

**Kebijakan Peraturan Daerah Berbasis Politik Rekognisi dan Resolusi Konflik
Etnik
Oleh : Suharno**

Abstract

Indonesia, as a multicultural country, has a high potential of conflicts among forming elements of its multiculturalism. To minimize potential of conflicts, it is necessary to construct space of co-existence for several identities. State, as an all-encompassing and all-embracing institution should be able to present policies that provide the space. Policy interventions can be taken in preventive, curative, and preservative domains.

The problem is that in Indonesia centralistic era many state policies were being monocultural, containing misrecognition, even authoritarian. The situation adds conflict potential. The combination between monocultural policy and State failure in guarding policy becomes key variable in several multiethnic conflict in various regions of Indonesia.

In context of centralized politics, East Kotawaringin (Kotim) proved a victorious success in ethnic conflict resolution. Sampit conflict between Dayak and Madurese in 2001 which is known as the most cruel and bloody conflict and claimed a huge amount of victims cleanses Madurese Ethnic from Sampit due to be killed, fled into the forests, or refuge outside Sampit even Central Borneo. Yet the conflict was resolved without leaving some significant problems. Unlike conflict resolutions in other regions e.g. West Borneo dan Ambon where conflict resolutions were intervened by Jakarta, Kotim succeeded in enactment of Local Regulation No 5 Year 2004 on Handling of impacted inhabitants of Ethnic Conflict. In the mentioned Local Regulation the rights of each conflicting party are recognized. Political recognition must be realized or included in a public policy (government or state), so that each party obtain legal certainty. In preparing a public policy concerning inter-group relations in a multicultural society required the participation of each group, so the product of public policy can be understood and accepted by all groups. Implementation of the Regulation involved maximum participation of citizens, community leaders and members of Local Government. The role of Central Government is very minimalist. While conflict resolution in many other regions leaves some serious problems—e.g. lack of formal return for victims in West Borneo ethnic conflict, or fragmentation of areas which homogenous identity of religion post Ambon Conflict—Kotim is able to preserve peaceful atmosphere among heterogenous identity and multicultural community.

Key words: local regulation, conflict resolution, political recognition

A. Latar Belakang

Indonesia, sebagai negara multikultural, menghadapi potensi konflik yang tinggi antar elemen pembentuk multikulturalismenya. Anasir konflik dapat bermula dari persoalan perbedaan identitas hingga perjuangan pemenuhan kepentingan dan kebutuhan masing-masing. Elemen identitas yang berbeda berupa etnis, agama, adat istiadat, bahasa dan lain-lainnya secara alamiah merupakan penanda keberagaman yang secara sosial dapat memunculkan friksi

atau gesekan. Agar minimalisasi potensi konflik dimungkinkan diperlukan ruang koeksistensi (*space of co-existence*) bagi sebagian besar identitas. Negara, sebagai institusi yang mengikat, memaksa, dan mencakup semua (*all-encompassing, all-embracing*)⁸, seharusnya mampu menghadirkan kebijakan yang memberikan ruang itu. Intervensi kebijakan dapat diambil dalam tiga ranah: preventif, kurasi, dan preservasi.

Persoalannya dalam banyak kebijakan negara menonjol politik monokultural, bahkan sejak sebelum Indonesia menjadi. Pendekatan monokultural diambil untuk semata-mata stabilitas dan integrasi sosial. Politik monokulturalisme juga dilakukan Pemerintah Orde Baru. Politik monokulturalisme telah menghancurkan *local cultural geniuses* seperti tradisi "pela gandong" di Ambon, nagari di Sumatera Barat dan lain-lain, diantaranya melalui Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah yang menyeragamkan struktur desa di seluruh Indonesia seperti struktur desa di Jawa. Padahal, struktur desa yang dimiliki beberapa masyarakat tertentu seperti sistem pemerintahan nagari di Sumatera Barat, pemerintahan marga di Sumatera Selatan, pemerintahan Saniri di Maluku, tidak hanya mengandung sistem pelayanan administrasi namun juga pelayanan adat, dan bahkan memiliki mekanisme resolusi jika terjadi konflik.⁹

Kebijakan politik monokulturalisme mempersempit ruang koeksistensi antar berbagai elemen multikultural. Dengan demikian, kebijakan tersebut menambah potensi alamiah konflik dengan bobot politis, apalagi kebijakan monokultural tersebut diinstrumentasi dengan sentralisme, dan bahkan otoritarianisme. Dari sisi kebijakan, perpaduan antara kebijakan monokultural dan kegagalan otoritarianisme negara mengawal kebijakan tersebut merupakan salah satu faktor penting yang memicu, memendam energi, atau membiarkan berlarut-larut berbagai konflik antar identitas kultural atau konflik multikultural atau multietnik.

B. Pembahasan

Pembahasan kajian ini mengkonstruksi benang merah di antara beberapa konsep pokok berikut: multikulturalisme, konflik, politik rekognisi dan kebijakan publik. Kajian atas empat konsep sentral tersebut memberikan perspektif teoretik yang utuh untuk memahami pembahasan tema sebagaimana dimaksud.

Multikulturalisme dan Konflik

Masyarakat multikultural merupakan masyarakat yang komponennya menggambarkan lebih dari satu unsur, kultur-sub kultur, budaya, keyakinan, sistem keyakinan, agama dan lain-lain. Benang merah dan konteks dengan kajian ini adalah bahwa multikulturalisme merupakan konsep pengelolaan masyarakat

⁸ Lihat Harold J. Laski, *The State in Theory and Practice*, New York, The Viking Press, 1947, hlm. 8-9. Lihat juga Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1996, hlm. 40-41

⁹ Corputty, Ferdinand, 2005, *Dinamika Masyarakat Patalima (Suku Bangsa Alune) Dalam Mempertahankan Budaya Lokal di Pulau Seram*, Tesis Tidak Dipublikasikan, Universitas Gadjah Mada, hal. 3.

yang secara kultural majemuk, sekecil apapun tingkat dan lingkup kemajemukan budaya tersebut, dengan memberikan pengakuan (rekognisi) atas eksistensi komponen kemajemukan tersebut. Pengakuan tersebut dalam fenomena kontemporer merupakan tuntutan (*demand*). Oleh karenanya ketiadaan pengakuan, yang berarti nihilnya pemenuhan tuntutan, sangat potensial terhadap munculnya berbagai konflik.

Masyarakat multikultural mengandung potensi konflik¹⁰. Konflik terjadi karena masyarakat tersebut mengandung berbagai kepentingan, lembaga, organisasi, dan kelas sosial yang tidak selalu memiliki kepentingan yang sama dan serasi. Konflik bisa disebabkan oleh banyak hal. Konflik dapat disebabkan oleh polarisasi sosial yang memisahkan masyarakat berdasarkan penggolongan-penggolongan tertentu dapat menyebabkan timbulnya ketidakpercayaan dan permusuhan antar kelompok yang berbeda dalam masyarakat yang dapat berujung pada munculnya kekerasan yang terbuka.

Peristiwa konflik multikultur juga terjadi di Sampit Kotawaringin Timur (Kotim) Kalimantan Tengah yang melibatkan warga Etnis Madura dan Etnis Dayak. Dalam konflik ini ratusan bahkan ribuan penduduk dinyatakan tewas, kebanyakan warga Madura. Konflik juga mengakibatkan arus pengungsian sekitar 55.323 jiwa yang menimbulkan penelantaran, terbukti dengan meninggalnya 357 pengungsi, meluasnya wabah penyakit, kualitas hidup yang buruk serta sanitasi yang tidak memadai. Dampak luas yang terjadi berupa suasana ketakutan, trauma psikologis, dan ribuan warga yang kehilangan harta.¹¹

Konflik antar etnik sebagaimana terjadi di Sampit dan Sambas membutuhkan penanganan komprehensif sebab bisa menjalar ke daerah lain. Peristiwa konflik multikultur yang terjadi di Sampit ditengarai juga tidak lepas dari peristiwa-peristiwa yang terjadi di Sambas¹². Konflik yang destruktif mengganggu proses integrasi bangsa. Untuk itu, diperlukan upaya penyelesaian konflik antar etnis secara lebih permanen, bukan penyelesaian-penyelesaian yang "hanya sering lebih bernuansa politis" sehingga justru masih sering menyisakan masalah-masalah yang dapat berkembang menjadi bibit konflik baru.

¹⁰. Antara tahun 1952 hingga 2000, misalnya, konflik di Kalimantan Barat antar berbagai etnis paling tidak telah terjadi 12 kali. Konflik-konflik tersebut antara lain: pertikaian antara Etnis Madura dan Etnis Dayak di tahun 1952, peristiwa pengusiran orang-orang yang berlatarbelakang Etnis Cina oleh orang Dayak di tahun 1967, peristiwa kerusuhan antara Etnis Madura dengan Etnis Dayak tahun 1979 yang terjadi di Kalimantan, peristiwa pertikaian antara Etnis Madura dan Etnis Dayak yang terjadi di tahun 1983, peristiwa kerusuhan Etnis Dayak dengan Etnis Madura yang terjadi di Sanggau Ledo di tahun 1997, konflik antara Etnis Madura dengan Etnis Dayak yang terjadi di Kalimantan pada tahun 1998, konflik antara etnis Melayu dengan Etnis Madura yang terjadi di Sambas, dan kerusuhan etnis Melayu Pontianak dengan Etnis Madura yang terjadi pada tanggal 25 Oktober 2000.

¹¹ Tempointeraktif, 16 Juli 2001, diakses 14 Februari 2009.

¹² Surata, Agus dan Tuhana Taufiq Adrianto, 2001, *Atasi Konflik Etnis*, Yogyakarta: Global Pustaka Utama dan UPN "Veteran", hal. 35.

Masyarakat multikultural mengandung potensi konflik. Konflik bisa disebabkan oleh banyak hal.¹³ Konflik dapat disebabkan oleh polarisasi sosial yang memisahkan masyarakat berdasarkan penggolongan-penggolongan tertentu. Konflik tidak dapat dipisahkan dari kehidupan sosial.¹⁴ Terjadinya konflik juga tidak terelakkan dalam masyarakat.¹⁵ Masyarakat dipandang sebagai struktur sosial yang mencakup proses-proses asosiatif dan disosiatif yang hanya dapat dibedakan secara analisis. Lebih lanjut dia mengatakan bahwa konflik merupakan pencerminan pertentangan kepentingan dan naluri untuk bermusuhan.

Schmeidl dan Jenkins mengategorikan konflik etnik sebagai konflik dengan karakter tertentu¹⁶ memiliki penyebab yang kompleks. Penyebab tersebut dapat dikemukakan berbagai faktor sebagai berikut: *Pertama*, faktor sosial ekonomi; a) saling mengklaim dalam menguasai sumber daya yang terbatas. b) kecemburuan sosial yang bersumber dari ketimpangan ekonomi antara kaum migran (pendatang) dengan penduduk asli (lokal). *Kedua* adalah faktor sosial budaya; a) dorongan emosional kesukuan, b) sentimen antar pemeluk agama yang terjadi. *Ketiga* adalah faktor sosial politik; a) distribusi kekuasaan yang tidak merata. b) tidak tunduknya individu atau kelompok sebagai pihak yang dikuasai terhadap sanksi yang diberikan oleh pihak yang sedang berkuasa. c) ketegangan antara kelompok yang sedang berkuasa dengan kelompok yang dikuasai. Dalam studi konflik, dikenal beberapa konsep dasar yang mengkerangkai bagaimana respon atas konflik atau potensi konflik, antara lain: manajemen konflik, transformasi konflik, dan resolusi konflik.

Dalam kajian ini—sebagai studi kebijakan, sesuai dengan *background* keilmuan peneliti—penggunaan konsep penyelesaian konflik digunakan untuk menjembatani konsep teoretik dalam studi konflik dengan istilah legal dalam kebijakan publik, yang seringkali bersifat lebih teknis, seperti penanganan.¹⁷

¹³ Lihat Suharno, *Politik Rekognisi dalam Peraturan Daerah tentang Penyelesaian Konflik di dalam Masyarakat Multikultural (Studi Kasus terhadap Perumusan dan Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kotawaringin Timur Nomor 5 Tahun 2004 tentang Penanganan Penduduk Dampak Konflik Etnik di Sampit Kotawaringin Timur Propinsi Kalimantan Tengah)*, Disertasi Program Doktor Fisipol Universitas Gadjah Mada, 2011. Juga lihat “*Konflik, Etnisitas, dan Integrasi Nasional*”, Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Resolusi Konflik pada Civics Community DIY tanggal 18 dan 20 November tahun 2006 di Universitas Negeri Yogyakarta. Penyebab konflik tersebut disarikan dari hasil diskusi panel tentang Penyelesaian Konflik di berbagai daerah di Indonesia yang diselenggarakan Universitas Gadjah Mada atas kerjasama Indonesia-Jerman. Para panelis dalam diskusi tersebut antara lain; Mochtar Mas’oed, Heru Nugroho, Gerry van Klinken.

¹⁴ *Ibid*, hal. 3.

¹⁵ *Ibid*, hal. 4.

¹⁶ Smeidl dan Jenkins, “Early Warning Indicators of Forced Indicators”, dalam Davies dan Gurr (eds.), 1998, *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems* (Rowman and Littlefield Publishers Inc, Maryland, USA), hlm. 66

¹⁷ Dalam Peraturan Daerah Kotawaringin Timur Perda Nomor 5 Tahun 2004 yang menjadi objek penelitian ini misalnya digunakan judul Perda ”Penanganan Penduduk Dampak Konflik”.

Secara substantif konsep penyelesaian konflik dalam penelitian ini berdekatan dengan konsep resolusi konflik dalam studi konflik.

Politik Rekognisi (*Politics of Recognition*)

Eksistensi sebagai suatu negara yang multikultural dengan potensi konflik yang sedemikian besar dan ancaman terjadinya eskalasi menuju ke arah pertentangan dengan intensitas yang lebih tinggi hingga terjadi kekerasan mengharuskan adanya saluran yang tepat. Dengan demikian kondisi multikultural tersebut bisa terjembatani sehingga konflik yang terjadi bersifat sinergi bukan sebaliknya bersifat korosi dan menghancurkan tatanan kehidupan bernegara.

Politik rekognisi merupakan konsep yang relatif baru, yang bermakna pengakuan dari pihak yang mayoritas kepada pihak yang minoritas dan tidak teruntungkan sedang pengakuan tersebut dituangkan di dalam sebuah aturan hukum yang mengikat. Kajian ini berusaha mengadaptasi konsep politik rekognisi dalam kebijakan publik. Teori Charles Taylor mengenai politik rekognisi yang secara filosofis diinspirasi oleh Hegel dan Honneth. Pada mulanya, politik rekognisi berangkat dari kajian filsafat, budaya dan politik identitas. Kajian filsafat yang menonjol mengenai rekognisi diajukan oleh Hegel (1977).¹⁸ Pentingnya penerapan politik pengakuan (*politics of recognition*) yang dapat menjadi landasan bagi terciptanya kebersamaan di antara berbagai budaya, kelompok etnis, ras dan agama. Sebab tak adanya pengakuan adalah penindasan (*misrecognition is an oppression*).¹⁹

Dalam perspektif ini, pengakuan bukan hanya sekedar suatu kebaikan yang berlaku dalam diri. Pengakuan adalah kebutuhan vital manusia. Kesalahan pengakuan dapat menunjukkan adanya kesenjangan yang dapat menyebabkan luka yang mendalam, membebani korbannya dengan tekanan batin yang menyiksa. Menambahkan gagasan Taylor, Andersson menyatakan bahwa hakikat politik rekognisi pada perkembangannya adalah politik rekognisi etnik.²⁰

Pentingnya penekanan prinsip-prinsip politik rekognisi dalam penyelesaian secara permanen konflik multi-etnik ini karena keunikan dari sifat konflik yang tajam dan bervariasi antara pihak-pihak, sehingga sulit diselesaikan dengan cara-cara sederhana, seragam, dan menegaskan perbedaan para pihak tanpa keterlibatan mereka. Politik rekognisi menekankan adanya itikad baik dari

¹⁸ Filsafat Hegel mengenai rekognisi merupakan respon atas pandangan Kant yang memberikan ekspresi filosofis terhadap obsesi modern melalui pemisahan antara subjek dan objek, antara diri dan dunia. Pandangan Hegel mengatasi “celah” tersebut mengklaim ulang kesatuan segala yang ada (*the unity of existence*). Jawaban Hegel atas pemisahan tersebut radikal: pembelahan telah terinternalisasi dan terhistorisasi, fragmentasi modernitas telah dipandang tak saja sebagai katastrofi namun juga sebagai sebuah tingkatan kebutuhan dalam pengembaraan sprit atau nalar menuju kesadaran diri sendiri. Lihat Costas Douzinas, “Identity, Recognition, Rights or What Can Hegel Teach Us About Human Rights?” dalam *Journal of Law and Society*, Volume 29, Number 3, September 2002, hlm. 380.

¹⁹ Demikian Hegel yang pemikirannya diabstraksi oleh Sybol C. Anderson. Lihat Anderson, 2009, *Hegel's Theory of Recognition: from Oppression to Ethical Liberal Modernity*, London and New York: Continuum Books, hal. 37-45. Lihat juga Terry Lovell (ed.), 2007, *(Mis)recognition, Social Inequality and Social Justice: Nancy Fraser and Pierre Bourdieu*, London and New York: Routledge

²⁰ Lihat Mette Andersson dalam Azyumardi Azra, *op. cit.*, hal. 2-3.

pihak yang dominan untuk memberi pengakuan kepada pihak-pihak yang secara hak dan kedudukan dicap sebagai minoritas atau *disadvantaged groups*. Dengan adanya pengakuan ini, hak dan kedudukan kelompok minoritas diakui dan dapat diangkat sehingga setara dengan kelompok dominan atau hanya sampai batas-batas tertentu yang diberikan pengakuan.

Kebijakan Publik

Langkah efektif untuk mewadahi politik rekognisi adalah mengadopsinya dalam produk hukum perundang-undangan atau kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pejabat formal. Efektivitas kebijakan publik dalam mewadahi prinsip-prinsip politik pengakuan karena pejabat formal merupakan bagian integral dari negara yang memiliki alat pemaksa untuk berlakunya kebijakan publik tersebut sehingga kebijakan tersebut dapat dijalankan.

Namun demikian, perumusan masalah kebijakan dalam analisis kebijakan adalah bagian yang bersifat krusial. Kegagalan analisis kebijakan sering dikarenakan oleh analisis atau *policy maker* justru memecahkan masalah yang salah. Penyebab kegagalan yang lain adalah solusi yang diajukan salah atau kurang tepat dalam memecahkan suatu masalah yang benar-benar masalah.

Kebijakan publik adalah: "*political sagacity, statecraft, prudent conduct, craftiness, course of action adopted by government, party, etc.*"²¹ Menurut Chandler dan Plano (1988) kebijakan publik ialah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Kebijakan publik merupakan bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.²²

Pengertian kebijakan publik sebagai bentuk intervensi pemerintah dalam mengatasi persoalan publik yang terjadi di dalam masyarakat sangat tepat untuk memahami mengapa pemerintah daerah Kotim mengeluarkan Perda untuk mengatasi persoalan yang terjadi di daerah tersebut. Pemerintah melalui kebijakan publik yang diambilnya ingin mengakui dan memaksa kelompok mayoritas untuk mengakui (merekognisi) kelompok-kelompok lain yang minoritas. Dengan adanya kebijakan tersebut maka kelompok-kelompok yang selama ini tidak terakomodasi karena kecilnya suara mereka, memiliki saluran untuk menunjukkan eksistensi mereka dan diakui sebagai bagian dari masyarakat secara utuh. Konflik etnik di Kotim merupakan persoalan yang sangat urgen untuk diselesaikan dengan pendekatan kebijakan yang tepat karena konflik etnis sebagaimana yang terjadi di Kotim maupun di daerah-daerah lain merupakan suatu masalah yaitu suatu kondisi atau situasi yang

²¹ Parsons, Wayne, 2006, *Public Policy. Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group. hal. 22.

²² Tangkilisan, Hessel Nogi S., 2003, *Kebijakan Publik yang Membumi*, Yogyakarta: Lukman Offset & YPAPI, hal. 13.

menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada sebagian orang yang menginginkan pertolongan atau perbaikan.²³

Kebijakan Rekognitif sebagai Instrumen Resolusi Konflik Etnis

Konflik etnis di wilayah Kotim merupakan sebuah masalah publik karena masyarakat atau suku-suku/etnis yang ada di Kotim menganggap bahwa permasalahan yang terjadi di antara mereka adalah permasalahan yang tidak dapat diterima dan dibiarkan karena berakibat buruk dan serius terhadap keberadaan mereka dan bahkan mengancam sendi-sendi ketahanan nasional. Ini sejalan dengan pendapat yang mensyaratkan, suatu masalah akan menjadi masalah apabila ada orang atau kelompok yang menggerakkan ke arah tindakan guna mengatasi masalah tersebut.²⁴ Sebagai masalah publik, konflik etnik meniscayakan penyelesaian dengan kebijakan publik pula.

Dalam sistem hukum Indonesia, kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat dan membebankan kewajiban tertentu kepada rakyat wajib dituangkan dalam bentuk Undang-Undang di tingkat nasional dan Peraturan Daerah di tingkat daerah baik di tingkat Provinsi maupun tingkat Kabupaten/Kota. Ketentuan ini mengandung maksud agar dalam penyusunan kebijakan publik tersebut masyarakat dilibatkan antara lain melalui wakil-wakil rakyat di DPR dan DPRD. Selain itu, untuk berbagai masalah yang sangat mendasar, keterlibatan masyarakat masih diharapkan melalui *public hearing*.

Dalam konteks konflik etnis di Sampit Kotim, bagaimana pendekatan kebijakan untuk menangani konflik tersebut? Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah sempat mengeluarkan peraturan yang isinya mengatur tentang larangan bagi Etnis Madura untuk masuk wilayah Kalbar maupun Kalteng. Namun Perda tersebut tidak bertahan lama dan mengalami revisi ketika Etnis Madura yang datang ke Kalteng menunjukkan sikap-sikap asimilasi yang signifikan. Pada akhirnya, Pemprov Kalteng menerbitkan Perda No. 9 Tahun 2003 tertanggal 6 November 2004 tentang Penanganan Penduduk Dampak Konflik Etnik. Terbitnya Perda diikuti dengan lahirnya Perda Kabupaten Kotim yaitu Perda No. 5 tahun 2004 tertanggal 8 Juli 2004 tentang Penanganan Penduduk Dampak Konflik Etnik. Kurang lebih setahun sebelumnya atau tepatnya 26 Juli 2003, Pemda Kabupaten Kapuas telah terlebih dulu menerbitkan Perda, yang isinya kurang lebih sama, tentang Penyelenggaraan Pengembalian Pengungsi Dampak Konflik Etnik.

Kasus yang terjadi di Sampit Kalteng ini menarik untuk dikaji lebih mendalam khususnya mengenai peranan politik, khususnya politik pengakuan (politik rekognisi), dalam mengembalikan harmoni sosial, serta pengaruh politik pengakuan tersebut dapat mengeliminasi dan meminimalisasi potensi konflik yang dapat terulang jika keberagaman tidak dikelola secara cerdas dan bijaksana. Konflik multietnis di Kalteng memang tidak repetitif seperti konflik di Kalbar, namun tingkat kengerian dan kekejaman konflik diakui oleh banyak kalangan sebagai konflik terkejam. Selain itu, respons Pemprov Kalteng, Pemkab Kotim

²³ Winarno, Budi., 1989, *Teory Kebijakan Publik*, Yogyakarta: PAU-UGM, hal. 49.

²⁴ Winarno, Budi, *op. cit.*, hal. 50.

dan Pemkab Kapuas dengan menerbitkan Perda penanganan konflik merupakan upaya yang layak diapresiasi dan dikaji.

Pentingnya penekanan prinsip-prinsip politik rekognisi dalam penyelesaian secara permanen konflik multietnik ini karena keunikan dari sifat konflik yang tajam dan bervariasi antara pihak-pihak, sehingga sulit diselesaikan dengan cara-cara sederhana, seragam, dan menegaskan perbedaan para pihak tanpa keterlibatan mereka. Politik rekognisi menekankan adanya itikad baik dari pihak yang dominan untuk memberi pengakuan kepada pihak-pihak yang secara hak dan kedudukan dicap sebagai minoritas atau *disadvantaged groups*. Dengan adanya pengakuan ini, hak dan kedudukan kelompok minoritas diakui dan dapat diangkat sehingga setara dengan kelompok dominan atau hanya sampai batas-batas tertentu yang diberikan pengakuan.

Hal tersebut sangat berbeda dengan penyelesaian konflik antar etnis yang selama ini sering dilaksanakan dalam bentuk keputusan politik melalui DPRD berupa Perda yang sering menegaskan keterlibatan pihak-pihak yang ini memuat judul Peraturan Daerah tentang Penanganan Penduduk Dampak Konflik, namun dalam perspektif lebih luas, inilah salah satu bentuk kebijakan publik yang dituangkan dalam peraturan perundangan yang secara khusus menampung dan mengakui adanya keragaman sekaligus mengandung niat dari pihak-pihak yang mayoritas untuk mengakui (merekognisi) pihak-pihak pendatang yang minoritas. Hal ini antara lain tercermin dalam Pasal 2 yang menyatakan "Pengembalian penduduk berdasarkan kesetaraan sebagai anak bangsa, untuk hidup berdampingan secara damai di Kalimantan Tengah"²⁵. Penelaahan terhadap latar, proses kelahiran, dan implementasi Perda ini akan menghadirkan pemahaman bagaimana politik rekognisi itu berjalan di daerah yang tidak hanya potensial terjadi konflik, tetapi telah berulang kali mengalami konflik. berkonflik dalam upaya penyelesaian konflik. Sekalipun Perda Nomor 5 Tahun 2004

Untuk menyelesaikan konflik yang terjadi dan untuk meredam potensi konflik yang ada maka dapat dilakukan dengan cara masing-masing pihak memahami posisinya dalam masyarakat multikultural tersebut sehingga mampu bersinergis dalam menciptakan harmonisasi suatu masyarakat multikultural. Pemahaman posisi etnis dalam suatu masyarakat multikultural pada hakikatnya merupakan jembatan menuju terjadinya suatu pengakuan dimana etnis dan budaya yang mayoritas berada dalam posisi untuk mengakui eksistensi dan hak hidup etnis dan budaya minoritas demikian sebaliknya.

Karena keberadaan suatu masyarakat multikultural tersebut tidak terlepas dari suatu ikatan kewilayahan dan tergabung dalam suatu negara tertentu maka suatu pengakuan akan etnis dan budaya masing-masing diwujudkan dalam suatu politik pengakuan dan lebih kongkrit lagi dalam suatu kebijakan publik yang menjamin bahwa pihak-pihak tersebut berkomitmen untuk melaksanakan cita-cita bersama tersebut. Jaminan mana dikuatkan dengan daya paksa yang dimiliki negara untuk menegakkan kebijakan publik tersebut.

²⁵ Perda Kabupaten Kotawaringin Timur No 5 tahun 2004 tentang Penanganan Penduduk Dampak Konflik Etnik

Dengan demikian, titik kritisnya berada dalam proses perumusan, penyusunan dan implementasi kebijakan publik yang tepat sehingga posisi masing etnis dan budaya tersebut terpelihara dan tidak terjadi gesekan yang memicu konflik. Kesalahan atau kekurangtepatan dalam proses perumusan, penyusunan dan implementasi kebijakan publik dapat berakibat kepada goyahnya komitmen bersatu dan saling mengakui antar etnis dan budaya yang secara tiba-tiba dalam waktu yang relatif singkat dapat menuju terjadinya konflik terbuka secara fisik dan kekerasan bersenjata sebagaimana terjadi di Indonesia beberapa waktu belakangan salah

Prinsip-prinsip politik rekognisi telah terkonstruksi dalam Perda Kotim Nomor 5 tahun 2004 tentang Penanganan Penduduk Dampak Konflik Etnik dalam sifatnya yang sangat mendasar yaitu hak untuk hidup secara damai dan bertempat tinggal di Sampit bagi warga Madura sebagai etnis minoritas dan dalam posisi tidak diuntungkan. Hak-hak tersebut diakui oleh warga Etnis Dayak sebagai etnis mayoritas yang bertindak sebagai pemberi pengakuan sepanjang Etnis Madura menaati hukum yang berlaku, bersedia ikut menjunjung falsafah *belum bahadat* dan “dimana bumi dipijak disana langit dijunjung”. Sementara Etnis Dayak diakui kedudukannya sebagai etnis asli yang memiliki tatanan sosial dan kemasyarakatan serta adat istiadat yang berlaku dan terpelihara serta mewajibkan setiap orang yang datang untuk menghormati dan menjunjung adat istiadat tersebut sepanjang menyangkut masalah sosial kemasyarakatan dan bukan ritual keagamaan.

Perda mampu menyelesaikan konflik tidak bersenjata yang merupakan sisa-sisa masalah yang timbul setelah kerusuhan berdarah 18 Februari 2001 yang sejak dulu ada dan masih sangat potensial terjadi. Titik krusial siklus kebijakan dalam penyelesaian konflik etnik Sampit terletak pada tahap formulasi kebijakan, dimana konstruksi ketentuan-ketentuan legal yang akan mengikat kedua belah pihak yang berkonflik ditentukan. Proses penyusunan Perda cukup mewadahi *critical point* yang menentukan upaya keberhasilan perwujudan perdamaian. Hal tersebut karena proses penyusunannya dilakukan pada fase penenangan, memberi ruang dialog dan saluran aspirasi pihak-pihak yang bertikai, melalui proses musyawarah-musyawarah internal etnik dan antar etnik terlebih khusus Etnis Dayak dan Madura sebagai pihak yang berkonflik, dengan demikian bersifat *bottom-up* dan proses yang sangat partisipatif dari warga masyarakat, pengaturan-pengaturan yang termuat di dalamnya telah sesuai dengan tuntutan untuk menyelesaikan konflik. Disamping itu pemberlakuannya telah memberi kepastian secara yuridis formal untuk menjamin adanya perlindungan kepada setiap pihak yang berkonflik untuk perdamaian, hal itu juga yang mendorong pihak-pihak yang berada dalam pengungsian untuk berani pulang ke Sampit untuk hidup berdampingan kembali dengan penduduk sebagaimana sebelum terjadi konflik.

Implementasi Perda berjalan relatif lancar, adanya hambatan-hambatan terutama terletak pada proses pemulangan pengungsi Etnis Madura ke domisili semula sebelum terjadi konflik terkendala beberapa hal; data identitas diri yang sudah hilang atau rusak, warga tersebut tidak dikenal pengurus pemerintahan terendah (RT, RW), ataupun warga tersebut telah terlanjur mendahului pulang sebelum waktu yang sudah disepakati. Hambatan-hambatan tersebut dapat

teratasi dengan langkah yang tetap berdasarkan Perda yakni pengecekan/pencocokan pada data kependudukan yang ada di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Ketika data-data minimal warga tersebut tetap dapat ditemukan maka warga tersebut tetap diijinkan kembali ke tempat tinggal semula sebelum terjadi konflik.

Keberhasilan implementasi Perda yang dilaksanakan pada fase *settlement*, dan efektivitas Perda dalam penyelesaian konflik tidak bersenjata karena sesungguhnya persoalan besar Perda ini telah selesai pada level formulasi kebijakan sedangkan implementasinya sudah menjadi persoalan yang relatif mudah. Perda ini merupakan formalisasi kesepakatan-kesepakatan yang telah menjadi kesepahaman antar pihak untuk saling menghormati, memberi dan menerima dari adanya tuntutan atas hak dan kewajiban masing-masing pihak yang berkonflik. Sehingga Perda yang sifatnya sangat *bottom-up* dan partisipatif sejak tahap formulasinya ini sangat memperoleh dukungan atau pengawalan dalam proses implementasinya oleh setiap pihak tersebut. Dapat dinyatakan di sini bahwa dalam tahapan kebijakan, maka proses formulasi kebijakan merupakan "hulu" yang sangat menentukan "hilir". Namun demikian, kehadiran Perda tetap mutlak diperlukan untuk memberi jaminan legalitas formal kepada setiap pihak dalam menaati kesepahaman tersebut.

Keberhasilan implementasi Perda juga telah mampu secara perlahan mengharmonisasi warga masyarakat multietnik dan multikultural sehingga pada gilirannya mampu mempreservasi suasana perdamaian terbukti setelah 8 tahun pemberlakuannya, tidak terjadi konflik antar etnis di Sampit dan penyelesaian masalah eks konflik telah dilaksanakan dengan baik. Konflik etnik di Sampit relatif selesai secara kom

C. Kesimpulan

Dari bahasan tersebut dapat dirumuskan beberapa kesimpulan sekaligus proposisi penting: 1) Titik krusial siklus kebijakan dalam penyelesaian konflik etnik terletak pada tahap formulasi kebijakan, dimana konstruksi ketentuan legal yang akan mengikat pihak-pihak yang berkonflik ditentukan. Peraturan yang sifatnya *bottom-up* dan partisipatif sejak tahap formulasi terbukti efektif pada tahap implementasi. Maka dalam tahapan kebijakan, proses formulasi kebijakan merupakan "hulu" yang sangat menentukan "hilir". 2) Politik monokultural sekalipun ditopang dengan kekuasaan yang besar tidak akan berhasil menyatukan masyarakat yang multikultural, baik dari sisi etnis, keyakinan, praktek keyakinan, dan gaya hidup, bahkan memendam potensi konflik yang dapat menjadi konflik terbuka dan bersenjata. 3) Dalam masyarakat multikultural, politik rekognisi merupakan instrumen utama untuk menjamin terwujudnya ruang ekspresi setiap identitas baik besar maupun kecil. 4) Politik rekognisi harus diwujudkan dalam suatu kebijakan publik (pemerintah atau negara), sehingga setiap pihak mendapatkan jaminan kepastian hukum. 5) Dalam penyusunan suatu kebijakan publik yang menyangkut hubungan antar kelompok dalam masyarakat multikultural diperlukan partisipasi dari setiap kelompok agar produk kebijakan dapat dipahami dan diterima oleh semua kelompok. 6) Intervensi kebijakan Pemerintah Pusat dalam menyelesaikan konflik antar etnik dan konflik multikultural lainnya tidak berkorelasi positif dengan penyelesaian konflik tersebut. Prakarsa dan porsi Pemerintah Daerah

yang besar seperti di Kotim terbukti menunjukkan penyelesaian konflik yang lebih permanen, paling tidak bila dibandingkan dengan konflik serupa di Sambas, Ambon, dan Poso.

Daftar Pustaka

- Corputty, Ferdinand, 2005, *Dinamika Masyarakat Patalima (Suku Bangsa Alune) Dalam Mempertahankan Budaya Lokal di Pulau Seram*, Tesis Tidak Dipublikasikan, Universitas Gadjah Mada, hal. 3.
- Global Pustaka Utama dan UPN "Veteran", hal. 35.
- Harold J. Laski, *The State in Theory and Practice*, New York, The Viking Press, 1947, hlm. 8-9. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1996, hlm. 40-41
- Parsons, Wayne, 2006, *Public Policy. Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group. hal. 22.
- Perda Kabupaten Kotawaringin Timur No 5 tahun 2004 tentang Penanganan Penduduk Dampak Konflik Etnik
- Smeidl dan Jenkins, "Early Warning Indicators of Forced Indicators", dalam Davies dan Gurr (eds.), 1998, *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems* (Rowman and Littlefield Publishers Inc, Maryland, USA), hlm. 66
- Surata, Agus dan Tuhana Taufiq Adrianto, 2001, *Atasi Konflik Etnis*, Yogyakarta: Tangkilisan, Hessel Nogi S., 2003, *Kebijakan Publik yang Membumi*, Yogyakarta: Lukman Offset & YPAPI, hal. 13.
- Tempointeraktif, 16 Juli 2001, diakses 14 Februari 2009.
- Winarno, Budi., 1989, *Teory Kebijakan Publik*, Yogyakarta: PAU-UGM, hal. 49.