

ANALISIS ISI TATA KELOLA PENCEGAHAN KONFLIK SOSIAL DI INDONESIA

Surwandono

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

wsurwandono@yahoo.com

ABSTRACT

The objective of the article evaluate constructions of Law No. 7 Year 2012 on Social Conflict Management by content analysis. All of texts in Law No. 7 Year 2012 represents policy of government to maintain social harmony in Indonesia. Significancy of Law No. 7 of 2012 related with emerging social conflict in transition democratic proocess. Construction of the Act as a supra-structure give more influencing to institutionalization in preventing social conflict. The collection of data obtained from the book of Law No. 7 Year 2012. Data analysis was performed with a content analysis that focused on speceific message that represent in diction of Law No. 7 Year 20012. The article found that the construction of the message in Law 7 of 2012 for preventing social conflict in Indonesia was initial norms that it was characterized by moderation management, budgets, actors in ad-hoc mode.

Key Words: Social Conflict, Conflict Prevention, Content Analysis

1. PENDAHULUAN

Konflik horizontal di Indonesia telah menjadi gejala yang mengkhawatirkan masyarakat Indonesia. Hal ini diawali dengan beberapa konflik horizontal yang kemudian berekskalasi secara massif menjadi konflik etnis, seperti yang terjadi di Ambon, Palu, Sampit, Aceh dan Papua, dan menggunakan instrument-intrumen kekerasan terhadap kelompok etnis yang lain. Merujuk studi yang dilakukan Lembaga Informasi Nasional, kekerasan dari konflik horizontal tersebut telah mengakibatkan lebih dari 2000 jiwa meninggal dunia dan diiringi dengan rusaknya harmoni social, politik dan ekonomi didaerah tersebut. Bahkan sebagai akibat dari banyaknya konflik horizontal di Indonesia, muncul istilah baru dalam diskursus ilmu social yakni “amoks”, untuk menyebut fenomena kekerasan yang diambil dari kosa kata dari bahasa Indonesia “amuk”.

Di samping konflik horizontal yang berbasis etnis yang terjadi di luar pulau Jawa, konflik horizontal yang berbasis masyarakat perkotaan juga muncul secara massif dipulau Jawa seperti fenomena tawuran antar pelajar, mahasiswa, antara komunitas wargamasyarakat, antar profesi,

bahkan konflik horizontal antar partai politik. Issue konflik horizontal di Pulau Jawa sangatlah beragam dan tumpang tindih, baik dari issue primordialis seperti konflik karena afiliasi keberagamaan, etnis, issue instrumentalistik seperti sengketa perebutan lahan, mobilisasi perebutan suara politik dalam pilkada, maupun issue konstruktivistik seperti konflik tentang kebijakan yang diskriminatif. Studi yang dilakukan oleh Setara Institute menggambarkan bahwa konflik horizontal diperkotaan cenderung meningkat terkait dengan semakin menurunnya budaya toleransi sebagai akibat dari semakin menurunnya kualitas kesejahteraan ekonomi masyarakat perkotaan.

Untuk merespon perilaku konflik social maka pemerintah mengusulkan RUU Penanganan Konflik Sosial yang kemudian disahkan oleh DPR untuk menjadi UU No. 7 Tahun 2012. Dalam batas tertentu, UU No. 7 tahun 2012 cukup efektif dalam menata perilaku konflik social, di mana dalam proses politik di tahun 2014 terdapat kontestasi politik yang kuat yakni pemilihan legislative dan pemilihan presiden, yang tidak banyak menimbulkan konflik social yang mengarah kepada destruksi social. Efektivitas

UU No.7 Tahun 2012 juga akan diuji kembali ketika pelaksanaan pemilihan kepala daerah dilakukan secara serentak yang dijadualkan proses politik mulai berlangsung Februari 2016. Dan juga akan diadakan kembali per 2017. Apakah UU No. 7 Tahun 2012 juga akan efektif mengelola konflik dalam pelaksanaan Pilkada secara serentak, di sinilah yang perlu dilakukan analisis isi terhadap konstruksi UU ini, dan infra-struktur apa yang perlu dilembagakan untuk memperkuat UU No. 7 Tahun 2012 sebagai supra-struktur penanganan konflik yang efektif.

Penelitian untuk melakukan analisis isi terhadap UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial memiliki arti penting sebagai berikut;

Pertama, meningkatnya frekuensi konflik social di sejumlah daerah. Hal ini ditandai dengan intensifnya konflik horizontal di masyarakat terpelajar seperti fenomena, tawuran, intensifnya konflik horizontal yang berbasis primordialisme, intensifnya konflik horizontal yang berbasis sengketa lahan dalam issue industry, bahkan konflik horizontal yang terkait dengan issue politik dalam pelaksanaan pilkada. **Kedua**, dinamika konflik horizontal yang sering terjadi tidak mampu teresponden dengan baik oleh lembaga yang memiliki tugas pokok dan fungsi dalam penanganan konflik terkait dengan infra-struktur imperative yang dipersyaratkan UU belum terdefiniskan secara baik. **Ketiga**, belum tersedianya analisis isi terhadap UU no 7 Tahun 2012, memungkinkan sejumlah kekurangan dan ketidakjelasan pesan imperative dalam UU akan menimbulkan sejumlah problem substantive ataupun artifisial dalam penanganan konflik social di Indonesia.

Manfaat penelitian tentang analisis isi terhadap UU No. 7 Tahun 2012 adalah sebagai berikut; **Pertama**, tersedianya parameter yang objektif untuk melihat anatomi suprastruktur dalam UU No. 7 Tahun 2012 yang dapat dipergunakan sebagai kerangka acuan untuk mengevaluasi ataupun merevisi produk UU. **Kedua**, terdokumentasikannya pesan imperatif dari UU sehingga implementasi, UU No. 7 Tahun 2012 akan lebih terukur dan sistematis. **Ketiga**, tersedianya sejumlah opsi untuk memperkuat

UU No. 7 Tahun 2012 melalui pembentukan infra-struktur UU. Ketersediaan opsi yang spesifik untuk memperkuat UU akan berkontribusi terhadap lahirnya kebijakan untuk pencegahan konflik sosial horizontal yang efektif dan efisien.

2. KAJIAN LITERATUR DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Konflik horizontal merupakan konflik yang terjadi antara kelompok masyarakat satu dengan kelompok masyarakat lain. Issue konflik yang seringkali dominan dalam konflik horizontal adalah issue perebutan distribusi sumberdaya ekonomi, politik, social budaya, keagamaan. Lembaga Informasi Nasional (LIN) selama 5 tahun (dari 2000-2005) melakukan penelitian terhadap konflik-konflik horizontal etnis di Indonesia, baik di Papua, Poso, Ambon, Aceh, Sampit-Dayak, maupun di Jawa Timur. Terdapat temuan yang menarik dari penelitian yang dilakukan oleh LIN bahwa konflik horizontal yang berbasis di daerah konflik sangat berhubungan erat dengan proses pemilihan kepala daerah.¹

Studi tentang eskalasi konflik telah dilakukan secara sistematis oleh Ted Gurr. Tesis utama Ted Gurr adalah kekerasan sosial muncul sebagai akibat terciptanya deprivasi relatif, yakni terdapatnya kesenjangan antara apa-apa yang diharapkan (*expectation*) dengan apa-apa yang diperoleh (*realities*). Semakin lebar jarak kesenjangan antara ekspektasi dengan apa-apa yang diperoleh akan semakin besar pula peluang terjadinya konflik dan kekerasan.²

Penelitian yang dilakukan oleh J. Craig Jenkin dalam membangun deteksi dini juga menggunakan data dari PANDA. Jenkins, mengulas metode triple "C", *Conflict-Carrying Capacity*, sebagai metode yang bisa dipergunakan untuk membuat peta konflik, dan meramalkan konflik yang akan

¹Lihat lebih jauh dalam *Dinamika Konflik dalam Transisi Demokrasi: Informasi Potensi Konflik dan Potensi Integrasi Bangsa (Nation and Character Building)*, Jakarta, Deputi Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Informasi Lembaga Informasi Nasional, 2004

²Lihat tulisan Ted Robert Gurr, 1998, *Minorities at risk*. Washington, DC: U.S. Institute for Peace

terjadi selanjutnya.³ Studi Jenkins ini mengadopsi dari pola *deteksi dini* dalam studi kedokteran maupun bencana alam, dengan menganalogkan konflik sosial sebagai sebuah gejala patologis yang senantiasa bergerak seperti halnya penyakit dalam tubuh manusia, ataupun pergerakan bencana alam.

Dalam studi Jenkins ditemukan bahwa konflik bisa dikelola agar tidak berekskalasi secara vertikal dan horisontal melalui peningkatan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil, maupun lembaga-lembaga penelitian untuk mendokumentasi pola-pola konflik di suatu masyarakat, dengan mempelajari buku-buku sejarah konflik di suatu masyarakat ataupun melakukan pengamatan konflik di suatu wilayah yang kemudian bisa diperoleh *lesson learned*, yang kemudian tersistematisasi dalam system informasi.

Sederhananya, konflik bisa diatasi manakala masyarakat dan pemerintah memiliki kapasitas untuk membaca pergerakan konflik. Dalam praktik pengelolaan eskalasi konflik di Eropa dan Amerika Serikat berkecenderungan menggunakan indeks konflik dan kekerasan yang disusun oleh the *Kansas Events Data System (KEDS)/Protocol for the Analysis of Nonviolent Direct Action (PANDA)* data set that is based on Reuters International Wire Service, atau *Reuters Europe-North America*, yang menggunakan Lexus-Nexus). KEDS dikembangkan oleh Schrodt semenjak 1994 dengan menyusun rangkuman data-data tentang kekerasan dan konflik di dunia.

Pada sisi yang lain, pengelolaan konflik cenderung menggunakan *security approach*, mendefinisikan konflik setara dengan “perang” (war). Hal ini berimplikasi kepada paradigma membangun perdamaian dengan konsepsi “the absence of war” (ketidakberadaan perang). Pengelolaan konflik dengan model *security approach* lebih mengedepankan penggunaan kekerasan dan paksaan dalam mengelola konflik. Konflik

senantiasa difahami sebagai gejala patologis atau peanyakit, maka proses penyembuhannya dengan mematikan sejumlah penyebab konflik, dengan cara menghukum, menindak tegas, atau bahkan menghilangkannya. Sebagaimana halnya dalam dunia medis, pendekatan *security approach* mengedepankan pendekatan kuratif, dengan memberikan obat anti-biotik untuk membunuh semua kuman, bakteri yang merusak.

Maraknya eskalasi konflik horizontal di masyarakat perkotaan Indonesia akhir-akhir ini berupa bentrokan berdarah antar masyarakat dalam memperjuangkan kepentingannya sebagai bukti bahwa pemerintah gagal dalam membaca dan mengantisipasi pergerakan kekerasan dalam konflik horizontal. Studi Surwandono menemukan 3 faktor utama penyebab konflik⁴. Pertama, konflik ditimbulkan karena *factor primordialitas* seperti issue suku, agama, kelompok sosial, yang marak pasca dirilisnya tesis besar Huntington tentang benturan peradaban (*clash of civilization*). Dalam decade 1990 sampai 2000, konflik dengan nuansa primordial marak di Timur Tengah, Asia Selatan, Asia Tenggara, Asia Timur, dan Indonesia. Kedua, Konflik ditimbulkan oleh pemaknaan *konflik sebagai instrument* penting bagi tokoh masyarakat/elit untuk mendapatkan, mempertahankan, dan meluaskan kekuasaan. Konflik justru sebagai medan investasi penting bagi tokoh masyarakat untuk senantiasa menjadi tokoh dan elit dalam masyarakat. Konflik disebabkan karena factor konstruksi social yang berkembang dalam masyarakat. Keberadaan struktur social yang memiliki gap politik, ekonomi, social dan budaya menjadi pendorong bagi lahirnya sejumlah konflik.

3. METODE PENELITIAN

Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif untuk mendapatkan pemahaman yang menyeluruh tentang konstruksi UU No. 7 Tahun 2012. Langkah untuk mengetahui

³J. Craig Jenkins, 2001, “Conflict-Carrying Capacity, Political Crisis, and Reconstruction: A Framework for the Early Warning of Political System Vulnerability, *Journal of Conflict Resolution* Vol. 45 No. 1

⁴Surwandono dan Sidiq Ahmadi, *Resolusi Konflik di Dunia Islam*, Jakarta, Ghalia Ilmu, 2011

arah pelembagaan pengelolaan konflik social di Indonesia akan diukur dengan sejumlah *signs* (pesan spesifik) dari penggunaan kata, frasa, atau kalimat, atau symbol spesifiklainnya dalam dokumen.

Tekhnik pengumpulan data

Untuk melakukan analisis isi, peneliti telah menyusun hipotesis tentang pengelolaan pelembagaan pencegahan konflik di Indonesia: **pertama**, regulasi pengelolaan pencegahan konflik sosial di Indonesia menggunakan pendekatan yang komprehensif, terukur, dan lugas. **Kedua**, regulasi pengelolaan pencegahan konflik sosial di Indonesia menggunakan transisional, terbuka dan dinamis.

Untuk itu disusun secara logis disusun sejumlah parameter untuk mengukur tentang konsepsi pendekatan komprehensif, terukur, lugas maupun pendekatan yang transisional, terbuka. Kata kunci yang digunakan sebagai *main specific message* yakni konflik sosial, dan kata yang sepadannya, yang akan digunakan untuk mengukur seberapa eksplisit regulasi penanganan konflik sosial dalam memperbincangkan konflik social.

Untuk mengukur arah dan orientasi penanganan konflik akan diukur melalui sejumlah frasa: **Pertama**, frasa pengelolaan konflik. **Kedua** frasa tentang status konflik didefinisikan. **Ketiga**, frasa tentang birokrasi ketertiban-kemananan yang dilibatkan. **Keempat**, frasa instrument norma yang dipergunakan untuk pencegahan konflik. **Kelima**, frasa cara-cara penyelesaian konflik. **Keenam**, keterlibatan masyarakat dalam penyelesaian konflik, dan **ketujuh** tentang pendanaan untuk pencegahan konflik social.

Sejumlah *sign* yang ditentukan di atas kemudian diverifikasi keberadaannya dalam dokumen UU No. 7 Tahun 2012, yang kemudian diberikan tanda kode untuk kemudian dikalkulasi jumlahnya sesuai dengan kode yang dibuat. Langkah berikutnya kemudian disusun menjadi tabel distribusi frekuensi dengan menggunakan metode statistik deskriptif, untuk diketahui seberapa sering atau artikulatif suatu pesan pengelolaan konflik.

4. PEMBAHASAN

Analisis isi (*content analysis*) adalah tehnik riset untuk membuat replica yang sah

untuk melakukan penarikan kesimpulan dari text atau dokumen.⁵ Terdapat sejumlah asumsi yang dikembangkan oleh Klaus Krippendorff terkait text atau dokumen, bahwa semua dokumen yang dibuat selalu dalam posisi dibuat secara serius sebagai bagian dari pesan yang akan dikirimkan kepada pihak lain. Artinya tidak ada dokumen yang dibuat tanpa sebuah pertimbangan spesifik. Kedua, pilihan kata dalam dokumen mencerminkan situasi, posisi, kepentingan dari pihak-pihak yang terlibat dalam pembuatan suatu dokumen. Ketiga, obyektivitas dalam analisis isi dapat dicapai dengan menggunakan kategori analisis yang diklasifikasi secara tepat sehingga jika parameter yang digunakan sama dalam memahami suatu dokumen maka hasilnya pun juga akan sama.

⁵Klaus Krippendorff, *Content Analysis An Introduction to Its Methodology*, London, Sage Publications, 2009

Diagram Mekanise Analisis isi Dokumen
Menurut Klaus Krippendorff

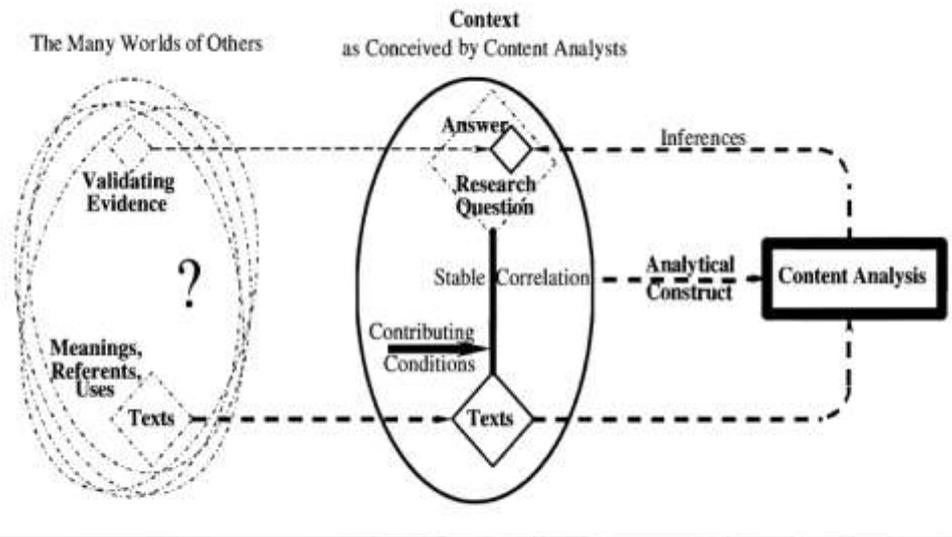


Figure 2.1 A Framework for Content Analysis

Sementara itu menurut peneliti media lainnya disebutkan bahwa, ada tiga hal yang perlu dipertimbangkan dalam membuat suatu kategori yaitu : (1) Kategori-kategorinya harus relevan dengan tujuan-tujuan studi; (2) Kategori-kategorinya hendaklah fungsional, dan (3) Sistem kategorikategorinya harus dapat dikendalikan (Stempel dalam Flournoy, 1989).

Secara text, UU No. 7 Tahun 2012, terdiri dari 3 unsur, pertama bagian Pendahuluan yang terdiri dari 3 unsur utama yakni Mengingat, Menimbang dan Memutuskan. Kedua, Batang tubuh yang terdiri dari 10 bab dan 62 pasal. Dan bagian ketiga adalah penjelasan. Jumlah frasa tentang konflik konflik social muncul sebanyak 49 sekali, baik dalam Batang tubuh UU maupun dalam penjelasannya. Konflik social didefinisikan sebagai “yang selanjutnya disebut Konflik, adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan **kekerasan** antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan **ketidakamanan dan disintegrasi sosial** sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat

pembangunan nasional.⁶ Dari definisi ini, ada upaya untuk mempersamakan bahwa konflik memiliki kaitan erat dengan gejala kekerasan dan konfrontasi, yang kemudian akan menimbulkan masalah yang didefinisikan dengan sangat lugas dengan istilah **ketidakamanan dan dis-integrasi. Artinya konflik didefinisikan dengan nalar security approach.**

Terkait dengan orientasi dari UU No. 7 tahun 2012 terkait dengan pengelolaan konflik, UU ini menggunakan istilah penanganan konflik yang didefinisikan sebagai Penanganan Konflik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam situasi dan peristiwa baik sebelum, pada saat, maupun sesudah terjadi Konflik yang mencakup pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pascakonflik .⁷

Tabel 1
Frasa Pengelolaan Konflik

Frasa Pengelolaan Konflik	KODE	Jumlah kata	%
Pencegahan konflik	PK	12	40%
Penghentian konflik	KK	8	27%

⁶ Pasal 1 ayat 1 UU No. 7 Tahun 2012

⁷ Pasal 1 ayat 2

Pemulihan pasca konflik	RK	10	33%
-------------------------	----	----	-----

Sumber: Olahan data

Dari table ini tercermin bahwa orientasi dasar dari UU No. 7 Tahun 2012, lebih mengedepankan cara berfikir pencegahan dibandingkan dengan nalar penghentian maupun pemulihan konflik. Untuk membuat pendefinisian menjadi lebih terukur, UU No. 7 tahun 2012 menggunakan istilah **status keadaan konflik, yang dipergunakan sebanyak 48 kali, hamper sama dengan jumlah frasa konflik social yang berjumlah 49 x dan penanganan konflik social sebanyak 60x.**

Tabel 2
Frasa Status Konflik

Frasa	Jumlah Frasa	%
Konflik Sosial	49	31%
Penanganan Konflik	60	38%
Status keadaan konflik	48	31%

Sumber: Olahan data

data

Dalam hal issue, dari mana sumber konflik itu berasal, secara teoretik dapat dijelaskan dengan menggunakan istilah internal conflict, di mana konflik lebih disebabkan oleh factor internal. Ataupun dengan istilah eksternal conflict, di mana konflik lebih disebabkan oleh factor eksternal, atau kombinasi di antara factor internal dan eksternal. Sebagaimana studi yan telah dilakukan oleh Ted Gurr⁸. Lantasbagaimana dengan konstruksi UU No. 7 Tahun 2012 terkait dengan asal sumber konflik. Setelah dilacak sejumlah frasa yang terkait dengan penyebab konflik, hanya ditemukan satu frasa penyebab konflik pada pasal 44. Sedangkan ketika dilacak lagi dengan frasa yang lebih mendetil, penyebab dari luar, atau penyebab dari dalam, dengan varian frasa yang

⁸ Lihat dalam Ted Robert Gurr, and Barbara Harff. 1996. *Early warning of communal conflict andgenocide*. Tokyo: United Nations University Press

semata juga tidak ditemukan. Artinya UU ini tidak memberikan pretensi (penilaian awal) untuk mendetek penyebab terjadinya konflik, di mana kemudian diserahkan proses pencarian penyebab konflik oleh Satuan Tugas Penyelesaian konflik Sosial. (STPKS)

Terkait dengan pencegahan, UU ini mengasumsikan bahwa otoritas pengelolaan konflik yang selama ini menjadi tupoksi dari aparat keamanan dan penegak hukum, baik militer dan sipil, diasumsikan tidak dapat berjalan dengan baik. Sehingga memunculkan sebuah konsep baru yang menggunakan frasa Satuan tugas penyelesaian konflik Sosial (STPKS). Yang didefinisikan sebagai lembaga bersifat *ad hoc* yang dibentuk untuk menyelesaikan Konflik di luar pengadilan melalui musyawarah untuk mufakat. Jika dibandingkan antara penggunaan frasa pengelola issue keamanan secara tradisional, yakni polisi, TNI dan STPKS tercermin dalam table berikut:

Tabel 3
Frasa Birokrasi Pengelola Issue Keamanan

Frasa Aktor Pengelola Issue keamanan	Kode	Jumlah	%
Tentara Nasional Indonesia	TNI	15	28%
Kepolisian Republic Indonesia	POLRI	6	11%
Satuan tugas penyelesaian konflik Sosial	STPKS	32	61%

Sumber: data olahan

Dari table di atas tercermin bahwa STPKS sebagai lembaga adhoc memiliki peran yang lebih besar dengan lembaga pencipta tertib keamanan semisal TNI dan Polri. Artinya pencegahan konflik social bukan menjadi domain utama dari TNI dan Polri, di mana keduanya hanya sebagai unit yang memberikan dukungan tehnik dan bukan straegis. Bahkan yang agak unik, justru

prosentase frasa TNI jauh lebih banyak dibandingkan dengan POLRI. Artinya dapat diasumsikan bahwa peran TNI dalam konteks tertib sipil lebih banyak menjalankan peran pencegahan, sedangkan peran POLRI lebih banyak peran penindakan.

Terkait dengan peranan masyarakat dalam penanganan konflik, UU tidak memberikan penjelasan secara definitive, di mana dalam bab ketentuan Umum, tidak memasukan dan mendefinsikan masyarakat. Meskipun ditemukan penggunaan kata masyarakat sebanyak 66 x, yang setara dengan penggunaan kata frasa penanganan konflik sebanyak 60x. Buat analisis kritis. Sedangkan intrumen norma yang dipergunakan untuk pengelolaan konflik, UU No. 7 tahun 2012 memasukan 3 frasa penting yakni, hukum, pranata adat dan pranata social. Frasa hukum dalam makna hukum positif tidak diberikan penjelasan yang detil dalam bab ketentuan umum, sedangkan pranata social didefinisikan sebagai adalah lembaga yang lahir dari nilai adat, agama, budaya, pendidikan, dan ekonomi yang dihormati, diakui, dan ditaati oleh masyarakat. Sedangkan pranata adat didefinisikan adalah lembaga yang lahir dari nilai adat yang dihormati, diakui, dan ditaati oleh masyarakat

Table 4
Instumen Norma yang Dipergunakan
Dalam pengelolaan Konflik

Frasa Norma	Kode	Jumlah	Prosentase
Hukum	HK	19	41%
Pranata Adat	PA	13	28%
Pranata Sosial	PS	14	31%

Sumber: data olahan

Dari table di atas, dapat dilacak sejumlah konstruksi makna yang hendak dibuat. Intrumen untuk pencegahan konflik social lebih banyak menggunakan tata kelola hukum positif dibandingkan dengan tata kelola adat dan norma social. Meskipun jika dianalisis secara diametric-diskrit, pranata hukum versus pranata social-adat, jumlah

frasa norma hukum hanya 40% sedangkan non hukum sebanyak 60%. Makna lain yang juga dapat dilacak adalah, adanya ketidakefektifan norma social dan adat dalam penyelesaian konflik, sehingga memerlukan suatu nilai baru yakni pranata hukum untuk menciptakan tertib sipil. Norma hukum yang lebih memberikan kepastian dan keterukuran dalam pengelolaan konflik diasumsikan akan lebih efektif sebagai norma utama.⁹

Terkait dengan upaya penyelesaian konflik, dipergunakan frasa khusus yakni kata damai, yang berjumlah sebanyak 22 frasa, atau sepertiga dari frasa penanganan konflik yang berjumlah 60. Istilah yang kemudian dipakai untuk cara-cara penyelesaian konflik terdiri dari 4 frasa utama yakni rehabilitasi, perundingan, restitusi, rekonstruksi, rekonsiliasi. 4 frasa tersebut tidak dijelaskan secara definitive dalam ketentuan umum dalam UU. Ada pertanyaan penting tentang konstruksi ini, kenapa elemen ini justru tidak dijelaskan, dan terkesan hanya sebagai pelengkap. Asumsi yang pertama, lebih mengedepankan nalar pencegahan di mana dalam table sebelumnya frasa nalar pencegahan mencapai 40%, sedangkan penghentian hanya mencapai 27%, dan pemulihan sampai 33%. Kedua, UU ini lebih berorientasi kepada hasil, dan kurang memberikan ruang interpretasi yang luas tentang proses, yang secara sengaja dibuat terbuka dan tidak definitif. Sehingga dapat dimaknai bahwa UU No. 7 Tahun 2012 adalah sebuah UU yang masih elementer dalam pengelolaan konflik.

Tabel 5
Cara-cara Penyelesaian Konflik

Frasa cara	Kode	Jumlah	Persentase
Perundingan	PR	1	3%
Rekonstruksi	RK	9	29%
Rekonsiliasi	RS		23%
Restitusi	RT	3	10%
Rehabilitasi	RH	11	35%

⁹ Lihat penelitian dari Irwan Abdullah tentang ketidakproduktifan nilai local sebagai nilai resolusi konflik dalam Abdullah, Irwan, "Penggunaan dan Penyalahgunaan Budaya dalam resolusi konflik di Indonesia", *Antropologi Indonesia Vol. 25 No. 66, 2002*

Sumber: data

Olahan

Terkait dengan konteks partisipasi dan kontribusi dalam penyelesaian konflik social, sesungguhnya mencerminkan konflik yang bersifat horizontal, yakni konflik yang terjadi dalam masyarakat atau antar masyarakat. Dan bukan sebagai konflik vertical, di mana actor konflik adalah masyarakat dengan pemerintah. Setelah dilakukan pelacakan terhadap frasa actor dalam penyelesaian konflik, yakni actor masyarakat dan Negara ditemukan seperti dalam table berikut;

Table 6

Aktor dalam Penyelesaian Konflik Sosial

Frasa	Kode	Jumlah	Presentase
Masyarakat	MA	66	46%
Pemerintah	PM	79	54%

Sumber: data
olahan

Lantas bagaimana makna yang dapat ditarik? Ada kecenderungan UU No. 7 tahun 2012 menunjukkan bahwa pemerintah masih menjalankan peran korporatisme, di mana Negara memiliki otoritas untuk terlibat dalam persoalan masyarakat bahkan privat, meskipun Indonesia telah memasuki era demokratisasi. Hal ini sangat dapat dimengerti bahwa dalam era demokratisasi pasca 1998 telah terjadi sejumlah konflik social yang melahirkan sejumlah konfrontasi berdarah, seperti di Maluku, Poso, Aceh, Nusa Tenggara, Papua, bahkan di Jawa pada pelaksanaan pesta demokrasi.¹⁰ Posisi frasa masyarakat yang mencapai angka 46%, menunjukkan bahwa UU No. 7 tahun 2012 menggunakan juga asas partisipatoris, di mana masyarakat mendapatkan kesempatan yang luas untuk mengartikulasikan diri dalam pencegahan konflik social.

Sedangkan jika dikaitkan dengan pembiayaan atau pendanaan penanganan

konflik, UU No. 7 tahun 2012 menggunakan kedua istilah tersebut, dengan frekuensi pendanaan sebanyak 7 x dan pembiayaan sebanyak 2 x. Lantas pos mana pembiayaan tersebut diambil, terdapat 2 sumber pendanaan yang tersurat dalam UU, yakni dari APBN dan APBD.

Tabel 7

Pos Alokasi Anggaran Penanganan konflik Sosial

Pos Anggaran	Kode	Jumlah	Perseentase
Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional	APBN	4	44%
Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	APBD	5	56%

Sumber: data olahan

Dari paparan di atas menunjukkan bahwa, alokasi anggaran pencegahan konflik social dibebankan kepada anggaran Negara. Tidak ada frasa pengalokasian anggaran pencegahan konflik yang dibebankan oleh masyarakat. Dalam konteks ini, Negara mengimplementasikan nilai kepentingan nasional dalam pembukaan UUD 1945, yakni melindungi segenap tumpah darah Indonesia. Dalam konteks prosentase, tanggung jawab pencegahan konflik social lebih banyak dibebankan kepada daerah dibandingkan dengan pemerintah pusat. Meskipun demikian desentralisasi peran pencegahan ini dalam kategori tetap moderat karena peran pendanaan antara APBD dan APBN hanya beda tipis sekali.

5. SIMPULAN

Dari pembahasan terdapat sejumlah kesimpulan yang penting untuk ditelusur lebih jauh dengan menggunakan pendekatan kualitatif terhadap naskah, semisal dengan analisis wacana (discourse analysis). Pertama, UU No. 7 tahun 2012 sebagai UU pencegahan konflik social justru tidak banyak mengeksplor penyebab problem konflik social. UU ini lebih banyak bernarasi tentang tata laksana pengelolaan ketika sudah terjadi konflik social. Kedua, UU No. 7 tahun 2012, lebih mencerminkan UU yang berwatak transisional, di mana ditemukan konstruksi pilihan mencerminkan pilihan kombinatif, bukan pilihan diskrit yang terpisah. Artinya, tata

¹⁰ Lihat dalam Surwandono, Tunjung Sulaksono, *Penatalaksanaan Deteksi dini Dalam Pencegahan Konflik Horisontal Pada Pelaksanaan Pilkada Langsung di Jawa Timur*, Jurnal Sosial dan Ilmu Politik UMY, 2010

kelola pencegahan konflik social di Indonesia, merupakan kombinasi tata kelola pendekatan militer, dan tata kelola pendekatan sipil.

6. REFERENSI

- Abdullah, Irwan, "Penggunaan dan Penyalahgunaan Budaya dalam resolusi konflik di Indonesia", *Antropologi Indonesia Vol. 25 No. 66*, 2002
- Dinamika Konflik dalam Transisi Demokrasi: Informasi Potensi Konflik dan Potensi Integrasi Bangsa (Nation and Character Building)*, Jakarta, Deputi Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Informasi Lembaga Informasi Nasional, 2004
- Jenkins, J. Craig 2001, "Conflict-Carrying Capacity, Political Crisis, and Reconstruction: A Framework for the Early Warning of Political System Vulnerability, *Journal of Conflict Resolution Vol. 45 No. 1*
- Krippendorff, Klaus, 2009, *Content Analysis An Introduction to Its Methodology*, London, Sage Publications
- Surwandono dan Sidiq Ahmadi, *Resolusi Konflik di Dunia Islam*, Jakarta, Ghalia Ilmu, 2011
- Surwandono, Tunjung Sulaksono, *Penatalaksanaan Deteksi dini Dalam Pencegahan Konflik Horisontal Pada Pelaksanaan Pilkada Langsung di Jawa Timur*, Jurnal Sosial dan Ilmu Politik UMY, 2010
- Ted, Robert , Ted Gurr, 1998, *Minorities at risk*. Washington, DC: U.S. Institute for Peace
- Ted, Robert Gurr, and Barbara Harff. 1996. *Early warning of communal conflict and genocide*. Tokyo: United Nations University Press
- UU No. 7 Tahun 2012