleks dan dinamis, sehingga pendekatan yang diperlukan untuk menganalisis harusnya tidak menggunakan pendekatan yang sederhana, karena kompleksitas dan cara berpikir sistemik seringkali jadi diabaikan dan hasil analisis menjadi keliru.

Terdapat lima komponen dalam kerangka dinamis, yakni tahap eskalasi-deeskalasi, faktor konflik, aktor konflik, pemangku kepentingan, dan *political will*. Kelima tahapan komponen tersebut

saling berpengaruh, berinteraksi, dan saling memberikan kontribusi untuk mencegah konflik. Kunci utama mencegah dan menangani konflik terletak pada kecermatan dalam mendeteksi eskalasi konflik kemudian melakukan upaya untuk de-eskalasi konflik. Dibutuhkan ketajaman analisis dari faktor penyebab konflik untuk dilanjutkan dengan memperkuat aktor fungsional, meredam provokator dan mengontrol kelompok-kelompok rentan. Kemampuan dalam menjalin koordinasi yang efektif dari semua elemen pemangku kepentingan supaya konflik dapat dihentikan. Selanjutnya, yang penting juga adalah menggunakan regulasi yang ada untuk melakukan manuver, inisiatif dan melakukan suatu keputusan untuk menghentikan konflik dan mencegah secara menyeluruh.

Konsep *CEWERS* menjadi penting dalam perspektif manajemen konflik, sebab sejatinya tahap pencegahan dan deteksi dini atas gejala-gejala konflik di masyarakat adalah tahap penting agar konflik tidak tereskalasi lebih besar. Penelitian ini merelevansikan konsep *CEWERS* dalam analisis manajemen konflik antar ormas yang dilakukan oleh Bakesbangpol Provinsi DKI Jakarta.

2.2.4 Pertahanan Negara

Merujuk pada pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002, pertahanan negara diselenggarakan untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Sistem pertahanan negara bersifat semesta yang melibatkan seluruh warga negara, wilayah, dan sumber daya nasional lainnya, serta dipersiapkan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara total, terpadu, terarah, dan berlanjut

untuk menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman (Buku Putih, 2015). Pertahanan secara umum dibagi dua, yakni pertahanan militer dan pertahanan nirmiliter. Dinamika lingstra yang kini semakin masif dan begitu cepat berubah mengakibatkan tren ancaman kontemporer yang sangat beragam bentuknya, yakni ancaman nirmiliter. Adapun upaya mengatasi ancaman nirmiliter yakni pada peningkatan postur pertahanan nirmiliter, utamanya dengan peningkatan peran kementerian/lembaga sesuai tugas dan fungsi masing-masing dalam menghadapi ancaman nirmiliter. Selain itu, difokuskan pula peningkatan kemampuan pengelolaan sumber daya dan sarana prasarana nasional, serta dalam pembinaan kemampuan pertahanan nirmiliter guna mendukung kepentingan pertahanan negara.

Dalam perspektif keamanan nasional (di dalamnya tentu mencakup pertahanan negara), lembaga pemerintahan menjadi unsur penting pembentuk lingstra tersebut. Bakesbangpol menjadi lembaga yang berperan penting khususnya di bidang damai dan resolusi konflik pada tataran nirmiliter. Bakesbangpol tidak berurusan langsung dengan hal-hal militeristik, melainkan lembaga ini bersinggungan langsung dengan persoalan sipil dan konflik sosial di masyarakat. Terlebih pada satu dasawarsa kebelakang, dapat dimulai sejarahnya pasca reformasi 1998, supremasi sipil mengemuka dan problem-problem di masyarakat pun hadir dalam konteks persoalan *civil society*. Seteru kelompok, agitasi politis, stereotipe golongan, dan seterusnya menjadi fenomena keseharian yang dapat berujung pada disintegrasi sosial. Oleh karenanya, dalam perspektif penelitian ini Bakesbangpol secara esensial memiliki keunggulan sebagai lembaga yang patut dikaji dalam manajemen dan resolusi konflik secara holistik, untuk berkontribusi membentuk kesatuan bangsa Indonesia yang humanis, demokratis, dan berbudaya damai.

2.3 Penelitian Terdahulu

Penelitian ini tidak terlepas dari beberapa hasil penelitian terdahulu yang pernah dilakukan, dan kini relevan sebagai bahan kajian serta perbandingan.

1) “Analisis Konflik Antar Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) di Kota Tangerang Selatan 2009-2012”. Tulisan tersebut adalah tesis, ditulis pada tahun 2013 oleh Iskandar, mahasiswa program studi Magister Damai dan Resolusi Konflik - Universitas Pertahanan. Hasil penelitian tesis tersebut menjelaskan dinamika konflik ormas di Tangerang Selatan yang banyak terjadi di level akar rumput diakibatkan oleh perbedaan kepentingan dan pemenuhan kebutuhan. Selain itu, penelitian tersebut juga menjelaskan resolusi konflik dan upaya pencegahan konflik baik dari internal ormas maupun dari lembaga-lembaga pemerintah di Kota Tangerang Selatan. Penelitian dilakukan dengan teknik *purposive sampling* dan bola salju. Selain itu, observasi dan studi dokumen juga dilakukan dalam mengumpulkan data.

2) “Transformasi Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) menjadi Kelompok Kekerasan (Studi Kekerasan Ormas di Jakarta)”. Tulisan tersebut adalah disertasi, ditulis pada tahun 2015 oleh Gatot Eddy Pramono, mahasiswa program studi Doktoral Kriminologi - Universitas Indonesia. Hasil penelitian disertasi tersebut menjelaskan tiga penyebab transformasi ormas menjadi kelompok kekerasan di Jakarta, yakni terganggunya identitas kelompok, terganggunya kepentingan, dan terganggunya organisasi sosial. Selain itu, hasil penelitian tersebut menjelaskan tiga pola transformasi, yakni ormas melawan ormas, ormas melawan kolaborasi ormas, dan berujung pada kekerasan kelompok. Penelitian menggunakan metode kualitatif eksplanasi. Penelitian eksplanasi bisa dilakukan pada masalah-masalah yang belum jelas baik secara konseptual maupun secara hubungan sebab akibat.

3) “Faktor-Faktor yang Mendukung dan Menghambat Upaya Implementasi Reformasi Birokrasi Polri Untuk Meningkatkan Kualitas Pelayanan Masyarakat dalam Menangani Unjuk Rasa (Studi Kasus Polrestabes Surabaya)”. Tulisan tersebut adalah jurnal, ditulis pada tahun 2012 oleh Makhsun Hadi Sadikin, Mardiyono, dan Andy Fefta Wijaya, mahasiswa program studi Magister Ilmu Administrasi - Universitas Brawijaya. Hasil penelitian jurnal tersebut adalah bahwa terdapat beberapa faktor pendukung implementasi reformasi birokrasi Polri sebagai upaya meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat dalam menangani unjuk rasa, yakni kesiapan fisik dan mental anggota Polri; pelatihan intensif tentang simulasi unjuk rasa; kegiatan FGD yang diprakarsai Kapolrestabes Surabaya dengan melibatkan walikota Surabaya, tokoh masyarakat, tokoh agama, dan ormas; konsep rayonisasi polsek; dan koordinasi dengan instansi terkait. Sedangkan faktor penghambatnya yakni kurangnya jumlah personel, kurangnya perlengkapan, dan pengunjuk rasa memberikan surat pemberitahuan unjuk rasa secara mendadak. Adapun penelitian tersebut menggunakan metode kualitatif deskriptif.

4) “Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan sebagai Alat Kelengkapan DPRD dalam Menjaga Martabat dan Kehormatan Anggota DPRD Berdasarkan Kode Etik DPRD (Studi Kasus DPRD Provinsi Jambi)”. Tulisan tersebut adalah tesis, ditulis pada tahun 2009 oleh Nuri Evirayanti, mahasiswa program Magister Ilmu Hukum – Universitas Diponegoro. Hasil penelitian tesis tersebut adalah bahwa dalam melaksanakan tugasnya sebagai alat kelengkapan DPRD, Badan Kehormatan DPRD Jambi berlandaskan pada Undang-undang Nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, serta Undang-Undang 32 tahun 2004. Pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut terhambat oleh berbagai kendala internal serta eksternal lembaga pemda. Penelitian bersifat yuridis normatif dalam bentuk uraian dan konsep data hukum primer dan sekunder.

5) “Manajemen Konflik Sosial di Indonesia (Studi Pada Penanganan Konflik Sosial Keagamaan di Provinsi Banten)”. Tulisan tersebut adalah jurnal, ditulis pada tahun 2013 oleh Alma'arif, dosen tetap di Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN). Hasil penelitian jurnal tersebut adalah bahwa Pemerintah Provinsi Banten telah melakukan beberapa tindakan penanganan konflik sosial baik sebelum, pada saat, dan setelah konflik. Yakni seperti pembentukan Forum Komunikasi Antar Umat Beragama (FKUB); pelaksanaan *workshop* penanggulangan gerakan radikalisme keagamaan; pembentukan Satgas Penguatan Kesadaran Berbangsa dan Bernegara (PKBB); pemanfaatan peran dinas sosial; serta penyediaan layanan SMS pengaduan KAMTIBMAS. Hambatan Pemerintah Provinsi Banten dalam penanganan konflik sosial adalah belum adanya forum komunikasi lain selain FKUB; adanya pihak-pihak dari birokrasi yang potong kompas dalam mengurus izin pendirian bangunan rumah ibadah serta; belum adanya aturan pelaksana Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 berupa Perda Provinsi maupun Peraturan Gubernur. Penelitian menggunakan metode kualitatif pendekatan studi pustaka, merujuk pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

Tabel 2.2: PENELITIAN TERDAHULU

No.	Peneliti/Tahun/Judul	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan dengan Penelitian Ini	Perbedaan dengan Penelitian Ini
1	Iskandar (2013), <i>Analisis Konflik Antar Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) di Kota Tangerang Selatan 2009-2012</i>	Kualitatif (dengan teknik <i>purposive sampling</i> dan <i>snowball</i>)	Dinamika konflik ormas di Tangerang Selatan yang banyak terjadi di level akar rumput diakibatkan oleh perbedaan kepentingan dan pemenuhan kebutuhan.	Sama-sama membahas konflik antar ormas.	Perbedaan lokasi, sampel penelitian, dan arah fokus penelitian. Penelitian tersebut fokus pada dinamika konflik ormas yang terjadi di Tangerang Selatan. Sedangkan,

					penelitian ini fokus pada implementasi tupoksi Bakesbangpol Prov.DKI Jakarta dalam manajemen konflik ormas.
2	Gatot Eddy Pramono (2015), <i>Transformasi Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) menjadi Kelompok Kekerasan (Studi Kekerasan Ormas di Jakarta)</i>	Kualitatif eksplanasi	Tiga penyebab transformasi ormas menjadi kelompok kekerasan di Jakarta yakni: terganggunya identitas kelompok, terganggunya kepentingan, dan terganggunya organisasi sosial. Selain itu, hasil penelitian tersebut menjelaskan tiga pola transformasi yakni: ormas	Sama-sama membahas fenomena ormas dalam aksi kekerasan di Jakarta.	Perbedaan fokus dan tujuan penelitian. Penelitian tersebut bertujuan membongkar penyebab dan pola transformasi ormas menjadi kelompok kekerasan.

			melawan ormas, ormas melawan kolaborasi ormas, dan berujung pada kekerasan kelompok.		Sedangkan penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi lembaga dalam manajemen konflik, walaupun fenomena konflik memang menjadi landasan empirisnya.
3	Makhsun Hadi Sadikin, dkk. (2012), <i>Faktor-Faktor yang Mendukung dan Menghambat Upaya Implementasi Reformasi Birokrasi Polri Untuk Meningkatkan Kualitas</i>	Kualitatif deskriptif	Terdapat beberapa faktor pendukung implementasi reformasi birokrasi Polri sebagai upaya meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat dalam menangani unjuk	Sama-sama membahas implementasi lembaga pemerintah, serta faktor pendukung dan	Perbedaan pada subjek, tema, dan ruang lingkup penelitian. Penelitian tersebut membahas Polrestabes

	<i>Pelayanan Masyarakat dalam Menangani Unjuk Rasa (Studi Kasus Polrestabes Surabaya)</i>		rasa, yakni kesiapan fisik dan mental anggota Polri; pelatihan intensif tentang simulasi unjuk rasa; kegiatan FGD yang diprakarsai Kapolrestabes Surabaya; konsep rayonisasi polsek; dan koordinasi. Sedangkan faktor penghambatnya yakni kurangnya jumlah personel, kurangnya perlengkapan, dan pengunjung rasa memberikan surat pemberitahuan unjuk rasa secara mendadak.	penghambatnya.	Surabaya, sedangkan penelitian ini membahas Bakesbangpol Prov.DKI Jakarta.
4	Nuri Evirayanti (2009), <i>Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan</i>	Yuridis normatif	Dalam melaksanakan tugasnya sebagai alat kelengkapan DPRD, Badan	Sama-sama membahas implementasi	Perbedaan subjek, tema, dan ruang lingkup

	<i>Kehormatan sebagai Alat Kelengkapan DPRD dalam Menjaga Martabat dan Kehormatan Anggota DPRD Berdasarkan Kode Etik DPRD (Studi Kasus DPRD Provinsi Jambi)</i>		Kehormatan DPRD Jambi berlandaskan pada UU No.22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, serta UU No.32 Tahun 2004. Pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut terhambat oleh berbagai kendala internal serta eksternal lembaga Pemda.	lembaga pemerintah, serta faktor pendukung dan penghambatnya.	penelitian. Penelitian tersebut membahas DPRD Prov.Jambi, sedangkan penelitian ini membahas Bakesbangpol Prov.DKI Jakarta.
5	Almaarif (2013), <i>Manajemen Konflik Sosial di Indonesia (Studi Pada Penanganan Konflik Sosial Keagamaan di Provinsi Banten)</i>	Kualitatif	Pemerintah Provinsi Banten telah melakukan beberapa tindakan penanganan konflik sosial baik sebelum, pada saat, dan setelah konflik. Yakni seperti pembentukan Forum	Sama-sama menganalisis manajemen konflik yang dilakukan oleh pihak pemerintah	Perbedaan lokasi, subjek, dan tujuan penelitian. Penelitian tersebut mengambil subjek Pemprov Banten, sedangkan

			<p>Komunikasi Antar Umat Beragama (FKUB); pelaksanaan <i>workshop</i> penanggulangan gerakan radikalisme keagamaan; pembentukan Satgas Penguatan Kesadaran Berbangsa dan Bernegara (PKBB); pemanfaatan peran dinas sosial; serta penyediaan layanan SMS pengaduan KAMTIBMAS. Hambatan Pemerintah Provinsi Banten dalam penanganan konflik sosial adalah belum adanya forum komunikasi lain selain FKUB; adanya pihak-pihak dari birokrasi yang potong</p>	<p>provinsi.</p>	<p>penelitian ini mengambil subjek Bakesbangpol Prov.DKI Jakarta. Tujuan penelitian pun berbeda, penelitian tersebut berhenti pada titik eksplanasi, sedangkan penelitian ini memberi <i>outcome</i> praktis bagi lembaga yang dijadikan subjek penelitian.</p>
--	--	--	---	------------------	---

			kompas dalam mengurus izin pendirian bangunan rumah ibadah serta; belum adanya aturan pelaksana UU No.7 Tahun 2012 berupa Perda Provinsi.		
--	--	--	---	--	--

Sumber: Hasil Olahan Peneliti, 2017

2.4 Kerangka Pemikiran

