

**Demokrasi dan Konflik yang Mengakar:
Sejumlah Pilihan untuk Negosiator**

Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator

Editor:

Peter Harris dan Ben Reilly

Kata Pengantar:

Kofi A. Annan

Kontributor:

Mark Anstey, Christopher Bennett, David Bloomfield,
K.M. de Silva, Nomboniso Gasa, Yash Ghai, Peter Harris,
Luc Huyse, Rasma Karklins, Michael Lund, Charles Nupen,
David M. Olson, Anthony J. Regan, Ben Reilly,
Andrew Reynolds, Carlos Santiso dan Timothy D. Sisk

Seri Buku Pegangan

INTERNATIONAL
IDEA
INSTITUTE FOR
DEMOCRACY AND
ELECTORAL
ASSISTANCE

2 0 0 0

Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator
Cetakan pertama, 2000
Dicetak oleh AMEETPRO 0812-9414796

Judul Asli:

Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators

Editor: Peter Harris dan Ben Reilly

Editor publikasi: Salma Hasan Ali

AD & Desain: Eduard Cehovin, Ljubljana; Pra-cetak: Studio Signum, Ljubljana

Manajer Publikasi: Lee Woodyear

Asisten Publikasi: Jaklina Strand

ISSN: 1402-6759

ISBN: 91-89098-51-X

Buku ini diterjemahkan dan diedit oleh Lembaga Penerbitan, Pendidikan dan Pengembangan Pers Mahasiswa (LP4M). Sejak didirikan 14 Maret 1997, institusi ini menaruh perhatian besar pada hak-hak seseorang untuk mendapatkan informasi secara bebas tanpa dibatasi oleh distorsi informasi yang sifatnya hanya menguntungkan pribadi atau golongan tertentu dan mendiskreditkan pihak yang berbeda pendapat. Anggota LP4M adalah organisasi-organisasi pers mahasiswa, baik berbasis kampus ataupun tidak, dan individu-individu yang sepatutnya dengan tujuan institusi, yakni mewadahi masyarakat kampus untuk turut serta dalam proses membentuk masyarakat dengan cara berperan aktif dalam memberikan informasi yang sehat, benar dan terpercaya, dan mengembangkan dan meningkatkan kader-kader mahasiswa yang berkualitas, kreatif, kritis, inovatif dan mandiri sebagai simpul-simpul utama penggerak kontra-hegemoni di berbagai bidang, khususnya dalam penyebaran informasi.

Alamat Sekretariat:

Jl. Margonda Raya No. 455, Depok 16424, Indonesia

Telp. +62 21 78881812, 78880950, E-mail: lp4m@hotmail.com

http://lp4m.tripod.com

Seri Buku Pegangan 3. Seri Buku Pegangan International IDEA bertujuan untuk menyajikan informasi mengenai institusi-institusi demokratis, prosedur dan isu-isu dalam bentuk buku pegangan yang mudah digunakan. Buku pegangan terutama ditujukan kepada para pembuat keputusan dan praktisi di lapangan.

Buku ini terbitan International IDEA. Terbitan International IDEA bukan cerminan kepentingan nasional atau kepentingan politik tertentu. Pandangan yang diungkapkan dalam terbitan ini belum tentu mewakili pandangan pengurus maupun anggota dewan International IDEA. Nama-nama negara yang dipergunakan ditulis sesuai dengan nama resmi yang digunakan pada saat data-data dikumpulkan. Peta yang ditampilkan pada publikasi ini tidak mencerminkan penilaian International IDEA mengenai status legal teritori apapun atau persetujuan terhadap batas-batas negara, ukuran dan penempatan negara-negara atau wilayah pun tidak mencerminkan pandangan politik institusi ini. Peta yang ada pada terbitan digunakan semata untuk menambah kejelasan pada teks.

Hak cipta © International Institute for Democracy and Electoral Assistance, (International IDEA) 1998. Hak cipta dilindungi undang-undang.

Permintaan untuk izin memperbanyak atau menerjemahkan seluruh atau bagian dari terbitan ini harus diajukan kepada:

International IDEA

Wisma Nugra Santana 14th Floor, Jl. Jend. Sudirman Kav. 7-8

Jakarta 10220, Indonesia, Telp. +62 21 5700044

E-mail: ideaindo@cbn.net.id

Information Services International IDEA

S - 103 34 Stockholm, Swedia. Website: www.idea.int

International IDEA mendukung penyebaran hasil-hasil kerjanya dan akan segera memberi tanggapan pada permintaan yang masuk.

Pendahuluan

Sebagian besar konflik tajam saat ini bukanlah perang antarnegara yang saling bersaing seperti di masa lalu, tetapi terjadi di dalam negar-negara itu sendiri. Banyak di antaranya yang bercampur-baur dengan konsep-konsep identitas, bangsa, dan nasionalisme, serta kebanyakan berakar pada persaingan untuk memperebutkan sumber daya, pengakuan dan kekuasaan. Meskipun konflik-konflik itu tampak berbeda satu sama lain pada dasarnya ada kesamaan isu kebutuhan yang tak terpenuhi, dan pentingnya mengakomodir kepentingan mayoritas dan minoritas.

Walaupun telah banyak penelitian yang sangat baik tentang bagaimana menciptakan perdamaian dalam masyarakat yang terpecah belah, tetapi tetap dibutuhkan adanya saran-saran praktis kepada para pembuat keputusan mengenai cara merancang dan memfungsikan katup-katup demokrasi agar perdamaian tetap terjaga. Konflik adalah bagian yang wajar dari sebuah masyarakat yang sehat, tetapi yang menjadi perhatian penting dalam tahun-tahun terakhir ini adalah pada bagaimana mencegah konflik, dan bukan lagi pada mencari cara-cara damai dalam pengelolaan konflik. Khususnya, perhatian lebih perlu diberikan kepada tipe pilihan-pilihan politik - yang dibutuhkan pihak-pihak yang bernegosiasi untuk mengakhiri periode konflik tajam - dalam usaha membangun kembali negara mereka, dan bagaimana mereka bisa membangun demokrasi yang tahan lama - yang merupakan satu-satunya bentuk pemerintahan yang berkelanjutan - dari reruntuhan akibat konflik.

Buku pegangan ini mencoba untuk memenuhi kebutuhan tersebut dengan menyediakan informasi terinci bagi para negosiator dan pembuat keputusan mengenai pilihan-pilihan dalam membangun demokrasi dalam masyarakat pasca-konflik. Kami telah mengumpulkan ahli-ahli internasional, baik akademisi maupun praktisi, dari banyak bidang - dari teknik negosiasi hingga formula pembagian kekuasaan, dari pertanyaan-pertanyaan mengenai federalisme dan otonomi sampai dengan sistem pemilihan umum dan parlemen - untuk menyajikan saran yang praktis dan sejalan dengan kebijakan. Buku pegangan ini berangkat dari pengalaman kesepakatan perdamaian dan penciptaan demokrasi dari tempat-tempat seperti Bosnia, Fiji Irlandia Utara dan Afrika Selatan untuk menggambarkan banyak sekali pilihan, yang terkadang tak disadari, yang bisa diambil para negosiator dalam usaha membangun demokrasi baru.

International IDEA didirikan pada tahun 1995 dengan tujuan di atas - untuk menyediakan instrumen-instrumen praktis bagi

penciptaan demokrasi yang berkelanjutan serta untuk memajukan prospek pertumbuhan demokrasi di seluruh dunia. Kami sangat percaya bahwa cara pengembangan dan penerapan prosedur dan institusi demokratis bisa memainkan peranan yang lebih penting dalam penciptaan perdamaian pasca-konflik daripada dalam kasus-kasus lainnya sepanjang sejarah. Karenanya buku pegangan ini ditulis dan disajikan untuk memastikan tingkat keterjangkauan yang tinggi bagi pembuat keputusan yang sibuk.

Banyak orang baik yang telah memberi kontribusinya pada buku ini. Kami sangat berterimakasih kepada mereka, tapi yang paling penting adalah David Storey bagi masukan konseptualnya pada tahap awal, juga kepada David Bloomfield, yang telah memimpin penulisan beberapa bab, kepada Tim Sisk atas saran-sarannya dalam memperbaiki teks buku ini, dan kepada Salma Hasan Ali dan tim publikasi IDEA, yang telah mengubah bahan mentah menjadi terbitan yang berguna.

Terima kasih saya yang terbesar, biar bagaimanapun, harus ditujukan kepada dua anggota staf IDEA, Peter Harris dan Dr. Ben Reilly, yang telah mengembangkan dan mengedit buku pegangan ini sejak semula. Dari merekalah lahir terbitan yang kita harapkan bersama akan banyak berguna di masa mendatang, saat tuntutan untuk membangun demokrasi yang berkelanjutan makin menguat.

Kami sadar penuh bahwa pembahasan mengenai demokrasi dan konflik yang mengakar sangat luas lingkupnya, dan kami mengharapkan komentar, gagasan dan saran-saran mengenai segala aspek buku pegangan ini.

Bengt Säve-Söderbergh

Sekretaris Jenderal
International IDEA

Kata Pengantar

Keberadaan Perserikatan Bangsa-Bangsa, di antaranya, adalah karena tujuan mempertahankan perdamaian dan keamanan di dunia. Karenanya, salah satu kegiatan utamanya adalah penyelesaian konflik – suatu tugas yang dewasa ini menjadi semakin rumit sejak sebagian besar konflik menjadi konflik internal faksional atau perlawanan sipil, walau seringkali mempunyai akibat eksternal yang sangat serius.

Hal ini telah membuat masyarakat internasional mengembangkan instrumen-instrumen penyelesaian konflik baru, yang kebanyakan berhubungan dengan proses pemilihan umum dan, secara lebih umum, berhubungan dengan penguatan budaya demokratis dalam masyarakat yang hancur karena perang, dengan tujuan menciptakan perdamaian yang berkelanjutan.

Secara keseluruhan Sistem Perserikatan Bangsa-Bangsa terfokus pada pencegahan terjadinya kekerasan, terutama dalam konflik dalam negara, dengan membangun fondasi bagi perdamaian abadi. Fokus itu tercermin dengan jelas dalam buku pegangan ini. Ini menunjukkan bahwa membangun sebuah struktur politik internal yang stabil dan utuh bukanlah tugas yang terpisah dari pengelolaan krisis, tetapi harus menjadi bagian darinya; dan itu mensyaratkan adanya seperangkat panduan praktis bagi kita semua yang terlibat dalam proses pencarian penyelesaian yang komprehensif dan tahan lama bagi konflik-konflik yang spesifik. Kekuatan-kekuatan yang bertikai harus diajak untuk membicarakan perbedaan mereka dalam kerangka kerja legal dan administratif, juga mencari solusi berdasarkan pada sebuah sistem pemerintahan yang legitimasinya bersumber dari kehendak rakyat, dan dari prinsip-prinsip harga diri manusia. Pada gilirannya, hal ini membutuhkan adanya sebuah institusi yang dibangun dan bertahan.

Betapa menyenangkan karena di dunia ada kecenderungan ke arah demokratisasi dan penghargaan terhadap hak asasi manusia. Tak kurang dari 120 negara kini telah menjalankan pemilihan umum yang jujur dan adil, dan sejumlah besar konflik internal berakhir dengan perdamaian yang dirundingkan, termasuk sistem pemilihan umum yang ditujukan untuk membangun struktur politik yang dapat diterima semua pihak. Pihak-pihak ini pun telah bersepakat untuk menghasilkan penyelesaian damai yang berkelanjutan melalui transisi demokratis.

Prinsip-prinsip demokrasi telah menyediakan titik tolak untuk mengimplementasikan penyelesaian yang demikian, yang biasanya tidak hanya melibatkan demokratisasi sebuah negara tetapi juga memberi

kekuasaan lebih kepada masyarakat madani. Sekali para aktor politik mengakui kebutuhan akan pengelolaan damai untuk konflik yang mengakar, sistem yang demokratis bisa membantu mereka mengembangkan kebiasaan untuk berkompromi, bekerjasama dan membangun konsensus. Ini bukan pernyataan abstrak, akan tetapi kesimpulan praktis yang ditarik dari pengalaman PBB dalam penyelesaian konflik di lapangan. Buku pegangan ini, yang menyajikan secara sistematis pelajaran yang diambil PBB dan organisasi lain, menjadi satu tambahan yang tak ternilai bagi literatur pencegahan konflik, pengelolaan dan penyelesaiannya.

Kofi A. Annan

Sekretaris Jenderal
Perserikatan Bangsa-Bangsa

Daftar Isi

GAMBARAN UMUM	1
Mengapa Buku Pegangan Ini Penting?	2
Tujuan Penyusunan Buku Pegangan	3
Cara Menggunakan Buku Pegangan Ini	4
Analisis	4
Proses	4
Hasil	5
Keberlanjutan	5
Studi Kasus	5
Alat	6
Sumber dan Ucapan Terimakasih	6
1. PERUBAHAN SIFAT KONFLIK DAN PENGELOLAAN KONFLIK	9
1.1 Karakteristik Konflik yang Mengakar	11
1.1.1 <i>Primordial, sangat emosional</i>	13
1.1.2 <i>Melampaui Perbatasan-Perbatasan</i>	14
1.2 Alat-alat Baru dalam Pengelolaan Konflik	15
1.3 Pentingnya Institusi Demokratis	18
1.4 Demokrasi dan Pengelolaan Konflik	19
1.5 Mengangkat Permasalahan Konflik yang Sesungguhnya	22
1.6 Proses dan Hasilnya	23
1.7 Memaksimalkan Partisipasi Perempuan	26
1.8 Perencanaan Jangka Pendek dan Jangka Panjang	27
2. MENGANALISIS KONFLIK YANG MENGAKAR	31
2.1 Pengantar	33
2.2 Konflik yang Positif sekaligus Negatif	34
2.3 Pola-Pola Konflik yang Mengakar	35
2.4 Faktor-faktor Nasional dan Internasional dalam Konflik yang Mengakar	36
2.4.1 <i>Dekolonisasi</i>	37
2.4.2 <i>Akhir Perang Dingin</i>	37

2.4.3	<i>Negara dalam krisis</i>	38
2.5	Masalah Pengelolaan Konflik Primordial	39
2.5.1	<i>Yang Tak Teruraikan</i>	39
2.5.2	<i>Peningkatan</i>	39
2.5.3	<i>Kepemimpinan</i>	39
2.6	Menganalisis Konflik	40
2.7	Faktor-faktor Analisis	41
2.8	Lensa Analisis	46
2.8.1	<i>Segitiga konflik</i>	46
2.8.2	<i>Tahap-tahap peningkatan</i>	48
2.9	Kesimpulan	50
3.	PROSES-PROSES NEGOSIASI	61
3.1	Pengantar	63
3.2	Isu-isu Kunci dalam Perancangan Proses	63
3.2.1	<i>Kebuntuan bersama</i>	63
3.2.2	<i>Menangkap kesempatan</i>	64
3.2.3	<i>Pentingnya Kepercayaan</i>	66
3.2.4	<i>Fleksibilitas</i>	67
3.3	Pranegosiasi	68
3.3.1	<i>Agenda pranegosiasi</i>	71
3.4	Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik	71
3.4.1	<i>Peserta</i>	71
3.4.2	<i>Prakondisi dan hambatan dalam negosiasi</i>	75
3.4.3	<i>Pembagian lapangan bermain</i>	78
3.4.4	<i>Membangun sumber daya negosiasi</i>	81
3.4.5	<i>Bentuk-bentuk negosiasi</i>	82
3.4.6	<i>Wilayah dan lokasi</i>	85
3.4.7	<i>Komunikasi dan pertukaran informasi</i>	87
3.4.8	<i>Menyusun agenda</i>	89
3.4.9	<i>Mengelola jalannya negosiasi</i>	91
3.4.10	<i>Kerangka waktu</i>	92
3.4.11	<i>Pembuatan keputusan</i>	94
3.5	Teknik-teknik Dasar Negosiasi	96
3.5.1	<i>Membangun kepercayaan di antara semua pihak</i>	97
3.5.2	<i>Menciptakan kejernihan</i>	98
3.5.3	<i>Menciptakan saling-pengertian</i>	98
3.5.4	<i>Melakukan tindakan</i>	100

3.6	Alat untuk Memecahkan Kebuntuan	102
3.6.1	<i>Membangun koalisi</i>	102
3.6.2	<i>Jalur-jalur tidak resmi</i>	103
3.6.3	<i>Subkelompok</i>	103
3.6.4	<i>Mediasi ulang-alik</i>	104
3.6.5	<i>Pembicaraan berdekatan</i>	104
3.6.6	<i>Referendum, konsultasi dan mandat</i>	105
3.6.7	<i>Suplemen tidak resmi bagi negosiasi</i>	105
3.7	Bantuan Pihak Ketiga	107
3.7.1	<i>Pengantar</i>	107
3.7.2	<i>Jenis-jenis intervensi</i>	107
3.7.3	<i>Intervensi resmi dan tidak resmi</i>	112
3.8	Kesimpulan	115
4.	KATUP-KATUP DEMOKRATIS BAGI PENGELOLAAN KONFLIK	135
	Katup-katup Demokratis: Sebuah Pengantar	137
4.1	Demokrasi dengan Pembagian Kekuasaan: Sebuah Tinjauan	141
4.1.1	<i>Mencegah atau menghindari konflik yang mengakar</i>	141
4.1.2	<i>Perbedaan-perbedaan pendekatan</i>	142
4.1.3	<i>Mendorong pembagian kekuasaan</i>	143
4.1.4	<i>Kapan pembagian kekuasaan bisa bekerja?</i>	144
4.2	Struktur Negara: Federalisme dan Otonomi	157
4.2.1	Cara-cara menyerahkan kekuasaan	158
4.2.2	<i>Organisasi regional Internasional</i>	159
4.2.3	<i>Contoh-contoh federalisme dan otonomi</i>	160
4.2.4	<i>Dasar legal untuk otonomi</i>	161
4.2.5	<i>Keunggulan penyelesaian otonomi</i>	163
4.2.6	<i>Perlawanan terhadap otonomi</i>	165
4.2.7	<i>Membentuk tatanan otonomi</i>	166
4.3	Jenis-jenis Lembaga Eksekutif: Presidensialisme versus Parlementarisme	181
4.3.1	<i>Sistem-sistem parlementer</i>	182
4.3.2	<i>Presidensialisme</i>	185
4.3.3	<i>Semi-presidensialisme</i>	187
4.3.4	<i>Kesimpulan</i>	188
4.4	Sistem Pemilihan Umum untuk Masyarakat Terpecah-belah	193
4.4.1	<i>Pengantar</i>	193
4.4.2	<i>Sistem pemilihan umum dan pengelolaan konflik</i>	194

4.4.3	<i>Kebutuhan-kebutuhan demokrasi transisional versus demokrasi mapan</i>	203
4.5	Badan Legislatif untuk Masyarakat Pasca-konflik	214
4.5.1	<i>Pengantar</i>	214
4.5.2	<i>Pemilihan dan anggota</i>	216
4.5.3	<i>Ciri-ciri internal</i>	217
4.5.4	<i>Sumber kekuasaan: lembaga eksekutif dan partai politik</i>	221
4.5.5	<i>Sistem satu atau dua kamar?</i>	223
4.5.6	<i>Kesimpulan</i>	224
4.6	Instrumen Hak Asasi Manusia	236
4.6.1	<i>Pengantar</i>	236
4.6.2	<i>Instrumen-instrumen yang berurusan dengan pembantaian agama dan etnik</i>	238
4.6.3	<i>Instrumen-instrumen spesifik untuk melindungi hak minoritas</i>	240
4.6.4	<i>Perlindungan hak perempuan</i>	241
4.6.5	<i>Prakarsa baru-baru ini</i>	242
4.6.6	<i>Kesimpulan</i>	244
4.7	Kebijakan Bahasa untuk Masyarakat Multi-etnik	245
4.7.1	<i>Mengapa kebijakan bahasa menjadi masalah?</i>	246
4.7.2	<i>Asimilasi atau pluralisme</i>	247
4.7.3	<i>Keuntungan dari pluralisme bahasa</i>	248
4.7.4	<i>Kekurangan potensial</i>	249
4.7.5	<i>Dewan bahasa</i>	249
4.7.6	<i>Studi Banding</i>	250
4.8	Konferensi Nasional	254
4.8.1	<i>Pengantar</i>	254
4.8.2	<i>Apa itu Konferensi Nasional?</i>	255
4.8.3	<i>Tujuan Konferensi Nasional</i>	256
4.8.4	<i>Implementasi</i>	257
4.8.5	<i>Dampak</i>	259
4.9	Keadilan Transisi	275
4.9.1	<i>Kebijakan untuk menanggulangi masa lalu</i>	275
4.9.2	<i>Kasus untuk menentang hukuman dan/atau pembersihan nama baik</i>	277
4.9.3	<i>Kasus melawan penghukuman</i>	278
4.9.4	<i>Kendala-kendala</i>	281
4.9.5	<i>Kesimpulan</i>	282

4.10 Menghitung Kembali Kesalahan-kesalahan Masa Lalu:	
Komisi Kebenaran dan Mahkamah Kejahatan Perang	
Komisi Kebenaran	284
4.10.1 <i>Deskripsi</i>	284
4.10.2 <i>Tugas dan aktivitas</i>	286
4.10.3 <i>Kekuatan dan keterbatasan</i>	286
4.10.4 <i>Organisasi</i>	287
Mahkamah Kejahatan Perang	291
4.10.5 <i>Deskripsi</i>	291
4.10.6 <i>Tugas dan aktivitas</i>	292
4.10.7 <i>Kekuatan dan keterbatasan</i>	292
4.10.8 <i>Organisasi</i>	293
4.10.9 <i>Kesimpulan</i>	295
4.11 Membangun Administrasi Pemilihan Umum	310
4.11.1 <i>Sifat alami proses pemilihan umum</i>	311
4.11.2 <i>Faktor-faktor kritis dalam administrasi pemilihan umum</i>	312
4.11.3 <i>Fungsi administrasi pemilihan umum</i>	315
4.11.4 <i>Lokasi lembaga pemilihan umum</i>	315
4.11.5 <i>Ketakutan dan kekhawatiran</i>	319
4.11.6 <i>Kesimpulan</i>	320
4.12 Kinerja Nasional untuk Kesetaraan Jender	322
4.12.1 <i>Mekanisme konstitusional</i>	323
4.12.2 <i>Struktur lembaga eksekutif dan administratif</i>	324
4.12.3 <i>Kementerian untuk kepentingan perempuan</i>	325
4.12.4 <i>Kementerian Jender dan Pembangunan Masyarakat: kasus Uganda</i>	326
4.12.5 <i>Badan Status Perempuan: kasus Australia dan Afrika Selatan</i>	327
4.12.6 <i>Dewan/Bidang Khusus Jender dalam Lini Kementerian</i>	328
4.12.7 <i>Kinerja Nasional dalam badan penyusun undang-undang</i>	329
4.12.8 <i>Keberhasilan dan keterbatasan di dalam kinerja nasional</i>	330
4.12.9 <i>Kesimpulan</i>	331
5. MEMELIHARA PERJANJIAN PERDAMAIAN	345
5.1 Pengantar	347
5.2 Prinsip-prinsip Dasar	350
5.2.1 <i>Transparansi</i>	351

5.2.2	<i>Akuntabilitas</i>	352
5.2.3	<i>Partisipasi</i>	353
5.3	Isu dan Kekhawatiran	355
5.3.1	<i>Pengawasan dan Evaluasi</i>	356
5.3.2	<i>Menurunnya komitmen para aktor</i>	357
5.3.3	<i>Kurangnya sumber daya dan kapasitas</i>	358
5.3.4	<i>Ekonomi dan pembangunan yang memburuk</i>	359
5.3.5	<i>Penundaan pelaksanaan</i>	361
5.3.6	<i>Melemahnya hak-hak dan kebebasan mendasar</i>	362
5.3.7	<i>Pengambilalihan kekuasaan</i>	363
5.3.8	<i>Korupsi dan nepotisme</i>	364
5.3.9	<i>Kesalahan administrasi</i>	365
5.3.10	<i>Tingkat-tingkat keselamatan dan keamanan</i>	365
5.3.11	<i>Pengawasan dan pengimbangan</i>	367
5.4	Dimensi Internasional	369
5.4.1	<i>Perserikatan Bangsa-Bangsa</i>	369
5.4.2	<i>Bantuan demokrasi dan sumbangan asing</i>	370
5.4.3	<i>Perspektif regional</i>	371
5.4.4	<i>Bantuan internasional: pemerintahan demokratik dan kerja sama pembangunan</i>	377
5.4.5	<i>Badan pembangunan bilateral</i>	381
5.4.6	<i>Bank pembangunan multi-lateral</i>	383
5.5	Kesimpulan	385
	KESIMPULAN	391
	STUDI KASUS	
Studi Kasus	Afrika Selatan	51
Studi Kasus	Irlandia Utara	123
Studi Kasus	Bosnia-Herzegovina	149
Studi Kasus	Bougainville	171
Studi Kasus	Fiji	207
Studi Kasus	Sri Lanka	227
Studi Kasus	Konferensi Nasional di Negara-negara Afrika yang Berbahasa Perancis	265
Studi Kasus	Guatemala	301
Studi Kasus	Komisi Kesetaraan Jender di Afrika Selatan	337

MENU, LEMBAR FAKTA, BOKS, GRAFIK DAN PETA

Lembar Fakta 1	Keadaan Konflik Dewasa Ini: Beberapa Fakta	16-17
	Grafik	
	• Naiknya Angka Korban Sipil	
	• Pengeluaran Operasi Penjaga Keamanan PBB 1986-1997	
	• Populasi Pengungsi Global 1978-1997	
	• Orang-orang yang Tergusur Secara Internal Selama tahun 1990-an	
Boks 1	Tema Buku Pegangan ini	22
Boks 2	Menganalisis Konflik: Tiga Pendekatan	42
Peta 1	Afrika Selatan	51
Boks 3	Elemen-elemen Kunci dalam Perancangan Proses Negosiasi	68
Boks 4	Elemen-elemen Penting untuk Pranegosiasi	71
Boks 5	Teknik Negosiasi: Beberapa Prinsip Dasar	101
Boks 6	Memecahkan Kebuntuan	106
Boks 7	Bentuk-bentuk Intervensi Pihak Ketiga	114
Menu Pilihan 1	Mengembangkan Proses Negosiasi	116-120
Peta 2	Irlandia Utara	123
Menu Pilihan 2	Mekanisme Pembagian Kekuasaan	146-147
Peta 3	Bosnia-Herzegovina	149
Peta 4	Bougainville	171
Menu Pilihan 3	Pembentukan Pemerintahan Eksekutif	191
Boks 8	Sistem Pemilihan Umum di Seluruh Dunia	195-198
Boks 9	Kualitas Ideal Institusi Pemilihan umum untuk Transisi Demokrasi dan Demokrasi Terkonsolidasi	204
Menu Pilihan 4	Pilihan Sistem Pemilihan umum untuk Masyarakat Terpecah-belah	205
Peta 5	Fiji	207
Peta 6	Sri Lanka	205
Lembar Fakta 2	Pengaturan Konferensi Nasional	261-262
Peta 7	Konferensi Nasional Negara-negara Afrika yang berbahasa Perancis Afrika	265
Boks 10	Kebijakan untuk Menanggulangi Masa Lalu	276
Boks 11	Contoh Komisi Kebenaran	285
Lembar Fakta 3	Merancang Sebuah Komisi Kebenaran	289-290
Boks 12	Contoh Mahkamah Kejahatan Perang	291
Lembar Fakta 4	Merancang Sebuah Mahkamah Kejahatan Perang	297-298
Peta 8	Guatemala	
Boks 13	Pemerintahan Pemilihan umum: Tren Internasional	317
Boks 14	Kesetaraan Jender dalam Konstitusi: Tiga Contoh	324
Menu Pilihan 5	Mekanisme untuk Memperkuat Kesetaraan Jender	332-336
Peta 9	Komisi Kesetaraan Jender Afrika Selatan	337



Gambaran Umum

Sifat konflik tajam di dunia telah berubah dalam satu dekade terakhir, baik dalam inti permasalahan maupun dalam bentuk pengekspresianannya. Salah satu perubahan yang paling dramatis adalah pergeseran dari konflik antar-negara yang tradisional (artinya, perang antara negara-negara berdaulat) menuju ke konflik dalam negara (artinya, konflik yang terjadi antara faksi-faksi dalam sebuah negara). Konflik-konflik yang paling kejam sepanjang abad ke-20 adalah konflik antar-negara, tapi pada tahun 1990-an hampir semua konflik besar di dunia terjadi di dalam negara. Antara tahun 1989 dan 1996, misalnya, 95 dari 101 konflik bersenjata yang diidentifikasi di seluruh dunia terdorong, meski kadang tak sepenuhnya, oleh pencarian penentuan nasib sendiri atau pengakuan akan identitas komunal dan bukan karena ideologi atau penaklukan wilayah. Hal ini mewakili perubahan besar dalam manifestasi konflik manusia, terutama jika dibandingkan dengan perang dunia dan konflik-konflik besar antar-negara yang terjadi sepanjang abad ini.

Sebagai perbandingan, metode kami untuk mengelola konflik dalam negara seperti ini berevolusi jauh lebih lambat. Pengelolaan damai bagi konflik domestik membutuhkan pendekatan yang mengakui adanya kebutuhan untuk membangun struktur politik *internal* yang berkelanjutan, daripada sesuatu yang dirancang dan diterapkan terutama oleh aktor eksternal. Ini berarti isu-isu mengenai organisasi politik internal dalam negara menjadi lebih penting sekarang daripada sebelumnya, dan karena itu sekarang perhatian dipusatkan lebih dari sebelumnya pada aktor politik domestik yang terlibat dalam konflik yang mengakar. Pendekatan-pendekatan tradisional seringkali gagal mengangkat kebutuhan dan kepentingan yang menghidupkan konflik, sehingga akhirnya solusi yang tidak tepat diambil dan diterapkan dengan cara yang salah dan bersifat *ad hoc*. Ada kebutuhan yang tidak terelakkan akan alat-alat baru yang lebih baik, yang bisa mengangkat konteks baru konflik dalam negara dengan lebih efektif.

Buku pegangan ini berisi panduan praktis bagi mereka yang terlibat dalam usaha mencari jalan keluar dari fase kekerasan yang berkepanjangan pada konflik dalam negara dan merancang model pengelolaan yang damai dan berkelanjutan. Berbeda dengan hasil-hasil karya lain dalam bidang yang sama, buku ini tidak menempatkan peranan masyarakat internasional sebagai faktor utama. Sebaliknya, buku ini memfokuskan diri pada apa yang terjadi di antara pihak-pihak yang terlibat konflik itu sendiri. Buku ini menawarkan kepada para politisi,

Pertanyaan yang menjadi perhatian kita dalam buku pegangan ini adalah: bagaimana kita bisa mendapatkan persetujuan di sebuah meja negosiasi agar membuahkan hasil yang damai dan berkelanjutan untuk sebuah konflik tajam? Jawaban kami adalah: dengan menstrukturisasikan proses negosiasi dan sekaligus hasil yang disepakati sedemikian rupa untuk memaksimalkan prospek berakarnya demokrasi dalam periode pasca-konflik.

negosiator, mediator dan aktor-aktor politik lainnya serangkaian pilihan alat-alat dan materi yang dibutuhkan untuk membangun sebuah penyelesaian. Hal ini bisa membantu dalam proses negosiasi itu sendiri – *bagaimana* satu pihak menuju ke arah kesepakatan; dan dalam proses membangun penyelesaian – *apa* yang disepakati pihak tersebut. Buku ini tidak memperhatikan diplomasi preventif, sistem peringatan dini dalam konflik, pencegahan konflik dalam arti sempit, dan seterusnya, meskipun topik-topik tersebut penting. Pertanyaan yang jadi perhatian kami dalam buku pegangan ini adalah: bagaimana kita menghasilkan kesepakatan di meja negosiasi yang akan menciptakan hasil yang damai dan berkelanjutan bagi sebuah konflik tajam? Jawaban kami adalah: dengan menstrukturkan *proses* negosiasi dan *hasil* yang disepakati sedemikian rupa sehingga memaksimalkan prospek berakarnya demokrasi dalam periode pasca-konflik.

Mengapa Buku Pegangan Ini Penting?

Tahap akhir dari sebuah konflik tajam mungkin merupakan fase yang paling menyulitkan terjadinya transformasi dalam sebuah proses yang amat sulit. Dalam fase itu, masing-masing pihak membutuhkan dua bantuan secara keseluruhan. Mereka perlu –memiliki kemampuan untuk menyediakan diri bagi proses dialog yang paling efektif dan tepat dalam memfasilitasi negosiasi mereka; dan kemudian mereka perlu sukses bernegosiasi mengenai penyelesaian yang berkelanjutan dengan menciptakan struktur demokratis yang efektif dan sesuai serta institusi-institusi politik. Tujuan kami adalah membantu pengguna buku pegangan ini dalam melaksanakan tugas berat menciptakan solusi yang komprehensif dan tahan lama bagi konflik tajam yang panjang. Dalam melakukannya, kami menarik kesimpulan dari pengalaman-pengalaman beberapa penyelesaian damai akhir-akhir ini di Irlandia Utara, Afrika Selatan, Bougainville, Guatemala dan tempat-tempat lainnya.

Biar bagaimanapun, buku pegangan ini bukanlah panasea (obat mujarab). Akan sangat lucu jika kita menyarankan satu penyelesaian keseluruhan untuk digunakan dalam situasi-situasi yang bervariasi, dengan keunikannya masing-masing. Daripada menawarkan resep sukses yang universal, atau menemukan alat baru untuk setiap situasi baru, kami membantu memfokuskan perhatian pada isu-isu inti, menyediakan banyak contoh dan pelajaran dari banyak konteks, dan dengan cara-cara praktis membantu kreativitas dalam membangun penyelesaian. Buku ini bukan tesis akademis. Buku ini dipresentasikan dengan bahasa yang mudah dibaca dan tidak bertele-tele, dan didasarkan pada pengalaman yang luas dari situasi negosiasi yang sesungguhnya, sehingga sangat baik untuk digunakan oleh para praktisi dan para pembuat keputusan. Siapapun bisa menyarankan solusi *ideal*, akan tetapi hanya pihak-pihak yang terlibat yang dapat, melalui negosiasi, menemukan dan menciptakan sebuah bentuk solusi *praktis*.

Para negosiator membutuhkan pilihan-pilihan yang praktis dan terjangkau untuk membangun demokrasi yang berkelanjutan.

Keahlian negosiasi dan mediasi dan prosesnya telah menjadi bahan banyak penelitian akademis akhir-akhir ini. Penerapan proses-proses ini juga telah diteliti secara mendalam di tingkat antar kelompok, institusional dan tingkat internasional. Sebagai tambahan, studi tentang demokratisasi dan pembangunan demokrasi, baik sebagai konsep maupun variasi penerapannya di dunia, telah menjadi perhatian penting dunia akademis. Proyek ini memiliki tujuan khusus untuk menyatukan ketiga wilayah, mengadaptasi hasil-hasil kerja terbaik satu sama lain, dan secara konstan menggunakan setiap wilayah pengetahuan yang berhubungan untuk menerangkan wilayah yang lain. Tujuan kami di sini adalah untuk mensintesis semua itu ke dalam suatu pendekatan yang menyatu dalam bentuk sebuah buku pegangan praktis. Lebih dari semuanya, kami ingin menjembatani jurang antara dunia teori dan kebijakan, dengan menggunakan bagian-bagian terbaik dari yang pertama untuk memperkuat yang terakhir dalam pendekatan berorientasi kebijakan yang praktis.

Satu di antara banyak tujuan buku ini adalah untuk menyediakan pilihan praktis yang luas bagi negosiator, baik untuk merancang proses negosiasi yang paling sesuai untuk mereka, juga untuk memilih struktur demokratis yang paling cocok dengan keadaan mereka dan masa depan mereka.

Tujuan Penyusunan Buku Pegangan

Buku pegangan ini akan sangat berguna bagi negosiator dan politisi yang mewakili pihak-pihak yang berkonflik, tapi juga relevan untuk pihak ketiga yang bertindak sebagai pengintervensi, pegawai negeri dan analis kebijakan, untuk para sarjana dan spesialis dalam masyarakat yang sudah dalam terpecah-belah, bagi jurnalis dan penasihat, dan seterusnya. Buku ini dirancang secara spesifik untuk konflik yang, dalam terminologi, berada dalam tahap *pranegosiasi* atau tahap *negosiasi*: yakni, situasi yang telah mencapai keadaan dimana negosiasi telah menjadi satu kemungkinan yang serius, jika bukan penyelesaian yang paling utama. Secara sederhana, buku pegangan ini bertujuan:

- Untuk membantu pihak-pihak yang berada dalam, atau hampir memasuki, proses negosiasi penyelesaian politis mengikuti periode konflik tajam, dengan membantu mereka menghasilkan skenario-skenario kreatif untuk maju ke arah menemukan hasil yang bisa diterima.
- Untuk menyediakan bagi mereka serangkaian luas pilihan-pilihan praktis, untuk merancang proses negosiasi yang paling tepat untuk mereka, dan juga untuk memilih struktur demokratis yang paling sesuai dengan keadaan mereka dan masa depan mereka. Dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ditawarkan dalam buku pegangan ini dalam proses konstruksi, mereka akan mampu

merekayasa tahapan-tahapan kejadian yang sesuai, ke arah kemajuan, yang akan mengkoordinasikan proses yang sulit tapi penting dalam pembangunan perdamaian melalui pembangunan demokrasi.

- Untuk membantu mereka mengembangkan solusi yang tidak saja layak, dapat diterima dan sesuai selama fase pengelolaan konflik, tapi yang juga mungkin diwujudkan dan berkelanjutan untuk jangka waktu yang lama, melalui institusi demokratis yang diciptakan sesuai kebutuhan yang juga melindungi dan memperkuat penerapan hak asasi manusia dalam masyarakat pasca-konflik yang baru.
- Secara lebih umum, untuk menyajikan informasi mengenai serangkaian pendekatan yang berbeda untuk membangun demokrasi yang berkelanjutan yang telah dipergunakan dalam situasi pasca-konflik di seluruh dunia, untuk keuntungan aktor-aktor domestik dan masyarakat internasional.

Cara Menggunakan Buku Pegangan Ini

Tampilan buku pegangan ini sangat berorientasi praktis. Kita sepakat bahwa membangun perdamaian adalah sebuah tantangan yang berat, dan tujuan kami hanyalah menawarkan dukungan dan panduan, pilihan dan contoh-contoh sepanjang perjalanan bagi yang terlibat dalam tugas-tugas ini. Dalam Bab I, kita telah melihat kecenderungan sifat konflik yang berubah dalam beberapa dekade terakhir dan membahas mengenai bagaimana nilai-nilai dan institusi demokratis menyediakan kerangka kerja untuk membangun penyelesaian yang efektif dan tahan lama. Buku pegangan ini terdiri atas empat tahap yang berurutan: analisis, perancangan proses, perancangan hasil, dan keberlanjutan. Setiap tahap dibahas dalam bab khusus.

Analisis

Pertama, kita harus menganalisis konflik yang menjadi pertanyaan dan mencapai tahap pemahaman deskriptif mengenai isu-isu dan elemen-elemen di dalamnya. Bab 2 pada awalnya menyajikan beberapa pandangan tentang sifat dasar konflik yang mengakar, tentang berbagai tipologi konflik, dan tentang proses menganalisis konflik. Kemudian buku ini menawarkan serangkaian alat analisis, agar pembaca mendapat bantuan dalam membuat diagnosis atas konflik mereka yang spesifik. Hal-hal yang tercakup di sini adalah mencapai tahap pengertian yang mendetil tentang isu ini, tema, aktor, dinamika, sejarah, sumber-sumber daya, fase dan seterusnya. Hasil yang semestinya adalah “sekilas pandangan” yang kaya dan informatif mengenai konflik tersebut.

Proses

Setelah diagnosis selesai, Bab 3 memandu pembaca untuk menemukan rancangan proses negosiasi yang paling sesuai dengan keadaan mereka sendiri. Ini menawarkan pertimbangan-pertimbangan

Membangun perdamaian adalah sebuah tantangan yang berat. Tujuan kami hanyalah menawarkan dukungan dan panduan, pilihan dan contoh-contoh sepanjang perjalanan bagi yang terlibat dalam tugas-tugas ini.

umum yang penting dalam merancang proses yang baik, dan kemudian beberapa faktor spesifik untuk dipertimbangkan dalam membangun proses yang paling cocok untuk suatu konflik secara khusus. Ini membantu pembaca untuk mengidentifikasi dan merancang fondasi dasar proses mereka, seperti pilihan tempat, peserta, rancangan agenda, struktur dan pengaturan dasar pembicaraan, dan seterusnya. Ini menawarkan alat-alat spesifik untuk memecahkan kebuntuan, dan sebuah menu untuk negosiasi/teknik fasilitasi yang dapat dipilih pembaca untuk menentukan pilihan yang sesuai berdasarkan diagnosis yang telah dilakukan, dan membangun proses matang yang paling sesuai untuk kebutuhan mereka yang spesifik.

Hasil

Setelah proses disepakati, fase berikutnya adalah menemukan *hasil*. Pada saat ini kita mempertimbangkan, terutama, bentuk-bentuk dan fungsi-fungsi institusi demokratis dan struktur dalam skala luas yang dapat menjadi fondasi hasil yang berkualitas tinggi untuk dinegosiasikan dengan perangkat-perangkat proses yang dirancang dalam Bab 3. Bab 4 mengulas nilai struktur yang demikian, dan isu-isu yang terlibat dalam perancangannya. Kemudian ini juga menawarkan rangkaian menu yang detil dan luas mengenai “katup-katup” demokrasi yang mungkin dan berguna untuk dipertimbangkan, digunakan atau diadaptasi oleh mereka yang sedang merancang suatu hasil. Daftar pilihan ini mencakup pertanyaan-pertanyaan kunci tentang struktur negara seperti pembagian kekuasaan, bentuk-bentuk eksekutif dan legislatif, federalisme dan otonomi, sistem pemilihan umum, badan hukum, dsb; sampai kepada mekanisme yang membahas isu-isu atau kepentingan yang spesifik seperti komisi kebenaran dan rekonsiliasi, dewan bahasa, komisi jender dan seterusnya.

Keberlanjutan

Akhirnya, Bab 5 melihat bagaimana mempertahankan hasil untuk jangka waktu yang lama, dan mengidentifikasi hambatan dan rintangan yang mungkin mempengaruhi penerapan kesepakatan dan juga mekanisme spesifik yang akan mempertahankan dan menyuburkan penyelesaian yang telah dinegosiasikan. Ini juga menawarkan beberapa prinsip dasar untuk mendukung fase penerapan. Peranan masyarakat internasional dalam memajukan dan membantu penyelesaian demokratis dalam situasi pasca-konflik juga dibahas dan dianalisis dengan perspektif kebijakan.

Studi Kasus

Di dalam buku pegangan ini ada banyak studi kasus konflik yang mengakar di seluruh dunia. Studi kasus ini menawarkan pandangan yang mendalam terhadap keberhasilan dan kegagalan dalam pembangunan perdamaian dan demokrasi. Kesemuanya, baik

keberhasilan maupun kegagalan, mengandung pelajaran penting bagi mereka yang mencoba membangun penyelesaian terhadap krisis mereka. Kebanyakan studi kasus ini – dari tempat-tempat seperti Bougainville sampai Bosnia, dan dari Afrika Selatan sampai Irlandia Utara – adalah contoh klasik konflik “dalam negara” yang telah didiskusikan sebelumnya, di mana fokus hasil yang dinegosiasikan didasarkan pada prinsip-prinsip demokratis, sehingga menjadi kunci terbangunnya perdamaian abadi. Seperti yang diilustrasikan dalam studi kasus, pembangunan demokrasi dalam keadaan yang demikian itu sangat sulit, tetapi pilihan lain selain itu akan berarti kembali pada pertumpahan darah.

Alat

Tujuan kita adalah membuat buku pegangan ini terjangkau dan semudah mungkin untuk dibaca – untuk membuatnya menjadi alat yang berguna bagi para negosiator dan pembuat kebijakan untuk memahami serangkaian pilihan yang tersedia untuk mereka dalam menegosiasikan konflik yang mengakar. Karena itu, kami juga memasukkan apa yang kami sebut sebagai “Menu Pilihan” di dalam buku ini, dan beberapa Lembar Fakta. Ini adalah pandangan umum sepanjang satu atau dua halaman yang menampilkan pilihan-pilihan utama, isu, atau pelajaran yang telah didiskusikan dalam masing-masing bagian dengan cara yang jelas dan padat. Juga, kami mencantumkan nomor dan judul masing-masing bagian utama agar pembaca bisa mengetahui keberadaan mereka dalam buku ini dengan mudah dan cepat.

Sumber dan Ucapan Terimakasih

Dua sumber utama yang menjadi materi buku pegangan ini adalah contoh-contoh praktis konflik kontemporer dan pengelolaannya dari seluruh dunia dan penelitian ilmiah. Pada setiap titik dalam perjalanannya, buku pegangan ini mengilustrasikan prosedurnya dengan penggunaan contoh dan studi kasus secara luas yang ditarik dari kejadian dan situasi yang nyata. Alasan pertama adalah untuk mengilustrasikan hal yang ingin disampaikan buku pegangan ini. Mungkin yang lebih penting lagi, contoh-contoh ini memberi pembaca kesempatan untuk belajar dari contoh-contoh keberhasilan dan kegagalan di masa lalu dan masa sekarang, dan untuk membandingkan diagnosis dan rancangan lain dengan keadaan mereka sendiri.

Dengan materi akademis, buku pegangan ini bertujuan untuk mensintesis pemikiran-pemikiran terbaik dalam studi kontemporer dan menawarkannya dalam bentuk yang terjangkau dan praktis kepada para pembuat keputusan. Ini menjembatani jurang antara teori dan kebijakan dengan menawarkan kumpulan hasil kerja para teoritis yang terbaik dan paling praktis. Teori-teori terbaik adalah teori yang memberikan informasi, dan menerima informasi dari kenyataan dan praktik. Yang pertama dan terpenting, para pembaca akan membawa

Buku pegangan ini mengilustrasikan prosedurnya dengan penggunaan contoh dan studi kasus secara luas yang ditarik dari kejadian dan situasi yang nyata. Hal ini memberi kesempatan pembaca untuk belajar dari contoh-contoh keberhasilan dan kegagalan di masa lalu dan masa sekarang, dan untuk membandingkan diagnosis dan rancangan lain dengan keadaan mereka sendiri.

pengetahuan keahlian dalam konflik mereka sendiri kepada buku pegangan ini; hal ini juga didukung oleh pengetahuan keahlian dan analisis tentang situasi riil yang lain, dan hasil-hasil kerja teoritik yang relevan.

Untuk membuat buku pegangan ini sepraktis mungkin bagi pembacanya kami telah menyusun daftar semua materi referensi pada akhir setiap bab. Para pembaca dapat mencari lebih jauh tentang hal-hal yang menjadi perhatian mereka melalui para penulis yang telah kami jadikan acuan. Kami berhutang budi besar sekali kepada mereka semuanya.



B a b

Semakin berkembang, konflik internal, yang berakar pada gagasan tentang identitas manusia dan seringkali ditunjukkan dengan intensitas yang mengerikan, sebagai ancaman besar terhadap stabilitas dan perdamaian, pada tingkat individual, lokal, dan internasional.

Pada bab pertama ini kita melihat sifat konflik yang berubah – konflik yang semakin banyak terjadi di dalam negara (dalam negara) dibanding dengan konflik antara negara (antar negara) dan hal ini menghadirkan ancaman yang besar bagi teknik-teknik pengelolaan konflik tradisional.

- 1.1 *Karakteristik konflik yang mengakar*
- 1.2 *Alat-alat baru untuk pengelolaan konflik*
- 1.3– 1.4 *Mengapa demokrasi adalah cara yang paling sesuai untuk mengelola konflik seperti ini*
- 1.5 *Mengangkat permasalahan konflik yang sesungguhnya*
- 1.6 *Proses dan hasilnya*
- 1.7 *Memaksimalkan partisipasi perempuan*
- 1.8 *Perencanaan jangka pendek dan jangka panjang*

Lembar Fakta 1 Keadaan Konflik Dewasa Ini: Beberapa Fakta (h. 16)

Boks 1 Tema Buku Pegangan ini (h. 17)

Perubahan Sifat Konflik dan Pengelolaan
Konflik

1.1 Karakteristik Konflik yang Mengakar

Dalam tahun-tahun terakhir jenis konflik baru menjadi semakin mengemuka: konflik yang terjadi di dalam wilayah negara, atau konflik *dalam negara*, dalam bentuk perang saudara, pemberontakan bersenjata, gerakan separatis dengan kekerasan, dan peperangan domestik lainnya. Perubahannya berlangsung secara dramatis: dalam 3 tahun terakhir, misalnya, setiap konflik bersenjata yang besar berasal dari level domestik dalam negara, dan bukan antara negara. Dua elemen kuat seringkali bergabung dalam konflik seperti ini. Yang pertama adalah *identitas*: mobilisasi orang dalam kelompok-kelompok identitas komunal yang didasarkan atas ras, agama, kultur, bahasa, dan seterusnya. Yang kedua adalah *distribusi*: cara untuk membagi sumber daya ekonomi, sosial dan politik dalam sebuah masyarakat. Ketika distribusi yang dianggap tidak adil dilihat bertepatan dengan perbedaan identitas (di mana, misalnya, suatu kelompok agama kekurangan sumber daya tertentu yang didapat kelompok lain), kita menemukan potensi konflik. Adalah kombinasi dari faktor kuat yang didasarkan pada identitas dengan persepsi yang lebih luas tentang ketidakadilan ekonomi dan sosial yang seringkali menyalakan apa yang kita sebut sebagai “konflik yang mengakar”.

Karakteristik yang paling menonjol dari konflik internal seperti ini adalah tingkat ketahanannya. Dan ini timbul, di atas semuanya, karena seringkali dasarnya terletak pada isu identitas. Dalam hal ini, istilah *konflik etnis* seringkali digunakan. Etnisitas adalah konsep yang luas, mencakup banyak sekali elemen: ras, kultur, agama, keturunan, sejarah, bahasa, dan seterusnya. Tetapi pada dasarnya, semua ini merupakan isu *identitas*. Konflik yang disebabkan faktor-faktor ini disebut konflik yang berhubungan dengan identitas – singkatnya, konflik yang disebabkan konsep apapun yang oleh sebuah komunitas dianggap sebagai identitas fundamental dan yang menyatukan mereka sebagai sebuah kelompok, dan karena hal ini mereka memilih, atau merasa berkewajiban, untuk melakukan kekerasan untuk melindungi identitas mereka yang terancam. Seringkali, faktor-faktor yang berhubungan dengan identitas ini bercampur dengan konflik atas pendistribusian sumber daya – seperti wilayah, kekuasaan ekonomi, prospek lapangan kerja, dan seterusnya. Dalam kasus-kasus di mana identitas dan isu distributif dibaurkan, kesempatan bagi pemimpin yang oportunistik untuk mengeksploitasi dan memanipulasinya, dan ini menjadi potensi konflik yang paling tinggi.

Kombinasi antara faktor-faktor yang berbasis identitas secara kental dengan persepsi yang lebih luas tentang ketidakadilan ekonomi dan sosial seringkali menghidupkan apa yang kita sebut sebagai “konflik yang mengakar”.

Konflik-konflik seperti ini, yang berakar pada gagasan identitas manusia dan seringkali dinyatakan dengan intensitas yang mengerikan, adalah ancaman besar terhadap stabilitas dan perdamaian, baik pada tingkatan individual, lokal maupun tingkatan komunal, atau dalam istilah kolektif keamanan internasional. Dari 27 konflik di tahun 1996 yang digolongkan sebagai “konflik bersenjata yang besar” (utamanya, di atas 1.000 kematian per tahun), sebagai contoh, 22 di antaranya sepenuhnya memiliki komponen identitas di dalamnya. Ini termasuk konflik-konflik di Rusia (Chechnya), Irlandia Utara, Iran dan Irak (dengan bangsa Kurdi), Israel, Afghanistan, Bangladesh (Suku Bukit Chittagong), Indonesia (Timor Timur), Sri Lanka, Burma, Aljazair dan tempat-tempat lainnya. Hanya perjuangan gerilya di Peru, Kamboja, Guatemala, Kolombia dan Sierra Leone yang nyata kelihatan sebagai perjuangan perebutan kekuasaan. Bahkan kasus-kasus ini pun tidak kekurangan konflik yang berdasarkan identitas. Secara keseluruhan, sebagian besar contoh kontemporer mengenai konflik tajam di dalam negara menunjukkan karakteristik yang demikian.

Sebuah konflik dimana sebuah komunitas kekurangan sumber daya tertentu saja sudah cukup parah; tapi orang mungkin saja berharap untuk menegosiasikan kesepakatan yang lebih baik tentang sumber-sumber daya ini. Konflik yang juga mengancam diri kita sendiri karena diri kita sebenarnya lebih sulit untuk dikelola.

Konflik-konflik seperti ini jelas berbeda dengan perang yang lebih tegas antara beberapa negara – karena tanah, sumber daya, kekuasaan politik, ideologi, dsb, - di waktu-waktu yang lalu. (Peperangan seperti ini bisa juga disebabkan oleh identitas, tentunya, tetapi tidak memainkan peranan yang sama pentingnya). Konflik identitas jauh lebih rumit, bertahan dan sulit dikelola, biasanya sulit sekali sampai pada kompromi, negosiasi atau pertukaran. Konflik-konflik seperti ini melibatkan klaim hak-hak kelompok: kelompok kebangsaan, kelompok jender, kelompok rasial, kelompok agama, kelompok kultural, dan seterusnya. Sebuah konflik dimana sebuah komunitas kekurangan sumber daya tertentu saja sudah cukup parah; tapi orang mungkin saja berharap untuk menegosiasikan kesepakatan yang lebih baik tentang sumber-sumber daya ini. Konflik yang juga mengancam diri kita sendiri karena siapa kita sebenarnya lebih sulit untuk dikelola.

Isu-isu yang kompleks dan fundamental seperti ini, kemudian, menyalakan peperangan yang berskala kecil jika dibandingkan dengan perjuangan ideologi atau geopolitik di masa lalu, akan tetapi berkembang dengan intensitas yang lebih besar. Ini tidak hanya disebabkan oleh kedalaman makna yang ditanamkan di dalamnya oleh para pejuang, tapi juga karena pengembangan dan kemudahan tersedianya senjata yang mematikan. Sejak Perang Dunia Kedua, senjata kaliber kecil yang murah dan diproduksi secara massal telah membunuh jauh lebih banyak orang daripada senjata medan perang yang lebih tradisional dan lebih berat. Dengan berkembangnya pasar senjata, Armalite, Kalashnikov dan ranjau darat telah menciptakan peperangan ke dalam jangkauan tiap komunitas dengan kemauan dan sarana untuk mengorganisir sebuah angkatan bersenjata. Pengembangan senjata kecil telah meningkatkan intensitas

1.1 Karakteristik konflik yang mengakar

konflik identitas secara berlipat ganda.

Konflik dalam negara karena identitas cenderung lebih bertahan dalam jangka panjang, silih berganti antara fase laten dengan ledakan kekerasan yang bertahan selama periode beberapa tahun atau dekade. Skala penderitaan manusia sangat dahsyat dalam konteks baru ini. Selama Perang Dunia Pertama, hanya 5% dari korban adalah sipil; sampai Perang Dunia Kedua angkanya meningkat menjadi sekitar 50%. Akan tetapi dalam tahun 1990-an, proporsi korban perang yang sipil menjulang sampai 80%. Sampai 1992 ada 17 juta pengungsi yang dipaksa keluar dari batas negaranya karena perang, dan perkiraan kasar adanya 20 juta orang lagi yang tergusur dan menjadi tunawisma karena peperangan internal akan tetapi tetap berada dalam batas negara (korban pembersihan etnis Bosnia, misalnya). Akibat jangka panjangnya adalah militerisasi seluruh masyarakat: kekerasan menjadi wajar dan terinstitusionalisasi. Masyarakat menjadi brutal: korban sipil berlipat ganda, perkosaan dan kelaparan menjadi senjata perang yang teroganisi, dan yang bukan pejuang – secara tradisional berarti perempuan dan anak-anak – menerima akibat proses dehumanisasi yang termasuk dalam konflik jenis ini. Trauma komunal seperti ini menimbulkan luka yang dalam dan menyakitkan dan melahirkan pahlawan dan martir dari semua pihak dan kenangan serta pengorbanannya digunakan untuk memperdalam perpecahan yang nyata dan kelihatan di antara identitas yang bertikai.

1.1.1 *Primordial, sangat emosional*

Yang membuat konflik seperti ini menjadi sangat umum, sangat nyata, sangat awet dan sangat sulit dipecahkan adalah karena isu yang dipertikaikan ini sangat emosional. Mereka langsung menusuk ke dalam inti sesuatu yang memberi orang kesadaran akan dirinya sendiri, mendefinisikan ikatan seseorang dengan komunitasnya dan mendefinisikan sumber kepuasan bagi kebutuhannya akan identitas. Karena konflik yang demikian tidak mungkin terbatas pada apa yang disebut dunia yang sedang berkembang, sebuah contoh akan diberikan dari pusat kemapanan Barat. Di Kerajaan Bersatu, orang-orang di Skotlandia memperdebatkan di antara mereka sendiri tentang derajat ideal otonomi dari Inggris. Argumen yang muncul berkisar antara kemerdekaan total dari, sampai kepada integrasi total dengan Britania Raya. Debat politik tentang isu penting ini sangat emosional; tetapi tidak sampai termobilisir menjadi kekerasan.

Sementara itu, di bagian lain Kerajaan Bersatu, banyak orang yang mati mengenaskan selama berabad-abad hanya karena pertanyaan yang sama. Para nasionalis Irlandia di Irlandia Utara takut kalau di bawah kekuasaan Britania mereka tidak bisa mencapai pengekspresian diri yang penuh dalam identitas komunal mereka sebagai orang Irlandia. Pihak yang berseberangan dengan mereka, yang pro-persatuan dengan

Yang membuat konflik seperti ini menjadi sangat umum, sangat nyata, sangat awet dan sangat sulit dipecahkan adalah karena isu yang dipertikaikan ini sangat emosional.

Ingris, takut kalau mereka hilang sebagai sebuah kelompok identitas jika mereka kehilangan persatuan dengan Britania Raya dan bergabung dalam sebuah Republik Irlandia. Jadi sementara orang Skotlandia memperdebatkan kekuasaan politik, sumber daya ekonomi dan seterusnya, mereka tidak melakukan perjuangan kekerasan karena permasalahan identitas komunal dan ekspresi diri, karena Kerajaan Bersatu ternyata memenuhi kebutuhan ini. Di Irlandia Utara, pertanyaan yang sama masuk sangat dalam – ke dalam inti ketakutan orang tentang siapa mereka dan di mana tempat mereka di dunia ini – dan mereka meninggalkan perdebatan politik di belakang dan memilih jalan kekerasan.

1.1.2 Melampaui perbatasan-perbatasan

Meskipun sumber masalahnya ada di tingkat internal, akan tetapi konflik tersebut bisa menyebar hingga jauh keluar perbatasan geografisnya sendiri. Karena saling ketergantungan yang rumit antarnegara makin besar, konflik seperti ini cenderung tidak terkungkung dalam perbatasan suatu negara tertentu paling tidak untuk waktu yang lama, karena akan dengan cepat menyebar. Konflik ini menyebar melewati perbatasan dan mencengkeram negara lain, atau bagian dari negara lain dalam genggamannya. Proses penyebaran dan penularan ini menunjukkan bahwa konflik dalam negara yang rendah tingkatannya pun bisa meningkat menjadi konflik antar negara yang lebih tajam.

Beberapa faktor ikut mempengaruhi efek penularan ini. Pemerintahan yang bertetangga memiliki kepentingan diri yang kuat dalam mendukung satu pihak atau yang lainnya pada perang saudara, dan alasan mereka sendiri untuk mendukung stabilisasi atau destabilisasi negara yang sedang dalam konflik. Agak berbeda dengan pemerintah, kelompok penduduk tidak selalu tinggal secara rapih di dalam batas-batas negara. Mungkin saja ada penduduk diaspora dalam jumlah besar di luar negara – pengungsi atau komunitas emigran, atau bagian dari sebuah komunitas yang tertinggal karena pemisahan – yang terlibat dalam konflik melalui identifikasi yang sangat dekat dengan satu pihak atau yang lainnya. Orang Hutu dan Tutsi di luar Rwanda, orang Tamil di luar Sri Lanka dan orang Basque di luar Spanyol hanyalah sedikit di antara banyak contoh. Di luar konteks langsung, tentu saja, ada negara, kekuasaan atau blok regional yang lebih jauh, yang secara langsung peduli dengan hasil konflik: misalnya, kepedulian Uni Eropa terhadap Bosnia, kepentingan AS di Amerika Tengah, keterlibatan Rusia di Georgia, dan seterusnya. Faktor-faktor ini langsung memperluas geografi konflik, dan menambah kerumitan dan skala konflik tersebut. Dalam keterhubungan dunia modern dan transmisi berita secara instan (yang sering disebut “efek CNN”), konflik hanya mematuhi sedikit perbatasan, wilayah atau yurisdiksi.

Ketika kita sampai pada pengelolaan konflik yang demikian, kerumitannya menimbulkan kesulitan-kesulitan besar. Bahkan mungkin

Dalam dunia modern yang saling terhubung dan transmisi berita secara instan (yang sering disebut “efek CNN”), konflik hanya mematuhi sedikit perbatasan, wilayah atau yurisdiksi.

1.2 Alat-alat Baru Pengelolaan Konflik

saja akan ada kesulitan untuk mengidentifikasi pihak-pihak yang terlibat konflik secara benar. Gambaran yang ada makin kacau jika kita mempertimbangkan sponsor eksternal dalam konflik. Sponsor, sekutu regional, negara sahabat atau apapun, biasanya memberi dukungan umum kepada agenda salah satu pihak, sementara tetap membawa agenda spesifik dan kepentingan mereka sendiri pada konflik tersebut. Hasilnya dapat berupa campur tangan dalam derajat tertentu, yang sebenarnya mengurangi kemungkinan pihak-pihak yang bertikai menyelesaikan pertikaianya. Dengan begitu banyak faksi yang terlibat, baik internal maupun eksternal, tugas untuk memenuhi kepentingan-kepentingan kunci dari berbagai aktor membuat jalan keluar makin sulit dicapai. Ini juga membuat proses pengelolaan konflik semakin rentan terhadap pelanggaran dan pengacauan.

1.2 Alat-alat Baru untuk Pengelolaan Konflik

Banyak alat pengelolaan konflik yang ada dibuat pada saat, dan untuk menanggapi, Perang Dunia dan Perang Dingin. Strategi koersi dan pengelolaan krisis yang sempit dan berorientasi pembendungan, yang bertahan pada era persaingan para adikuasa telah dipandang kolot, tidak fleksibel dan semakin tidak ampuh dalam menghadapi gelombang konflik dalam negara, berdasarkan identitas, dan mengakar yang bangkit kembali. Perang Dingin membekukan banyak konflik yang demikian, sehingga mereka hanya masuk ke dalam fase laten, tidak kelihatan di permukaan tapi tetap dengan akar yang sedalam semula. Para pemikir strategis Perang Dingin memusatkan perhatian pada stabilitas jangka pendek daripada keberlanjutan jangka panjang. Yang dibutuhkan sekarang adalah serangkaian alat-alat yang fleksibel dan supel yang dapat memasukkan kebutuhan-kebutuhan yang lebih subyektif, rumit dan mengakar yang mendasari konflik identitas.

Adalah tujuan buku pegangan ini untuk tidak terlalu terikat dalam dengan argumen yang, jika penting, terlalu filosofis mengenai pendekatan pengelolaan konflik secara keseluruhan, akan tetapi lebih berkonsentrasi pada pengembangan sumber-sumber daya dan materi untuk melakukan pekerjaan membantu pembangunan penyelesaian yang mengangkat semua aspek konflik dengan sesuai. Untuk tujuan ini, bab-bab berikut menawarkan alat untuk merancang proses pengelolaan konflik yang baik, dan dasar fondasi untuk meletakkan penyelesaian yang berkelanjutan, awet dan fleksibel bagi konflik. Ada keuntungan yang dibawa oleh hasil yang demokratis, akan tetapi demokrasi sendiri bukan panasea (obat mujarab). Negara-negara demokratis juga mengalami konflik, seperti halnya negara-negara lainnya, dan keberadaan demokrasi bukan jaminan masyarakat tanpa kekerasan politik. Tetapi – dan ini adalah tema besar dari buku pegangan ini – masyarakat demokratis cenderung mengembangkan institusi, sumber daya dan fleksibilitas, dalam jangka panjang, untuk mengelola konflik semacam ini.

Pola konflik yang dominan pada saat ini terbukti resisten terhadap alat-alat pengelolaan konflik yang ada dan penerimaan atas alat-alat tersebut.

Keadaan Konflik Baru: Beberapa Fakta

Konflik yang Mengakar: Konflik, yang berasal dari dalam negara, mengkombinasikan dua elemen yang kuat: faktor identitas yang kuat, berdasarkan perbedaan dalam ras, agama, kultur, bahasa, dan seterusnya, dengan pandangan ketidakadilan dalam distribusi sumber-sumber daya ekonomi, politik, dan sosial.

Karakteristik: Rumit, bertahan, dan tak terkendali; lebih sedikit kemauan untuk kompromi, negosiasi atau barter; cepat menular keluar perbatasan negara tertentu.

Dalam negara, bukan antarnegara. Dalam tiga tahun terakhir, setiap konflik bersenjata yang besar bermula dari tingkatan domestik dalam negara (dalam negara), daripada antara negara (antarnegara).

Dari 101 konflik bersenjata selama 1989-1996, hanya enam di antaranya konflik antarnegara. Sembilan puluh lima sisanya terjadi dalam negara.

Berdasarkan identitas. Dari 27 konflik di tahun 1996 yang digolongkan sebagai "konflik besar bersenjata" (lebih dari 1.000 orang meninggal per tahun), 22 karena konflik identitas yang jelas di dalamnya.

Senjata perang baru. Sejak Perang Dunia Kedua, senjata yang murah, diproduksi massal, dan berkaliber kecil telah membunuh jauh lebih banyak orang daripada%jataan medan perang tradisional yang lebih berat.

Korban sipil. Selama Perang Dunia Pertama, 5% korban perang adalah warga sipil; hingga Perang Dunia Kedua angkanya naik menjadi 50%. Dalam tahun 1990-an, proporsi korban sipil membubung sampai 80%.

Pengungsi. Sampai 1992, ada sekitar 17 juta pengungsi, dan 20 juta orang lagi yang tergusur secara internal.

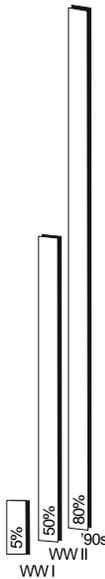
Contoh-contoh. Konflik yang mengakar termasuk Rusia (Chechnya), Irlandia Utara, Iran dan Irak (dengan bangsa Kurdi), Israel, Afghanistan, Bangladesh (Suku Bukit Chittagong), Indonesia (Timor Timur), Sri Lanka, Burma, Aljazair dan tempat-tempat lainnya.

Sumber: SIPRI Yearbook 1997; *Armaments, Disarmament and International Security*.
Oxford: Oxford University Press for SIPRI.

Keadaan Konflik Baru: Beberapa Fakta

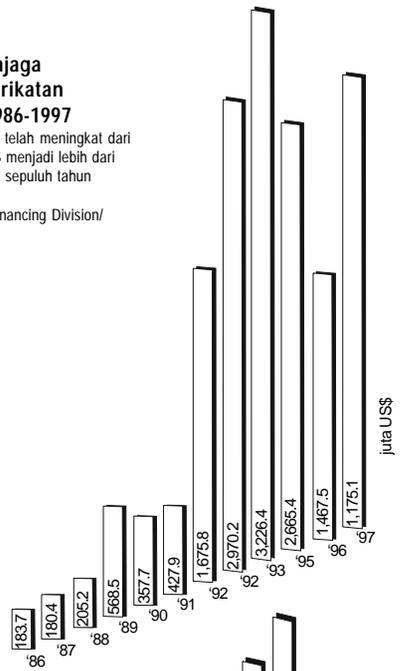
Peningkatan angka korban sipil

Persentase korban sipil membubung dari 5% selama PD I menjadi 80% selama 1990-an.
Sumber: Rambotham, Oliver dan Tom Woodhouse. 1996.



Biaya Operasi Penjaga Perdamaian Perserikatan Bangsa-Bangsa 1986-1997

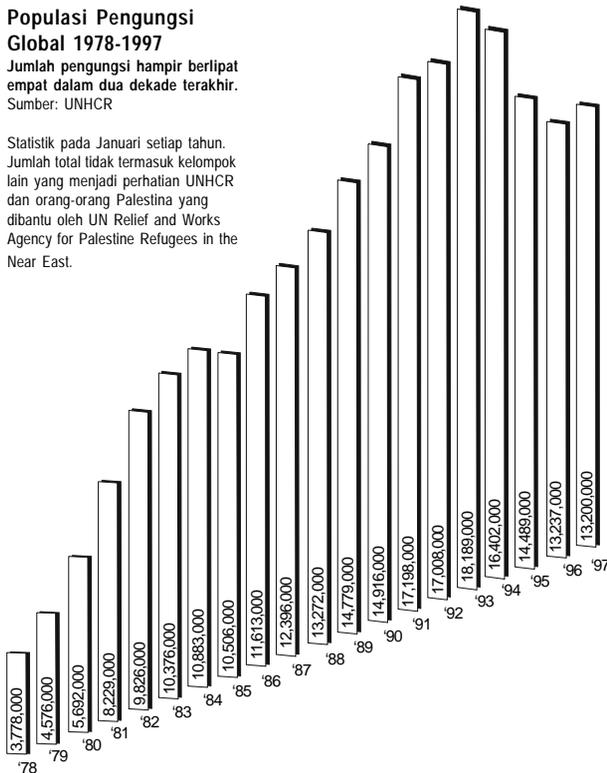
Biaya penjaga perdamaian telah meningkat dari di bawah 200 juta dolar AS menjadi lebih dari satu milyar dolar AS dalam sepuluh tahun terakhir.
Sumber: Peace Keeping Financing Division/DPKO/UNHQ.



Populasi Pengungsi Global 1978-1997

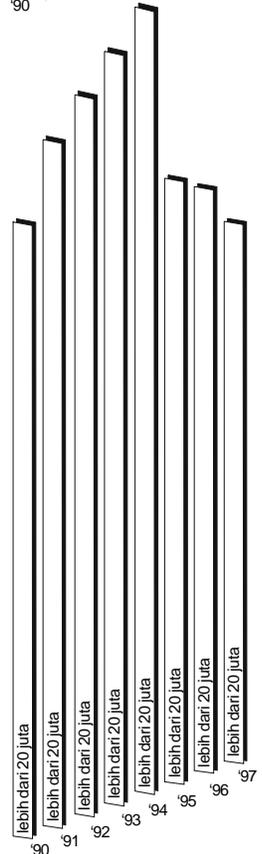
Jumlah pengungsi hampir berlipat empat dalam dua dekade terakhir.
Sumber: UNHCR

Statistik pada Januari setiap tahun. Jumlah total tidak termasuk kelompok lain yang menjadi perhatian UNHCR dan orang-orang Palestina yang dibantu oleh UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.



Orang-orang yang Tergusur Secara Internal selama 1990-an

Jumlah orang-orang yang terpusat secara internal (Internally Displaced Persons/IDP) mencapai 26 juta pada tahun 1994.
Sumber: US Committee for Refugees. (Angka diambil dari: World Refugee Statistics)



Struktur demokratis bisa menawarkan sarana yang efektif untuk penanganan damai konflik yang mengakar melalui kerangka kerja yang saling terbuka, adil dan terpercaya.

1.3 Pentingnya Institusi Demokratis

Ada tiga tema sentral yang mendominasi buku pegangan ini. Yang pertama adalah peranan penting yang dimainkan oleh struktur politik demokratis yang sesuai dalam memajukan penyelesaian yang bertahan lama bagi konflik internal. Adalah sangat penting untuk memahami bahwa tak ada satupun model demokrasi yang sederhana. Mereka yang ingin membangun penyelesaian yang berkelanjutan bagi suatu konflik seringkali melewatkan pentingnya membuat pilihan institusional yang sesuai tentang sistem pemerintahan. Jarang mereka memiliki akses terhadap semua informasi yang dibutuhkan untuk membuat keputusan yang didasari informasi mengenai institusi mana yang akan cocok dengan kebutuhan khusus mereka. Buku pegangan ini mencoba untuk mengisi kekosongan tersebut. Pilihan akan institusi demokratis yang sesuai – bentuk-bentuk devolusi atau otonomi, rancangan sistem pemilihan umum, badan legislatif, struktur judicial, dan seterusnya – yang dirancang dan dikembangkan melalui proses negosiasi secara jujur dan adil, merupakan fondasi vital dalam membangun penyelesaian yang damai dan bertahan pada konflik yang paling alot sekalipun. Sementara, pandangan internasional dikotori oleh penyelesaian pasca-konflik yang hancur berkeping-keping karena pilihan institusional yang tidak sesuai dan tidak berkelanjutan bagi masyarakat yang terpecah-belah. Memilih institusi yang tidak sesuai bisa meningkatkan kemungkinan bertahannya atau meningkatnya suatu konflik.

Di Bicesse pada tahun 1991, contohnya, pihak-pihak dalam konflik Angola membangun persetujuan dengan memfokuskan diri pada tujuan mengadakan pemilihan umum demokratis yang, demikian dianggap, kemudian akan menuju pada pembagian kekuasaan di antara pihak-pihak ini dalam sebuah pemerintahan koalisi. Meski begitu, konstitusi Angola tidak sesuai untuk mendukung pemerintahan bagi-kekuasaan yang dituju oleh proses Bicesse, karena ia mengkonsentrasikan kekuasaan politik tidak pada parlemen yang saling terbuka dan berbasis luas akan tetapi di tangan satu orang – presiden. Dengan adanya persaingan antara Presiden dos Santos yang masih menjabat dan pemimpin gerilya Jonas Savimbi untuk memperebutkan kursi presiden – satu-satunya hadiah yang mungkin dalam konteks konstitusi Angola – yang kalah punya insentif yang lebih besar untuk memilih keluar dari transisi politik dan kembali berjuang daripada ikut di dalam proses dalam keadaan tanpa kekuasaan. Dan persisnya inilah yang terjadi: Savimbi diramalkan kalah pada putaran kedua pada Pemilihan Umum 1992 dan pertikaian dengan cepat dimulai kembali. Salah satu alasan mengapa penyelesaian ini tidak bertahan adalah ketiadaan sistem yang secara realistis memungkinkan kedua pihak berbagi kekuasaan (meskipun kita melihat, pada saat buku ini dicetak, Agustus 1998, mungkin itu bukan menjadi satu-satunya alasan).

1.4 Demokrasi dan Pengelolaan Konflik

Demokrasi, seperti juga sistem politik lainnya, bukan tanpa kekurangan dalam dunia yang tidak sempurna ini. Tetapi dalam ketiadaan alternatif yang lebih baik, pengalaman dari seluruh dunia meyakinkan kita bahwa struktur demokratis, dalam kemungkinannya yang tak terhingga, bisa menawarkan sarana penanganan damai bagi konflik yang mengakar melalui kerangka kerja yang saling terbuka, adil dan dapat dipercaya. Sistem demokratis dalam pemerintahan memiliki derajat legitimasi, kemampuan saling terbuka, fleksibilitas dan kapasitas untuk beradaptasi terus menerus yang memungkinkan konflik yang mengakar dikelola secara damai. Terlebih lagi, dengan membangun norma perilaku negosiasi, kompromi, dan kerjasama di antara aktor-aktor politik, demokrasi sendiri mempunyai efek menenangkan dalam sifat hubungan politik antara rakyat dan antara pemerintah.

Meskipun demokrasi dan solusi demokratis penting, biar bagaimanapun institusi demokratis yang dirancang secara buruk bisa memperparah konflik komunal dan bukan menguranginya. Dan pengenalan politik “demokratis” bisa dengan mudah digunakan untuk memobilisasi etnis, mengubah pemilihan umum menjadi konflik “kami” melawan “mereka”. Dalam masyarakat yang terpecah-belah cukup dalam, kombinasi institusi politik mayoritarian dan pemilihan umum bisa membuat segalanya lebih buruk. Institusi demokratis lainnya yang menyediakan diri bagi kampanye politik ya atau tidak yang memecah belah, seperti referendum, juga bisa membawa efek negatif dalam masyarakat yang terpecah-belah. Inilah mengapa nilai-nilai dasar demokrasi seperti pluralisme, toleransi, kesalingterbukaan, negosiasi, dan kompromi menjadi kunci untuk membangun penyelesaian yang awet bagi konflik. Seringkali, pelebagaan institusional nilai-nilai ini membutuhkan institusi yang menekankan sisi-sisi yang berbeda daripada hanya sekedar kekuasaan mayoritas sederhana sebagai pemenang mutlak: sisi-sisi seperti pembagian kekuasaan, otonomi, proporsionalitas, bentuk-bentuk pengakuan kelompok, dan seterusnya. Tema-tema ini akan muncul lagi sepanjang buku pegangan ini.

1.4 Demokrasi dan Pengelolaan Konflik

Tema kedua dari buku pegangan ini berkaitan dengan perubahan dari pemikiran mengenai *penyelesaian* konflik menjadi *pengelolaan* konflik. Ini sebuah perbedaan penting. *Penyelesaian konflik* menunjuk pada penghentian atau penghilangan suatu konflik. Implikasinya adalah konflik merupakan sesuatu yang negatif, yang bisa diselesaikan, diakhiri dan dihapuskan. Berbeda dengan itu, konflik bisa positif, bisa juga negatif. Konflik adalah interaksi dari beberapa keinginan dan tujuan yang berbeda dan berlawanan yang di dalamnya perselisihan bisa diproses, akan tetapi tidak secara pasti diselesaikan. Ini adalah bagian penting dari debat dan dialog demokratis yang sehat, dengan syarat tetap berada dalam batas-batas “aturan permainan demokratis” yang diterima bersama. Ekspresi

***Demokrasi
bekerja
sebagai sistem
pengelolaan
konflik tanpa
menghasilkan
kembali
konflik.***

kekerasan dari sebuah konflik adalah sisi destruktifnya. Kedua konflik bisa menjadi titik tolak perubahan sosial dan perbaikan. *Pengelolaan konflik*, dengan demikian, merupakan penanganan perbedaan dan divergensi yang positif dan konstruktif. Daripada mengadvokasi metode-metode untuk menghilangkan konflik, buku pegangan ini lebih menunjuk pada pertanyaan yang lebih realistis untuk mengelola konflik: bagaimana menanganinya dengan cara yang konstruktif, bagaimana membawa pihak-pihak yang bertikai bersama dalam suatu proses yang kooperatif, bagaimana merancang sistem kooperatif yang praktis dan dapat dicapai untuk mengelola perbedaan secara konstruktif.

Buku pegangan ini relatif tidak biasa karena memberi nilai lebih pada kebutuhan akan penyelesaian melalui negosiasi yang didasarkan pada hasil-hasil yang demokratis. Akan tetapi ada alasan-alasan historis bagi keraguan akan catatan perjalanan penyelesaian melalui negosiasi bagi konflik yang mengakar. Para sarjana menunjuk pada pengalaman di abad ke-20 yang mencerminkan fakta bahwa hanya 15% konflik dalam negara yang berakhir dengan penyelesaian melalui negosiasi. Sebagian besar berakhir dengan kemenangan militer. Terlebih lagi, banyak (lebih dari separuh) konflik itu berakhir dengan negosiasi yang gagal dalam jangka lima tahun (pihak yang bertikai kembali ke medan perang, seperti yang terjadi di Sudan tahun 1984 mengikuti persetujuan damai yang telah dicapai tahun 1972). Untuk alasan ini, beberapa sarjana menunjuk kepada pemisahan sebagai satu-satunya jawaban bagi konflik identitas. Meski begitu, pada periode pasca- Perang Dingin, terlihat bahwa ada lebih banyak penyelesaian bagi konflik dalam negara dibandingkan dengan masa lalu, dan hampir separuh dari konflik dalam negara yang terhenti dalam delapan tahun belakangan berakhir dengan negosiasi. Kami tahu secara intuitif bahwa penyelesaian melalui negosiasi lebih mungkin terjadi pada zaman pasca- Perang Dingin dibandingkan sebelumnya. Terlebih lagi, meski kemenangan militer terjadi, (seperti di Zaire/Republik Demokratik Kongo), isu demokrasi terus diangkat dan ini membuat kemungkinan untuk kembali berkonflik jadi berkurang. Meskipun penting untuk menyimpan catatan sejarah dalam pikiran kita, pengalaman terakhir menunjukkan peralihan yang jelas ke arah penyelesaian melalui negosiasi di mana isu pembangunan demokrasi menjadi sangat penting.

Penekanan kami pada demokrasi bukanlah suatu pernyataan ideologis. Sebaliknya, ini adalah argumen pragmatis yang didasarkan pada pengalaman dan studi yang luas. Demokrasi disajikan dalam buku ini bukan saja sebagai prinsip panduan, tapi sebagai sistem yang dapat diterapkan bagi pengelolaan konflik yang positif. Definisi kami untuk demokrasi sangat praktis. Kalau sebuah sistem pemerintah ingin dianggap demokratis, ia harus mengkombinasikan tiga kondisi yang penting: *kompetisi* yang berarti antara individu dan kelompok terorganisir

1.4 Demokrasi dan Pengelolaan Konflik

untuk kekuasaan politik; *partisipasi* saling terbuka dalam pemilihan pemimpin dan kebijakan, setidaknya melalui pemilihan umum yang jujur dan adil; dan tingkatan tertentu *kebebasan sipil dan politik* yang cukup untuk memastikan integritas kompetisi politik dan partisipasi. Partisipasi dan kompetisi adalah penting: meski demokrasi mempunyai banyak bentuk, tidak ada sistem yang bisa dianggap demokratis tanpa tingkatan yang berarti dari kedua hal tadi.

Studi tahun 1993 terhadap 223 konflik dalam negara di seluruh dunia menemukan bahwa demokrasi memiliki catatan perjalanan yang lebih baik bagi pengelolaan damai konflik-konflik yang demikian dibandingkan dengan sistem-sistem lain. Bukti dari proposisi “perdamaian demokratis” – fakta empiris bahwa demokrasi lebih kecil kemungkinannya untuk maju perang dengan sesama demokrasi dibandingkan dengan tipe rezim yang lain – memberi dukungan yang lebih kuat terhadap hubungan antara konflik dan demokrasi. Sistem otoritarian atau totalitarian hanya tidak memiliki institusi di mana konflik-konflik seperti ini bisa diekspresikan dan diselesaikan. Mereka biasanya mencoba untuk menangani konflik seperti ini dengan tidak mengacuhkannya atau menolaknya, dengan menekannya atau mencoba untuk menghilangkannya. Sementara beberapa konflik bisa dikontrol dengan cara yang demikian, meski biasanya dengan biaya yang lebih parah, konflik yang mengakar pada umumnya tidak bisa. Tipe isu-isu fundamental dalam identitas dan integritas kultural yang inheren dalam konflik yang semacam ini berarti bahwa hampir tidak ada, kecuali pembunuhan massal dan pembantaian etnis, yang bisa membuat konflik ini hilang. Konflik etnis yang pecah di bekas Yugoslavia tahun 1990, misalnya, telah ditekan dan dipendam selama 50 tahun masa-masa Blok Timur, tapi selalu hadir dan tidak terselesaikan. Sistem otoritarian bisa menimbulkan ilusi stabilitas jangka pendek, tapi tidak mungkin bisa berkelanjutan sampai jangka panjang.

Di bawah demokrasi, berlawanan dari itu, perselisihan timbul, diproses, diperdebatkan dan direspon, daripada diselesaikan secara definitif dan permanen. Semua hasilnya adalah sementara, seperti juga pihak yang kalah hari ini bisa menjadi pemenang esok hari. Tidak seperti sistem-sistem lainnya, pemerintahan demokratis membolehkan ketidakpuasan diekspresikan secara terbuka dan mendapat respon. Singkatnya, demokrasi bertindak sebagai sistem pengelolaan konflik tanpa kembali terjebak pada kekerasan. Kemampuan menangani konflik tanpa harus menekannya atau terjebak dengannya inilah yang membedakan pemerintahan demokratis dari mayoritas bentuk lainnya. Ini bukan berarti bahwa demokrasi adalah sempurna, atau bahwa pemerintahan demokratis bisa langsung menghasilkan hasil-hasil damai. Banyak kasus institusi demokratis yang “ditransplantasikan” secara ceroboh dalam masyarakat pasca-konflik tanpa berakar, atau dengan diikuti kelahiran kembali kekerasan – seperti kasus Burundi, misalnya,

atau Kamboja. Tapi adlah benar bahwa kasus-kasus ini memberi banyak pelajaran tentang bagaimana kesepakatan diputuskan dan pilihan-pilihan apa yang harus diambil, yang sangat penting untuk untuk membangun hasil yang berkelanjutan. Demokrasi seringkali berantakan, merepotkan dan sulit, tapi ia juga merupakan harapan terbaik untuk membangun penyelesaian yang berkelanjutan untuk kebanyakan konflik yang diperjuangkan di seluruh dunia pada saat ini.

Boks 1

Tema Buku Pegangan Ini

Tiga tema sentral mendominasi buku pegangan ini:

1. Pentingnya Institusi Demokratis

Demokrasi menyediakan fondasi untuk membangun penyelesaian yang efektif dan awet bagi konflik dalam negara. Karena itu mengambil pilihan-pilihan yang tepat mengenai insituti demokratis – bentuk-bentuk devolusi atau otonomi, perancangan sistem pemilihan umum, badan legislatif, struktur judisial dan seterusnya – sangat penting dalam pembangunan penyelesaian damai yang awet dan damai.

2. Pengelolaan Konflik, bukan Penyelesaian

Ada kebutuhan untuk bergeser menjauh dari berpikir mengenai *penyelesaian* konflik ke arah yang kepentingan yang lebih pragmatis dalam *pengelolaan* konflik. Buku pegangan ini mengangkat pertanyaan yang lebih realistis untuk mengelola konflik: bagaimana menanganinya dengan cara yang konstruktif, bagaimana membawa pihak yang berlawanan bertemu dalam proses yang kooperatif, bagaimana merancang sistem kooperatif yang praktis dan dapat dicapai untuk mengelola perbedaan secara konstruktif.

3. Pentingnya Proses

Proses di mana masing-masing pihak mencapai hasil memiliki pengaruh yang signifikan pada kualitas hasil itu sendiri. Perhatian harus diberikan pada setiap aspek proses negosiasi agar hasil yang dicapai berkelanjutan.

1.5 Mengangkat Permasalahan Konflik yang Sesungguhnya

Pengelolaan konflik adalah salah satu dari tugas yang paling sulit dan rumit yang bisa diemban manusia, baik secara individual maupun kolektif. Bahkan tanpa tekanan waktu dan tekanan politik, ini adalah tantangan besar. Akan tetapi dalam dunia nyata, faktor-faktor di atas selalu ada. Efeknya sangat nyata seperti tekanan besar untuk melahirkan hasil, tanpa memandang tingkat kesulitan tugas tersebut. Godaan yang hampir tidak bisa dihindari adalah untuk merespon dengan

1.6 Proses dan Hasilnya

menyederhanakan tugas itu, dan memusatkan perhatian pada permukaan dan gejala-gejalanya, mencari jalan tercepat untuk menghasilkan sesuatu. Tapi kecepatan tidak setara dengan kualitas. Pendekatan yang simplistik tidak bisa berhasil secara keseluruhan dalam menyelesaikan permasalahan yang rumit. Konflik yang kita angkat di sini – yang mengakibatkan kekerasan yang berkepanjangan, yang juga hadir dengan perbedaan yang sangat tajam dan dalam – disebabkan oleh hal yang jauh lebih dalam. Karenanya kami menggunakan istilah konflik yang mengakar. Jika konflik hanyalah fenomena yang muncul di permukaan, maka dengan mudah ia bisa diselesaikan di permukaan. Tetapi konflik yang mengakar menuntut pengelolaan konflik yang mengakar pula. Seorang dokter yang mengobati gejala pasiennya hanya mungkin menghilangkan penderitaan untuk jangka waktu pendek. Akan tetapi seorang dokter yang mengobati dan menyembuhkan penyakit yang menyebabkan gejala-gejalanya memberikan jalan keluar jangka panjang kepada permasalahan pasiennya. Dalam pengelolaan konflik dibutuhkan adanya pergeseran fokus, melewati pendekatan permukaan untuk mengobati *gejala*, sampai ke tingkatan di mana *penyakit* yang ada di bawahnya langsung diangkat.

Biar bagaimana, dokter manapun akan mengatakan bahwa mengobati gejala adalah tindakan kemanusiaan yang sangat penting, membawa kesembuhan jangka pendek. Proses negosiasi yang gagal menciptakan penyelesaian jangka panjang, akan tetapi menghasilkan gencatan senjata selama enam bulan, bisa menyelamatkan banyak nyawa. Karena itu kita tidak bisa mengecilkan nilai asli dari tindakan-tindakan jangka pendek, terutama dalam situasi putus asa dan menderita. Akan tetapi gagasan yang sesungguhnya adalah jangan mencampuradukkan kesembuhan jangka pendek dengan pengobatan jangka panjang. Ini bukan untuk menyalahkan para politisi dan negosiator yang menanggapi tekanan yang merupakan bagian dari kehidupan politik akan tetapi hanya untuk menyadari bahwa, dalam tekanan situasi, perubahan fokus di luar yang jangka pendek kepada yang jangka panjang, reorientasi dari gejala permukaan menjadi penyebab yang mendasarinya, sangat penting baik bagi proses jangka pendek dan masa depan jangka panjang. Kegagalan untuk membuat perubahan ini dapat mengancam keseluruhan proses dan masa depan jangka panjangnya. Bisa saja ini membuat situasi lebih buruk dari sebelumnya. Kalau begitu tantangannya adalah, untuk aktor domestik dan internasional, adalah mempertimbangkan dengan serius godaan stabilitas jangka pendek (dan penghargaan serta sukses cepat) dan berpindah ke arah tujuan jangka panjang dari suatu penyelesaian yang berkelanjutan.

1.6 Proses dan Hasilnya

Tema ketiga dari buku pegangan ini adalah bahwa *proses* merancang negosiasi itu penting bagi keberhasilan dan ketahanan hasilnya. Untuk mencari penyelesaian, ada pembedaan yang perlu dibuat antara proses

Perubahan fokus jangka pendek ke jangka panjang, yakni reorientasi dari sekedar gejala-gejala permukaan menjadi penyebab dasar konflik, sangat vital baik bagi proses jangka pendek dan masa depan jangka panjang.

Pertanyaan-pertanyaan proses: bagaimana kita mencapai sebuah penyelesaian?
Pertanyaan-pertanyaan hasil: apa yang kita ikutsertakan dalam penyelesaian tersebut?

dan hasilnya. Jika pihak yang bertikai butuh berdiskusi mengenai elemen penyelesaiannya, bagaimana persisnya diskusi itu harus disusun? Misalnya, apakah campur tangan pihak ketiga akan membantu atau malah mengacaukan? Apa jenis campur tangan pihak ketiga yang bisa digunakan, dan bagaimana mereka berhasil, atau gagal, di masa lalu? Siapa sesungguhnya yang harus berpartisipasi dalam proses pembicaraan? Hanya para pemimpin? Partai-partai politik? Insitusi non-pemerintah? Pengamat luar? Apakah batasan waktu dalam pembicaraan akan membantu atau menghambat? Pembicaraan ini harusnya terbuka atau rahasia? Apa isu yang terlibat dalam pemilihan tempat negosiasi? Pertanyaan ini dan pertanyaan-pertanyaan penting lainnya perlu diangkat untuk merancang proses yang optimal, untuk mengambil pilihan yang memberi harapan terbaik bagi hasil yang sukses.

Jawabannya tergantung pada situasi spesifik pada diskusi tersebut. Dari analisis konflik ini – mengenali sejarahnya, isu-isu pentingnya, pesertanya, dan seterusnya – seseorang bisa mengidentifikasi faktor-faktor apa saja yang harus dipertimbangkan dalam merancang proses yang sesuai. Dari pandangan umum terhadap banyak konflik dan proses perdamaian di seluruh dunia, buku pegangan ini mengarahkan pembaca kepada faktor-faktor paling penting yang harus mereka pertimbangkan, dan kemudian membantu mereka menemukan jawaban-jawaban penting bagi konteks mereka yang spesifik.

Proses melibatkan setiap aspek dalam jalan semua pihak menuju hasilnya. Jenis proses yang digunakan, tentunya, berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas hasilnya. Secara khusus, proses yang cocok membantu berkontribusi pada legitimasi hasilnya. Contohnya, jika proses yang digunakan adalah proses yang saling terbuka, di mana semua pihak yang mengklaim kepentingannya dalam konflik merasa terlibat di dalamnya, merasa bahwa mereka didengar dan pandangan mereka dihargai, dan merasa bahwa proses ini telah memberi mereka kesempatan untuk memberi kontribusi bagi penyelesaian akhir, mereka akan lebih termotivasi untuk melakukan usaha agar penyelesaian yang direncanakan berhasil. Sebaliknya, kelompok yang merasa tidak diikuti dalam proses akan lebih mungkin mempertanyakan legitimasi penyelesaiannya dan melakukan usaha untuk mengagalkan penerapannya. Karenanya proses yang baik tidak hanya membantu terjadinya terwujudnya praktik kerja yang efisien, tapi juga memperkuat hasilnya. Hal ini adalah bahan dasar penting bagi jalan keluar yang awet dan bersifat jangka panjang.

Hasil tidak hanya difokuskan pada cara untuk mencari jalan keluar, akan tetapi pada substansi jalan keluar itu sendiri. Struktur demokratis dan institusi menawarkan komponen-komponen praktis bagi hasil yang sukses, karena sifat demokratisnya mengandung tingkatan konsensus tertentu dan pertanggungjawaban dalam penerapannya. Seperti juga halnya dengan proses yang baik, rancangan hasil yang baik juga

1.6 Proses dan Hasilnya

mengurangi kemungkinan bahwa banyak pihak yang kemudian merasa jalan keluar adalah sesuatu yang dipaksakan atas mereka dan lalu mempertanyakan legitimasinya. Struktur politik yang seperti apa yang bisa menjadi komponen solusi untuk dinegosiasikan oleh tiap pihak dalam negosiasi? Apa saja macam-macam jenis institusi demokratik yang telah dinegosiasikan sebagai penyelesaian di masa lalu? Apa kekuatan mereka dan kelemahan mereka? Apa peran berguna yang bisa dimainkan oleh pihak-pihak luar dalam menerapkan dan mendukung institusi-institusi ini? Kesibukan memikirkan semua pertanyaan ini dalam waktu yang bersamaan hingga kepada persetujuan akan memberi kontribusi pada metode yang lebih baik dalam membangun sistem pemerintahan demokratis yang lebih baik dan lebih berkelanjutan. Akhirnya, keberlanjutan sebuah jalan keluar tergantung baik pada jalan keluar – karakter dan isinya – maupun pada proses disetujuinya jalan keluar tersebut.

Memisahkan antara proses dan hasil secara keseluruhan adalah latihan analisis. Perbedaan ditawarkan sebagai metode yang berguna untuk berkonsentrasi pada aspek-aspek yang berbeda akan tetapi sama pentingnya dalam pengelolaan konflik. Tetapi dalam kenyataannya mereka sangat berkaitan erat dan saling tergantung. Proses yang buruk akan sangat menghambat persetujuan. Hal ini juga bahkan bisa ikut andil dalam kegagalan secara keseluruhan, walau hasil yang ada sudah dirancang dengan begitu baiknya, hanya karena cara menstrukturkan pembicaraan bisa menimbulkan friksi dan ketidakpercayaan dan paling tidak membuat beberapa pihak mempertanyakan legitimasi dari keseluruhan usaha. Demikian juga proses yang paling baik tidak bisa menjamin keberhasilan atau keberlanjutan jika hasilnya dirancang dengan buruk, atau dipaksakan terhadap salah satu pihak atau tidak memuaskan kepentingan riil mereka, bagaimanapun adilnya proses dialog yang sudah dibangun. Dalam praktiknya, beberapa pihak akan meminta penegasan mengenai parameter luas dari hasil yang dirancang sebelum mereka setuju melakukan pembicaraan.

Ada hal yang perlu dikemukakan di sini bahwa banyak situasi konflik, yang akan dibawa pembaca kepada buku pegangan ini, yang menarik perhatian dan keterlibatan masyarakat internasional, terlebih dalam bentuk campur tangan pihak ketiga atau mediasi. Campur tangan pihak ketiga bisa membantu secara signifikan dalam situasi konflik dan dibicarakan lebih jauh dalam Bab 3. Akan tetapi semua pihak perlu menyadari bahwa bahayanya pun ada. Pihak ketiga bisa saja membawa agenda mereka sendiri, yang baik maupun yang sebaliknya: kepentingan substantif mereka sendiri dalam isu-isu yang terlibat di konflik, mungkin keinginan mereka sendiri akan persetujuan internasional sebagai pengaruh proses perdamaian, dan seterusnya. Mediator bisa saja terfokus terlalu banyak pada proses, dan mengorbankan hasil dan seringkali

Perempuan harus diikutsertakan di dalam meja negosiasi karena pengalaman mereka, nilai, dan prioritas sebagai perempuan memberi perspektif penting yang bisa membantu menemukan solusi bagi konflik.

kekurangan kemampuan dalam hubungannya dengan pilihan-pilihan institusional. Terlebih lagi, pihak ketiga yang berkuasa bisa saja tergoda untuk memaksa pihak-pihak yang terlibat untuk membuat kesepakatan seolah-olah yang gagal mengangkat kepentingan dan kebutuhan yang ada di bawahnya, dan karena itu hanya menyimpan masalah untuk masa depan.

1.7 Memaksimalkan Partisipasi Perempuan

Dalam setiap konflik, terutama yang melibatkan isu identitas yang dalam, anggota masyarakat yang paling rentanlah yang membayar biaya paling banyak. Salah satu karakteristik konflik dalam negara yang kontemporer adalah kelompok sosial yang paling terpinggirkan – kelompok kecil etnis minoritas, penduduk asli, dan seterusnya – adalah yang paling terpengaruh. Dalam hal ini, pada beberapa konflik kelompok inilah, seperti orang-orang Kurdi yang sering disebut sebagai kelompok etnis tanpa negara terbesar di dunia, yang langsung menjadi sasaran sebagai korban.

Demikian pula, dalam hampir setiap konflik di negara kontemporer, umumnya warga sipil, dan secara khusus perempuan dan anak-anak, tampil secara tidak proporsional dalam daftar korban. Ini membuat isu jender merupakan sifat yang paling penting dalam membangun perdamaian. Ketika para penyerang menyerbu dalam konflik hari ini, dan tentara akan membalasnya, korban tewas terus-menerus didominasi laki-laki. Tingginya angka korban sipil yang tewas berarti seringkali perempuanlah yang menanggung akibat konflik-konflik ini, sebuah faktor yang juga dipertegas oleh dampak konflik seperti ini pada anak-anak.

Karenanya, hal yang sangat penting dalam segala usaha membangun kembali demokrasi setelah berakhirnya konflik etnis yang penuh kekerasan melibatkan sebanyak mungkin perempuan di dalam proses negosiasi. Pada kenyataannya, dalam banyak kasus hal ini tidak terjadi – orang-orang yang sama dengan yang memulai konflik adalah orang-orang yang menegosiasikan akhirnya. Hal ini mempunyai akibat yang besar pada keberlanjutan jangka panjang suatu penyelesaian, karena suara-suara penting dan kepentingannya tidak didengarkan. Hal ini dapat diangkat dengan membangun pertimbangan jender dalam setiap aspek proses perdamaian.

Dalam fase pranegosiasi, misalnya, sangat penting untuk mengidentifikasi semua komponen, dan untuk menstrukturkan proses tersebut dan memaksimalkan partisipasi mereka. Selama negosiasi berlangsung, penting untuk berusaha memasukkan pertimbangan jender, baik secara tematik maupun melalui perwakilan perempuan sebagai pihak negosiator – bukan sebagai pengamat yang terkucil dari proses yang dikendalikan dan didominasi laki-laki. Selama penerapan fase ini, setiap institusi politik perlu distrukturkan sedemikian rupa sehingga ia

1.8 Perencanaan Jangka Pendek dan Jangka Panjang

memasukkan juga isu-isu jender dan mengangkat isu yang lebih luas mengenai kesetaraan. Hal ini bisa terjadi baik dalam tingkatan makro – misalnya melalui pertimbangan isu jender dan kesetaraan pada saat merancang institusi politik – maupun di tingkatan mikro, melalui pembuatan mekanisme khusus untuk kesetaraan jender (lihat bagian yang spesifik dalam terbitan ini di Bab 4).

Di luar mekanisme pembangunan struktur yang demikian, biar bagaimanapun, dibutuhkan adanya pengakuan akan pentingnya melibatkan perempuan dalam proses negosiasi karena apa yang mereka, sebagai perempuan, bisa sumbangkan dalam proses pencarian perdamaian. Perempuan harus diikutsertakan di dalam meja negosiasi karena pengalaman mereka, nilai dan prioritas, sebagai perempuan, membawa perspektif yang penting dan berharga baik untuk proses, maupun untuk hasilnya.

1.8 Perencanaan Jangka Pendek dan Jangka Panjang

Pengelolaan pembangunan perdamaian demokratis pasca-konflik adalah pertama-tama dan yang terpenting adalah pengelolaan *waktu* politis dalam konteks yang sangat rumit dan tak tentu. Sejak saat negosiasi perdamaian dimulai, tekanan sangat intens terarah kepada mereka yang terlibat dalam konflik agar mencapai kesepakatan secepat mungkin. Tekanan itu seringkali menjadi tak tertahankan. Waktu mungkin terbatas. Tuntutan-tuntutan politis untuk hasil yang cepat bisa sangat membingungkan. Pada konteks di mana kekerasan terus berlangsung, banyak nyawa yang dipertaruhkan. Godaan yang ada adalah mendorong terjadinya keberhasilan seolah-olah karena terlalu berkonsentrasi pada *hasil*. Kebutuhan untuk mencapai kesepakatan – kesepakatan *apapun* – menjadi lebih penting daripada kualitas kesepakatan, khususnya elemen penting keberlanjutan dan keberlanjutan. Stabilitas jangka panjang dikorbankan untuk kepentingan jangka pendek. Tekanan ini bisa datang dari banyak sumber: kesempatan yang terbatas untuk bicara; kesepakatan gencatan senjata yang labil yang mungkin gagal tanpa hasil yang cepat; kesabaran konstituen yang terbatas dan menuntut perbaikan segera dan jaminan; isu-isu militer, kebutuhan ekonomi dan ketidakpastian, dan seterusnya.

Tekanan-tekanan ini asli dan sulit ditolak. Walau bagaimanapun, waktu yang dihabiskan untuk fase dialog akan terbalas setelahnya. Selalu saja ada pertukaran antara tekanan yang mendesak untuk hasil dalam respon kepada keadaan-keadaan di depan mata, dan waktu yang dibutuhkan untuk membangun hasil yang berkelanjutan dengan stabilitas jangka panjang. Pendekatan *lambat-cepat* bagi pengelolaan konflik adalah di mana tahap-tahap awal pencapaian kesepakatan dilakukan selambat mungkin, untuk memastikan bahwa kesepakatan, jika dicapai, sekomprensif mungkin dan sedetil mungkin. Hal ini memungkinkan

Lalu, ada kebutuhan untuk menyeimbangkan kepentingan mencapai hasil negosiasi dengan stabilitas dan keberlanjutan hasilnya, kebutuhan. Dengan kata lain, untuk menyeimbangkan tujuan jangka pendek dan jangka panjang.

percepatan mengikuti diterapkannya kesepakatan. Sebaliknya, banyak kesepakatan dicapai dalam mode *cepat-lambat*: tekanan untuk menghasilkan mendorong pihak-pihak untuk terburu-buru pada fase negosiasi dan mencapai kesepakatan yang kurang optimal, karenanya permasalahan tetap tinggal dan memperlambat, atau menghancurkan sama sekali, fase penerapan.

Contoh pendekatan *cepat-lambat* terjadi pada bulan November 1995, saat pemimpin Bosnia bertahan terhadap tekanan yang mereka terima dari tuan rumah AS selama negosiasi di Dayton, Ohio. Agenda AS – yang termasuk juga, secara signifikan, keinginan kuat dari Gedung Putih untuk memperlihatkan negosiasi yang sukses di Bosnia, Timur Tengah dan Irlandia Utara – sama seperti konstituen domestik dari pihak Bosnia, yang menilai hasil kesepakatan terlalu tinggi. Agenda ini, digabungkan dengan kebutuhan mendesak untuk mengakhiri perang yang kejam dan mengerikan, berarti ada tekanan yang besar terhadap tiga pemimpin Bosnia dan delegasi-delegasinya di Dayton untuk tidak meninggalkan tempat itu tanpa hasil yang sudah ditandatangani di atas kertas. Hasil Persetujuan Damai Dayton disepakati sebagai kerangka kerja yang komprehensif bagi penyelesaian konflik di Bosnia. Akan tetapi karena persetujuan dicapai dengan terburu-buru, banyak hal yang terluput. Akibatnya adalah mengorbankan perencanaan jangka panjang untuk hasil jangka pendek: bersikeras adanya hasil yang cepat dalam tahap negosiasi hanya akan menumpuk permasalahan yang tetap menghambat dan memperlambat penerapan kesepakatan (lihat Studi Kasus Bosnia). Di sisi lain, kesepakatan ini telah menghentikan perang dan pembunuhan, yang merupakan pencapaian hebat. Bukan berarti kedua pendekatan ini saling meniadakan, akan tetapi keduanya perlu diseimbangkan sebaik mungkin.

Dalam beberapa cara yang penting, negosiasi konstitusi Afrika Selatan pada awal 1990-an merupakan contoh yang berhasil dari kebalikannya, pendekatan *lambat-cepat*. Proses negosiasi kadang-kadang berlangsung sangat lambat, bukan hanya karena besarnya cakupan pihak-pihak dan faksi yang terlibat akan tetapi juga karena kerumitan isunya. Tidak diragukan lagi, hasilnya bisa dirancang lebih cepat antara peserta-peserta yang besar, pemerintah dan Kongres Nasional Afrika (*African National Congress/ANC*), dan dengan meninggalkan beberapa aspek untuk resolusi yang berikutnya. Akan tetapi jelas bahwa pembicaraan yang tak bisa diakhiri antara banyak sekali pihak dan keberagaman isu yang diangkat, yang membuat negosiasi berlangsung lambat, membuahkan hasil yang setimpal pada fase penerapan, ketika sifat multi-lateral pembicaraan itu membuat hasil-hasil susulannya lebih mudah diterima dan perpecahan yang terjadi karena “jurang konstituen” antara pemimpin dan pendukungnya terhindarkan. Ketika pada akhirnya ditandatangani, legitimasi hasilnya jauh lebih kuat dibandingkan versi yang bisa jadi lebih eksklusif.

1.8 Perencanaan Jangka Pendek dan Jangka Panjang

Mungkin dalam dunia yang ideal, pihak-pihak yang berkonflik bisa mendapat kemewahan dengan pendekatan *lambat-lambat* – di mana setiap tahapan proses mendapat waktu yang cukup untuk dilaksanakan hingga detil. Akan tetapi kemewahan seperti itu jarang ada. Dalam hal ini, tekanan yang paling sering muncul adalah penerapan pendekatan *cepat-cepat*, skenario terburuk yang bisa terjadi, di mana tak ada waktu untuk menerapkan keadilan pada aspek apapun dalam proses pengelolaan konflik. Untuk menghindari kemungkinan paling ekstrim yang tak mungkin dan tidak produktif, kami hanya akan menggarisi tekanan pada pendekatan cepat-lambat dan lambat-cepat, dan menekankan nilai-nilai jangka panjangnya kemudian.

Ada kebutuhan, kemudian, untuk menyeimbangkan kepentingan mencapai hasil negosiasi dengan stabilitas dan keberlanjutan hasilnya, kebutuhan, yang dengan kata lain, untuk menyeimbangkan tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Jadi kompromi yang muncul dan menjadi hasil terbaik yang dapat dicapai dalam waktu tersingkat seringkali terbukti terlalu lemah untuk berlanjut sampai ke masa depan. Akibatnya hanyalah menunda, dan bukan menyelesaikan, masalah. Sementara menyadari kesulitan saran ini, pengalaman dari seluruh dunia mengajarkan kita berulang-ulang tentang nilai mempertahankan ketajaman penglihatan untuk mengenali segala kemungkinan di masa depan pada tahap perancangan. Perhatian yang diberikan kepada detil pada tahap awal fase negosiasi bisa menghemat banyak waktu, dan mungkin saja keseluruhan penyelesaian, selama fase penerapan yang mengikutinya.

REFERENSI DAN DAFTAR PUSTAKA LEBIH LANJUT

Diamond, Larry, Juan Linz dan Seymour Martin Lipset. 1995. *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder and London: Lynne Reiner Publishers.

Gurr, Ted Robert. 1993. *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London:

University of Oklahoma Press.

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ramsbotham, Oliver and Tom Woodhouse. 1996.

Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A Reconceptualization. Cambridge: Polity Press.

Ray, James Lee. April 1997. "The Democratic Path to Peace", *Journal of Democracy*, vol. 8, no. 2, pp. 49-64.

Reid, Ann. 1993. "Conflict Resolution in Africa: Lessons from Angola", INR Foreign Affairs Brief. Washington DC: Bureau of Intelligence and Research, U.S. Department of State, April 6.

Sollenberg, Margareta and Peter Wallensteen. 1997. "Major Armed Conflicts", dalam *SIPRI Yearbook 1997: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press for SIPRI.

Sollenberg, Margareta, ed. 1997. *States in Armed Conflict 1996*. Report no. 46. Uppsala, Sweden: Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research.

B a b

Kebanyakan konflik menampilkan interaksi yang rumit antara kekuatan-kekuatan yang berbeda. Masing-masing membutuhkan penciptaan struktur yang terancang baik yang sengaja ditujukan untuk kebutuhan situasi spesifik.

Analisis adalah permulaan yang penting bagi penyelesaian masalah. Bab ini memfokuskan diri untuk menganalisis konflik pada semua aspeknya – mulai dari melihat bagaimana konflik secara umum diekspresikan (tingkatan makro) sampai melihat bagaimana suatu konflik yang khusus bisa dimengerti dengan melihat bagian-bagian komponennya (tingkatan mikro).

- 2.1 – 2.5 Observasi mengenai sifat dan analisis konflik yang mengakar***
- 2.6 Proses menganalisis konflik spesifik***
- 2.7 Faktor-faktor analisis untuk mengangkat semua informasi yang diperlukan***
- 2.8 Alat analisis untuk membangun kerangka kerja atas dasar informasi tersebut***
- 2.9 Kesimpulan***

Boks 2 Menganalisis Konflik: Tiga Pendekatan (h. 42)

Menganalisis Konflik yang Mengakar

2.1 Pengantar

Sepanjang buku pegangan ini, pendekatan kami didasarkan atas suatu asumsi bahwa pemerintahan demokratis adalah kunci menuju pengembangan penyelesaian yang berkelanjutan. Akan tetapi hubungan kebanyakan konflik yang mengakar dengan demokrasi itu rumit, dan demokrasi dalam hal ini bisa mendorong atau memperburuk konflik sipil. Mobilisasi politik rakyat untuk tujuan pemilihan umum atau tujuan lainnya seringkali dicapai dengan landasan identitas yang sempit (seperti yang telah ditunjukkan, terus menerus, di Sri Lanka, India, Fiji, bekas Yugoslavia dan tempat-tempat lainnya). Dengan demikian politik massa, dihubungkan dengan kebangkitan negara demokratis modern, telah memberi sisi tajam pada identitas. Kebencian etnis bisa tertidur panjang sampai kelompok-kelompok yang memandang diri mereka sendiri bersaing habis-habisan memperebutkan sumber daya, hak atau wilayah. Isu identitas seringkali menjadi pembungkus isu-isu lain yang berkaitan dengan distribusi sumber-sumber daya ini.

Kebanyakan konflik menampilkan interaksi yang rumit antara kekuatan-kekuatan yang berbeda. Beberapa didukung oleh pemisahan kelompok-kelompok berbahaya, sehingga permusuhan ditegaskan oleh kebodohan dan kecurigaan yang dibakar oleh kurangnya hubungan antara pihak-pihak yang bersaing. Pendekatan tradisional oleh masyarakat internasional dalam situasi yang demikian adalah penempatan “pasukan penjaga perdamaian” antara kelompok-kelompok ini – seperti yang ditempatkan di Cyprus, Bosnia atau Lebanon – suatu alat yang berguna akan tetapi tumpul dan hanya di permukaan yang seringkali tidak mengangkat kebutuhan yang mendasari kelompok-kelompok dalam permasalahan. Dalam kasus-kasus lain, masalahnya bukanlah pemisahan akan tetapi kedekatan dan interaksi dari hari ke hari yang menyuburkan permusuhan kedua belah pihak – seperti hubungan antara orang Melayu, Cina dan India di Malaysia atau antara penduduk asli dan penduduk Indo-Fiji di Fiji. Semua kasus ini mewakili jenis-jenis yang kita kenal pada konflik dalam negara yang mengakar, kesemuanya membutuhkan pendekatan yang berbeda dan institusi politik yang berbeda untuk mengelola pertikaian dan membangun perdamaian yang berkelanjutan. Lebih jauh, masing-masing membutuhkan penciptaan struktur yang terancang baik yang sengaja ditujukan untuk kebutuhan situasi spesifik. Karenanya adalah suatu hal yang mengejutkan jika kadang-kadang suatu

Paket manajemen konflik “yang tokcer” tidak dapat diresepkan untuk semua konflik

Konflik adalah salah satu dari faktor positif yang paling kuat menuju perubahan dalam suatu masyarakat. Tanpa konflik, kita akan tinggal diam.

“resep manjut” paket pengelolaan konflik masih dianjurkan bahkan oleh para praktisi yang paling luas pengetahuannya.

2.2 Konflik yang Positif sekaligus Negatif

Klaim kultural atau etnis dan identitas tidak selalu negatif. Identitas sendiri bisa bertindak baik sebagai kekuatan konstruktif maupun kekuatan yang merusak stabilitas. Gerakan nasionalis yang terlibat dalam pembentukan negara baru selama perjuangan kemerdekaan, misalnya, seringkali didasarkan atas kombinasi identitas dan nasionalisme. Ikatan emosional dan kultural yang muncul telah terbukti sebagai faktor besar dalam memastikan adanya legitimasi dan dukungan bagi banyak negara baru yang berpotensi rapuh.

Bersamaan dengan itu, faktor-faktor dasar yang berkaitan dengan identitas seperti afiliasi agama dan etnis, misalnya, seringkali memiliki hal penting yang fundamental kepada kesejahteraan moral dan spiritual masyarakat. Identitas kultural adalah bagian yang vital dan kaya dari kehidupan manusia; dan keberagaman kultural bisa memberi semangat dan sekaligus mengancam. Kebanyakan dari masyarakat multi-kultural yang sekarang berjalan – seperti Kanada, Australia dan Amerika Serikat – telah membangun keberhasilan mereka sebagai bejana peleburan dari banyak kebudayaan dan agama yang berbeda. Di tempat-tempat lain, masyarakat yang terpecah-belah dengan tradisi agama dan kultural, seperti di Belgia, Mauritius, Trinidad dan Tobago, dan seterusnya, telah bisa mempertahankan hubungan yang kompetitif tapi hangat antara kelompok-kelompok yang berbeda.

Meskipun perbedaan yang ada bisa menjerumuskan mereka kepada manipulasi politik oleh pengusaha etnis, yang mencari kesempatan memobilisasi dan mengkapitalisasi perbedaan etnis untuk keuntungan pribadi maupun politis mereka, eksploitasi ini sangat mungkin berhasil hanya pada keadaan yang spesifik – misalnya di mana komunitas melihat alasan untuk takut terhadap kebijakan atau aktivitas komunitas lain, atau mengalami posisi ekonomi atau sosial yang lebih rendah dari kelompok lain dengan prospek perbaikan yang kecil, atau ada pengalaman yang membuat mereka kehilangan kekuasaan dan menjadi rentan. Kadang-kadang manipulasi yang demikian menghasilkan penggalangan kekuatan dalam komunitas menjadi kekuatan besar untuk perubahan sosial yang positif dan perlu; kadang-kadang hal ini gagal melepaskan diri dari reaksi di permukaan kepada intimidasi dan kekerasan. Sama halnya dengan penolakan klaim yang berkaitan dengan identitas bisa menjadi cara untuk melecehkan kelompok lain, menonjolkan mereka – seperti kampanye hak-hak sipil – bisa menjadi alat yang berguna untuk memperoleh lebih banyak keadilan dan kekayaan. Mobilisasi etnis adalah sebuah pedang bermata dua.

Dalam cara yang sama, konflik itu sendiri tidak selalu berarti proses

2.3 Pola-Pola Konflik yang Mengakar

yang negatif. Dalam hal ini, konflik adalah salah satu dari faktor positif yang paling kuat untuk perubahan dalam suatu masyarakat. Konflik mengatakan pada kita bahwa ada sesuatu yang salah; konflik adalah generator perubahan dan perbaikan. Tanpa konflik, kita akan tinggal diam. Sifat kompetitif dari demokrasi perwakilan, misalnya, melibatkan derajat konflik tertentu antara kekuatan, ideologi dan pihak-pihak yang berlawanan. Ini sehat karena konflik ini terjadi dalam forum tingkah laku yang terikat – ada “aturan main” yang perlu diperhatikan. Buku pegangan ini didasarkan atas asumsi bahwa bahkan konflik yang paling tajam pun mungkin dikelola, asalkan ada kombinasi prosedur dan institusi yang tepat, dalam cara-cara yang damai dan berkelanjutan. Akan tetapi kita tidak menganggap bahwa hal itu mudah, atau bahkan hampir pasti. Kami hanya berpendapat bahwa ini mungkin. Ini terutama berlaku dalam periode langsung pasca-konflik, di mana negosiasi antara kelompok-kelompok yang berkonflik mulai terjadi. Tepat pada periode antara ini, di mana pola-pola interaksi baru dimungkinkan, di mana pihak-pihak dalam kondisi siap menerima alternatif-alternatif baru dan jalan keluar yang berbeda, merupakan tempat tumbuhnya harapan akan penyelesaian yang berkelanjutan.

2.3 Pola-Pola Konflik yang Mengakar

Tiga wilayah utama pertikaian yang sering kelihatan mengikuti isu-isu yang berkaitan dengan identitas. Wilayah pertama adalah faktor ekonomi secara luas. Kehancuran ekonomi seringkali diikuti dengan kemunculan konflik antar etnis. Gerakan pasca-komunis dari ekonomi terpimpin menuju pasar bebas di Eropa Timur dan sebagian Asia dan Afrika pada tahun-tahun terakhir telah menciptakan serangkaian masalah sosial yang menyediakan lahan subur bagi pertumbuhan sentimen golongan. Sama halnya dengan gerakan rasis anti-imigran yang timbul di beberapa negara Barat selama beberapa dekade terakhir, penyebabnya berakar pada ketidakamanan ekonomi penduduk yang telah mapan, terutama mereka yang berada di lapisan sosial-ekonomi bawah. Di wilayah lain, ada kebijakan yang disengaja untuk menerapkan diskriminasi secara khusus terhadap kelompok-kelompok tertentu. Termasuk di sini kebijakan “aksi afirmatif” dalam kasta-kasta di India, atau untuk bumiputera (secara literal berarti “putera tanah”, dari bahasa Melayu) di Malaysia, yang telah menciptakan kemarahan di antara orang-orang yang merasa kebijakan seperti ini mengancam tempat mereka dalam sistem ekonomi. Di tempat-tempat lain, diskriminasi ekonomi yang disengaja melawan yang dianggap sebagai kelompok yang diuntungkan, seperti Tamil di Sri Lanka, terlihat dengan jelas.

Wilayah kedua, konflik ini berkisar pada pertanyaan kultur. Isu klasik adalah pertanyaan tentang hak bahasa minoritas atau kebebasan beragama. Konflik karena hak bahasa di negara-negara Baltik antara yang penduduk lokal dan yang berbahasa Rusia seperti yang digambarkan

Tiga wilayah utama pertikaian yang sering kelihatan mengikuti isu-isu yang berkaitan dengan identitas: ketidakamanan ekonomi, konflik-konflik kultural dan perselisihan wilayah.

dalam Bab 4 adalah contoh yang baik untuk ini. Seringkali, konflik seperti ini terwujud melalui tuntutan untuk suatu bentuk otonomi kelompok, seperti pendidikan yang spesifik secara kultural untuk minoritas, kebebasan untuk menetapkan tempat pemujaan komunal, atau penerapan hukum tradisional atau hukum agama. Kebanyakan negara multi-etnis telah menghadapi isu ini dalam waktu-waktu terakhir, ketika tuntutan akan otonomi kultural meningkat dan kebijakan “asimilasionis” diterima dengan rasa curiga. Varian-varian yang lebih tidak biasa dari isu ini terjadi dalam bentuk tuntutan akan bentuk-bentuk hukum yang spesifik secara kultural oleh kelompok penduduk asli yang terancam dan mencoba untuk mempertahankan integritas kultural mereka (misalnya hukuman untuk perbuatan kriminal dengan cara tradisional seperti “pengucilan” atau bahkan penusukan dalam beberapa kultur asli).

Wilayah luas ketiga dalam konflik menyangkut perselisihan mengenai wilayah. Perselisihan wilayah sangat mungkin melebur dengan perselisihan etnis ketika kelompok etnis terkonsentrasi secara teritorial. Dalam kasus-kasus seperti ini, perwujudan penentuan nasib sendiri seringkali adalah pemisahan diri total dari negara yang ada. Pemisahan diri membutuhkan pembubaran negara yang sudah ada, dan karena alasan ini seringkali tidak disetujui oleh anggota dominan di negara yang ada dan oleh masyarakat internasional. Kalau sebuah negara harus tetap bersatu dalam keadaan yang demikian, ia membutuhkan pengaturan institusional yang inovatif yang menyediakan bentuk-bentuk penyerahan kekuasaan, federalisme atau otonomi. Di Spanyol dan Kanada, misalnya, pengaturan federal yang “asimetris” untuk orang di daerah Basque dan Quebec masing-masing telah terbiasa dengan mencoba melunakkan tuntutan-tuntutan pemisahan diri, sementara federalisme telah digunakan sebagai institusi pengelolaan konflik di negara-negara yang beragam seperti India, Malaysia, Jerman, Nigeria, Afrika Selatan dan Swiss.

2.4 Faktor-faktor Nasional dan Internasional dalam Konflik yang Mengakar

Banyak dari konflik yang mengakar paling pahit di dalam negara-negara di dunia mempunyai dimensi internasional yang sangat signifikan. Fakta bahwa perbatasan sebuah negara, terutama dalam masyarakat pasca-kolonial, jarang sesuai dengan perbatasan suatu “bangsa” – sebuah kelompok identitas – artinya jarang sekali konflik dalam negara bisa tetap tinggal dalam batas-batas sebuah negara. Konflik Sri Lanka telah dibakar oleh kedekatan dan keterlibatan India; konflik Irlandia Utara oleh persaingan klaim oleh Inggris dan Republik Irlandia dan keterlibatan orang Irlandia Amerika; konflik Siprus yang bertalian dengan perselisihan antara Turki dan Yunani, dan seterusnya. Memahami dimensi-dimensi ini adalah kunci ke arah analisis apapun dari konflik itu sendiri.

Ketegangan antara “penduduk” dan kelompok “penduduk asli” ada di hampir setiap negara di mana istilah-istilah ini memiliki arti.

2.4 Faktor-faktor Nasional dan Internasional dalam Konflik yang Mengakar

Penduduk Indian di Fiji; orang Cina dan India di Malaysia; orang Rusia di Baltik dan Republik Asia Tengah; semuanya merupakan contoh kelompok-kelompok yang dilihat sebagai anggota negara multi-etnis yang tidak sah legitimasinya oleh penduduk asli. Warisan kolonialisme ini kemudian memainkan peranan dalam kebanyakan ledakan konflik identitas dewasa ini.

2.4.1 Dekolonisasi

Proses dekolonisasi setelah Perang Dunia Kedua meninggalkan perselisihan wilayah dan kewenangan perbatasan yang sangat luas cakupannya di dunia yang sedang berkembang, yang tak bisa dihindari dan kemudian berlanjut menjadi konflik penyesuaian perbatasan dan legitimasi negara-negara yang dibentuk pada saat penjajahan. Unit-unit politik pasca-kolonial tiba-tiba saja menemukan diri mereka sebagai negara-negara berdaulat, akan tetapi seringkali dengan perbauran etnis yang terlalu beragam untuk membangun nilai-nilai dan identitas yang didukung bersama yang bisa membuat mereka menjalankan suatu bangsa. Lebih sering lagi, populasi mereka terdiri atas lebih dari satu bangsa, atau bagian dari beberapa. Karena potensi dampak dari proses dekolonisasi pada permusuhan etnis, tidak mengherankan kalau ternyata konflik “etnopolitis” terus meningkat sejak “angin perubahan” pada awal 1960-an menuju pada kemerdekaan negara-negara koloni di Afrika, Asia dan Pasifik.

Salah satu dari banyak contoh adalah warisan yang ditinggalkan di Sahara Barat oleh Spanyol yang pergi tahun 1957: sebuah perbatasan yang semu antara Maroko dan “Sahara Spanyol” yang kemudian menjadi perselisihan berkepanjangan antara negara Maroko dan Front Polisario, tentara orang-orang Sahara. Secara sederhana, perasaan mereka sebagai sebuah komunitas – identitas etnik mereka – berlawanan dengan garis peta yang disepakati oleh para penjajah, dan mereka ingin memperbaiki peta pada saat mereka bebas untuk melakukan hal itu. Perbedaan identitas, berbaur dengan perselisihan karena wilayah, berakibat konflik tajam, yang belum terselesaikan sampai hari ini. Serupa dengan itu, ketika India meninggalkan subkontinen India pada 1947, pertikaian yang pahit meledak antara kelompok-kelompok identitas yang terorganisir sesuai pengelompokan agama. Hasilnya adalah pemisahan wilayah antara India dan Pakistan. Tetapi, seringkali, pemisahan sederhana gagal untuk memuaskan sebab yang mengakar dalam konflik tersebut: di Kashmir dan tempat-tempat lainnya, pertikaian berlanjut sejalan dengan persaingan orang mengenai identitas dan perselisihan mengenai penentuan nasib sendiri melawan integritas teritorial.

2.4.2 Akhir Perang Dingin

Berakhirnya Perang Dingin menguatkan konflik perbatasan ini lebih jauh. Uni Soviet terpecah menjadi banyak negara. Pengaruhnya, yang

Jarang sekali konflik dalam negara bisa tetap tinggal dalam batas-batas sebuah negara karena perbatasan sebuah negara jarang sesuai dengan perbatasan suatu “bangsa”, sebuah kelompok identitas.

telah mengumpulkan negara-negara bangsa yang tidak sempurna dalam wilayahnya, terpecah-belah dan memberi ruang terhadap frustrasi etnis dan ketegangan yang ditunjukkan dalam konflik yang pahit terhadap Yugoslavia, Georgia, Chechnya dan tempat-tempat lainnya. Bubarnya Uni Soviet juga meninggalkan sejumlah besar populasi orang berbahasa Rusia di beberapa Republik baru di Baltik, Eropa Timur dan Asia Tengah, kebanyakan mereka menjadi fokus ketidakpuasan yang berkepanjangan dari penduduk asli. Diskriminasi dan konflik antara orang Rusia dan populasi setempat menjadi isu yang kuat di beberapa negara, dengan bahasa dan hak warganegara sebagai kepedulian utama.

2.4.3 Negara dalam krisis

Terlebih lagi, negara sendiri telah menghadapi krisis selama beberapa lama. Kontradiksi atau anakronisme negara bangsa yang dalam telah membawanya ke dalam krisis legitimasi. Untuk mempertahankan legitimasinya dalam posisi kekuasaan, sebuah negara harus menciptakan semacam identitas bersama di antara populasinya yang beragam, seperti yang telah dikemukakan beberapa orang dalam kasus India. Ia juga harus menjaga partisipasi semua kelompok dalam penyelenggaraan negara juga dalam pembagian sumber dayanya secara adil. Kelompok identitas cenderung untuk menuntut penentuan nasib sendiri, atau menuntut hak-hak mereka diperlakukan sama dengan semua warga negara, tepat pada saat negara tidak memenuhi tujuan ini. Negara-negara demokratis mengalami masalah ini seperti juga yang lainnya: demokrasi bukan jaminan keberadaan yang bebas konflik. Akan tetapi masyarakat demokratis cenderung mempunyai mekanisme institusional yang telah terpasang dan fleksibilitas yang dibutuhkan untuk mengelola konflik seperti ini tanpa menggunakan cara kekerasan.

Tapi apa yang membuat ketidakpuasan etnis berubah menjadi konflik tajam yang nyata? Pemimpin-pemimpin yang ceroboh sangat menyadari nilai memobilisasi kutub politik di sepanjang garis ras, agama, bahasa dan seterusnya. Gagasan tentang manusia dan hak-hak sipil, mengenai ekspresi diri dan penentuan nasib sendiri, telah mulai mekar dalam hati banyak orang, menembus masyarakat dan membuat tekanan menjadi makin sulit dan perlawanan semakin panas. Dalam hal ini, penentuan nasib sendiri seringkali bisa digunakan oleh aktor-aktor politik untuk mengemukakan pendapat mereka dan memobilisasi sumber-sumber daya mereka sesuai pembagian etnis. Sudah pasti, perhatian media internasional yang meningkat bisa menaikkan suhu perselisihan, dan itu bisa membantu mempertahankan posisi yang kaku dalam konflik.

Dalam konflik dalam negara, seringkali negara sendiri merupakan pihak yang ikut berselisih, dan bahkan sebagai sumber kekerasan yang besar. Ini membuat proses pengaturan konflik dalam negara jadi makin sulit, karena organ-organ negara bisa kehilangan legitimasi karena

2.5 Masalah Pengelolaan Konflik Primordial

keterlibatan mereka dalam konflik. Seringkali pemerintah menjadi lebih berkuasa dari para pemberontak yang mereka hadapi: ketidakmerataan kekuasaan bisa mengurangi kemungkinan untuk mempertemukan kedua belah pihak, dan bisa mendorong kedua belah pihak untuk memperkuat diri sendiri sejauh mungkin dengan kekerasan atau ancaman, sebelum masuk dalam negosiasi. Sangat sulit untuk menemukan seorang wasit di dalam negara yang bisa menghargai kedua belah pihak. Tipe mekanisme yang saling terbuka, pembagian kekuasaan dan devolusioner yang dibicarakan secara detil di Bab 4 kemudian menjadi penting untuk membangun penyelesaian yang berkelanjutan.

2.5 Masalah Pengelolaan Konflik Primordial

2.5.1 Yang tak teruraikan

Masalah sentral dalam mengelola atau mentransformasikan perselisihan primordial yang berkaitan dengan identitas adalah sulitnya “menguraikan” konflik seperti ini: mereka seringkali tidak terbuka untuk memilah-milah perbedaan, atau menemukan solusi pembagian kue yang berdasarkan kompromi. Konflik yang berlandaskan identitas historis, kepercayaan religius, bahasa atau wilayah simbolik merupakan yang paling sulit: sangat sulit untuk mengkompromikan pertanyaan mendasar seperti sifat alamiah keesaan Tuhan, misalnya, atau apakah suatu daerah suci bisa menjadi milik satu kelompok atau kelompok lain (misalnya konflik antara Hindu dan Muslim di India atas Mesjid Ayodhya). Terlebih lagi, dasar dari permasalahan identitas, yang oleh para sarjana disebut sebagai “genderang propaganda etnis yang bertalu-talu”, itu sendiri cenderung menyimpangkan bentuk-bentuk diskusi politik tertentu.

2.5.2 Peningkatan

Permasalahan kedua adalah sifat siklus dari konflik-konflik yang mengakar. Mobilisasi kelompok-kelompok oleh satu pihak dalam konflik terutama akan menuju kepada kontra-mobilisasi dari lawan mereka. Peningkatan konflik di satu sisi hampir menjamin efek yang sama di pihak lain. Tindakan satu kelompok dijawab oleh lawannya: kekerasan dibalas kekerasan, dan konflik terus menerus meningkat dalam serangkaian tindakan balas-membalas, seperti di Burundi. Isu perpecahan yang asli melebar, atau bahkan digantikan, oleh isu baru yang lebih pekat yang muncul pada saat proses intensifikasi. Isu-isu ini dapat dengan mudah dimanipulasi oleh para pemimpin dan politisi, yang mungkin menggunakan mereka untuk memobilisir komunitas karena masalah etnis atau masalah lainnya. Sangat sulit untuk memutus pola siklus ini dan menurunkannya kembali kepada isu aslinya.

2.5.3 Kepemimpinan

Mengelola konflik yang mengakar membutuhkan kepemimpinan yang berpandangan ke depan. Seperti banyak konflik yang diprovokasi oleh

Dua masalah yang muncul berulang-ulang dan membuat perselisihan identitas sangat sulit dikelola adalah: kesulitan menguraikannya dan kecenderungan ke arah peningkatan.

pengusaha-pengusaha etnis yang mengipasi api animo kelompok, dan kemudian membawa konflik kepada penyelesaian yang berkelanjutan membutuhkan pemimpin yang siap untuk hanya memikirkan hal ini – memimpin. Untuk melakukannya, mereka harus sering berada di depan sentimen dari sebagian besar pengikut mereka dalam pembicaraan mengenai perdamaian, dan mereka harus memiliki kekuasaan untuk membawa pendukung mereka bersama mereka melalui masa-masa sulit. Hal ini sangat sulit kalau para pemimpin yang datang ke meja negosiasi adalah orang-orang yang mengipasi atau yang mempertahankan konflik. Ini juga menuntut para pemimpin untuk meletakkan kepentingan jangka panjang bangsa mereka dalam mencapai penyelesaian yang awet di atas keuntungan jangka pendek yang bisa dicapai dengan memperpanjang konflik. Buku pegangan ini membawakan beberapa contoh perilaku yang demikian, dan contoh yang paling cocok adalah pemimpin Afrika Selatan Nelson Mandela dan F.W. de Klerk. Ini bukan untuk menunjukkan bahwa para pemimpin akan melakukan hal lain selain mengambil keputusan rasional mengenai kepentingan inti kelompok mereka sendiri ketika menegosiasikan penyelesaian. Semua teknik negosiasi yang digarisi dalam Bab 3 mendasarkan diri pada asumsi ini, seperti juga rancangan institusi demokratis dalam Bab 4.

Perhatian kami sekarang dialihkan dari tingkatan makro kepada tingkatan mikro, dari melihat konflik dikemukakan secara umum, sampai dengan melihat bagaimana konflik-konflik tertentu bisa dipahami dengan melihat komponen-komponennya. Analisis yang berhasil dari konflik spesifik dalam artian struktur generiknya memberi kita kemampuan untuk menjajaki metode-metode yang cocok untuk menegosiasikan penyelesaian yang berkelanjutan dengan sukses.

2.6 Menganalisis Konflik

Sebelum suatu hasil konflik bisa dipertimbangkan, bahkan sebelum proses mencapai hasil tersebut bisa dirancang, kita perlu mempunyai pandangan yang jernih mengenai konflik tersebut. Ini kedengaran seperti mengatakan hal yang sudah jelas. Aktor-aktor dalam konflik yang berhubungan sangat dekat dengan konflik mereka, atau bahkan seumur hidupnya terlibat di dalamnya. Mereka secara sadar berjuang dengannya, dan dengan usaha untuk mengakhiri itu, untuk jangka waktu lama.

Pengetahuan mendalam mengenai konflik ini sangat vital. Akan tetapi, untuk alasan-alasan yang dapat dimengerti, para pejuang dalam konflik mengakar yang berkepanjangan memiliki pandangan tertentu tentang kasus ini, dinamikanya dan efeknya pada konflik. Untuk semua alasan protektif yang sangat baik, mereka memiliki pandangan yang partisan mengenai masalah ini. Ini terjadi karena memang sudah seharusnya: tugas mereka adalah untuk menjadi partisan, untuk mewakili, mendukung, langsung dan mempertahankan komunitas mereka dan

2.6 Menganalisis Konflik

perjuangan mereka.

Tetapi kami berasumsi dengan buku pegangan ini bahwa fase konflik sudah mencapai titik akhir. Negosiasi bisa terjadi, minimal prosesnya. Untuk langsung berpindah dari perjuangan menuju dialog, dengan tujuan yang sama dan perilaku yang tetap, kegagalan hampir pasti akan ditemui. Pendekatan yang sepenuhnya partisan akan menimbulkan pembicaraan yang sepenuhnya kompetitif, dengan masing-masing pihak tetap berkeinginan untuk memenangkan perdamaian seperti mereka memenangkan peperangan. Negosiasi yang demikian hanyalah peperangan dalam bentuk lain. Untuk membuat negosiasi berhasil, kita harus mendukung persaingan dengan kerjasama. Negosiasi, secara alamiah, mengisyaratkan perubahan: ia adalah sebuah proses di mana orang, perilaku mereka dan posisi mereka berpindah dan berubah. Negosiasi bukan hanya masalah meyakinkan lawan bahwa posisi Anda benar; ia menuntut derajat kerjasama dengan oposisi tersebut untuk bergerak secara kreatif dari kebuntuan ke arah posisi yang baru.

Untuk menghasilkan kerjasama, dalam diri seseorang ataupun yang lainnya, tidak mudah, ataupun otomatis. Ia membutuhkan, sebagai langkah pertama, pandangan yang lebih luas tentang konflik daripada pandangan partisan yang digunakan selama perang. Adalah persyaratan dasar dari sebuah pengelolaan konflik untuk mencoba lebih mengerti motivasi satu sama lain. Tidak perlu setuju dengan sudut pandang satu sama lain, tidak perlu berubah keyakinan tentang penyebab dan pihak yang bertanggungjawab atas konflik, akan tetapi hanya mendekati pemahaman tentang sudut pandang yang berbeda-beda, tanpa perlu menyetujuinya.

Ini membutuhkan pengadaptasian model berpikir baru oleh para aktor: melihat permasalahan penting mereka dengan kacamata baru. Analisis konflik di sini bukan mengenai belajar sesuatu yang baru (meskipun hal itu mungkin). Ini adalah mengenai pemahaman hal yang sama dengan cara yang berbeda dan lebih mendalam. Bagian ini menawarkan beberapa kacamata untuk memfasilitasi pemahaman tersebut. Satu lensa berkaitan dengan bagaimana kita menjalani proses analisis itu sendiri. Hampir tidak berkaitan dengan isi konflik maupun analisis yang mengikutinya, model ini menyatakan bahwa perilaku dan pendekatan kita dalam menuju analisis itu sendiri mempengaruhi hasilnya secara signifikan. Singkatnya, ada tiga cara bagi aktor untuk menganalisis konflik mereka: cara adversarial (dengan menyalahkan pihak yang berlawanan); cara refleksif (melihat ke dalam untuk merefleksikan posisi kita sendiri dalam konflik); dan cara integratif (melihat baik pada diri kita sendiri dan pada kebutuhan untuk juga mengerti pandangan pihak lawan).

Pendekatan yang terakhir (integratif) adalah yang mengharuskan

Analisis konflik bukan mengenai belajar sesuatu yang baru. Ini adalah mengenai pemahaman hal yang sama dengan cara yang berbeda dan lebih mendalam.

adanya perpindahan dari perilaku yang terbentengi dan posisi pihak-pihak kepada situasi di mana kebutuhan riil dan kepentingan semua pihak dipusatkan. Harus ada penerimaan dari masing-masing pihak bahwa harus ada perpindahan dari apa yang dikenal sebagai negosiasi “berbasis posisi” menjadi negosiasi “berbasis kepentingan”. Dalam kenyataannya, biar bagaimanapun naik turunnya negosiasi cenderung untuk membawa semua pihak melalui beberapa fase, perilaku dan posisi yang akan mempengaruhi taktik mereka. Tergantung kepada sifat dan kematangan masing-masing pihak, mereka secara umum akan memasukkan serangkaian elemen dari ketiga pendekatan dalam negosiasi strategi mereka.

Boks 2

Menganalisis Konflik: Tiga Pendekatan

Ada tiga cara bagi aktor untuk menganalisis konflik mereka. Biasanya, naik turunnya negosiasi akan memasukkan serangkaian elemen dari ketiga pendekatan.

— **Adversarial.** Melihat konflik sebagai “kita lawan mereka”, kalah atau menang, semua atau tidak sama sekali.

— **Reflektif.** Melihat ke dalam dan merefleksikan kepedihan dan kesakitan yang telah ditimbulkan oleh konflik dan mempertimbangkan hal terbaik untuk mencapai tujuan yang sebenarnya.

— **Integratif.** Melihat kepada baik diri sendiri maupun kebutuhan untuk memahami pandangan lawan.

Saat memasuki negosiasi, seperti yang ditekankan Bab 3, melibatkan pil pahit bekerjasama dengan yang pernah menjadi musuh kita. Untuk menyiapkan ini, membangun analisis yang luas mengenai konflik merupakan langkah pertama yang paling penting. Jika seseorang sungguh-sungguh ingin memilih negosiasi sebagai penyelesaian masalah, maka satu langkah menjauhi cara adversarial merupakan titik tolak yang paling penting. Semakin seseorang mendekati analisis integratif, semakin baik pemahaman awal mengenai negosiasi ini.

Satu dari banyak hasil dari pendekatan integratif adalah bahwa pendekatan ini mendorong negosiasi yang kreatif. Pihak-pihak lebih mungkin saling menerima usulan satu sama lain daripada terkurung dengan memajukan kepentingan mereka sendiri. Pemahaman analisis yang sepenuhnya mengenai konflik merupakan persyaratan untuk masuk ke dalam proses negosiasi – para negosiator harus mengetahui permasalahan penting mereka sendiri – sekaligus menjadi sumber daya yang penting untuk diingat selama negosiasi berlangsung. Pertama, adalah

2.7 Faktor-faktor Analisis

penting untuk mendapatkan dan menganalisis semua faktor relevan yang membangun konflik dan membentuknya.

2.7 Faktor-faktor Analisis

Dalam bagian ini, tujuan kami bukan untuk menyelesaikan konflik, hanya untuk menarik semua elemen yang harus menjadi bagian dari jalan keluar yang berikutnya. Yang digarisi di bawah adalah pertanyaan-pertanyaan yang perlu ditanyakan dan dijawab. Pertimbangan berbagai elemen ini akan melengkapi negosiator dengan strategi yang sesuai untuk mengelola konflik.

AKTOR

Siapakah berbagai aktor, internal dan eksternal, dalam konflik?

- Kelompok identitas apa sajakah yang terlibat? Bagaimana mereka mendefinisikan diri mereka sendiri, dan apa saja ciri utama yang membentuk identitas mereka?
- Siapakah pemimpin yang sesungguhnya dalam kelompok ini? Apakah mereka politisi, prajurit, pemimpin agama, intelektual, dan sebagainya? Tekanan apa yang mereka terima dari pendukung dan pengikut mereka?
- Bagaimana cara kelompok identitas ini dimobilisir? Bagaimana mereka mencapai kebutuhan sebagai suatu komunitas (misalnya partai politik, kelompok paramiliter, tentara, dsb)? Persekutuan apa yang mereka bentuk? Kepentingan apa yang mereka miliki (eksternal, regional, global)? Tekanan apa yang mereka terima?
- Faksi-faksi apa saja yang ada di antara pihak-pihak ini?
- Apakah ada pengacau (kelompok yang menentang proses perdamaian)? Ancaman sebesar apa yang mereka wakili? Apa sumber daya yang ada untuk berhadapan dengan mereka?
- Apakah ada kelompok isu tunggal (mereka yang mewakili opini yang kuat mengenai aspek tertentu dalam konflik)? Apakah ada aktor yang secara geografis tetap internal, akan tetapi disingkirkan dari, atau menentang konflik ini (misalnya kelompok perdamaian, kepentingan bisnis, dsb.)
- Siapa sajakah aktor-aktor eksternal (pemerintah, negara, blok regional, dsb.)? Kepentingan luar dan kelompok apa yang mempengaruhi konflik ini?

ISU

Isu apa yang terlibat dalam konflik?

- Isu apa yang muncul mengenai distribusi sumber daya ekonomi, sosial dan politik?

Langkah pertama dalam menganalisis adalah memperoleh semua data mentah, meyakinkan bahwa semua yang relevan sudah terlingkupi, adalah lebih baik untuk melihat cakupan dan bentuk dari masalah tersebut.

- Bagaimana konflik ini dalam wacana politik?
- Apakah terjadi diskriminasi dalam proses distribusi?

FAKTOR PENYEBAB

Apa kebutuhan pihak-pihak ini? Apakah ketakutan mereka?

- Apa yang mendorong masing-masing pihak? (Misalnya, apakah mereka benar-benar ingin memisahkan diri, atau ini hanya ekspresi dari kebutuhan yang lebih luas akan keamanan?)
- Apa yang mereka takutkan dalam situasi sekarang ini? Apa ketakutan masing-masing kelompok akan kelompok-kelompok lain?

LINGKUP

Bagaimana besarnya akibat konflik ini, baik dalam maupun di luar daerah konflik?

- Bagaimana lingkup konflik dalam efeknya bagi penduduk? Bagian mana yang paling menderita, dan mengapa? Apakah beberapa bagian dari negara tetap tak terjamah, dan mengapa?
- Apa implikasi konflik bagi negara lain? Bagi aliansi regional dan global?
- Siapa yang terpengaruh oleh keberlanjutan konflik, dan siapa yang mungkin terpengaruh oleh penyelesaiannya?

USAHA YANG PERNAH DILAKUKAN DALAM PENYELESAIAN

Bagaimana sejarah usaha-usaha penyelesaian konflik ini?

- Struktur apa yang sudah pernah dicoba? Mengapa mereka gagal? Apakah kekurangannya ada hubungannya dengan siapa yang menyusun penyelesaian, atau dengan penerapannya, atau apa yang dikandungnya?
- Adakah pola yang bisa diidentifikasi dalam usaha ke arah penyelesaian sebelumnya?

FASE DAN INTENSITAS

Apakah mungkin untuk mengidentifikasi fase-fase konflik?

- Apakah konflik ini memiliki fase-fase yang khas, contohnya seperti percobaan-percobaan untuk membangun bentuk-bentuk pemerintahan yang khusus, pola kekerasan atau pengaruh luar?
- Apakah intensitas konflik meningkat seiring dengan waktu?

2.7 Faktor-faktor Analisis

PERIMBANGAN KEKUATAN

Bagaimana sifat dan besarnya perimbangan kekuatan antara pihak-pihak itu?

- Siapa yang lebih kuat? Siapa yang lebih banyak mendapat dukungan? (Persepsi pihak-pihak lain mengenai kekuatan mereka dan perkiraan mereka sendiri mengenai “perimbangan” kekuatan di antara mereka sendiri sangat penting.)
- Apakah perimbangan ini berubah seiring waktu, ataukah tetap konstan?
- Apakah posisi dominan satu pihak berkelanjutan?
- Apakah mungkin salah satu pihak bisa keluar sebagai pemenang dalam waktu dekat?

KAPASITAS DAN SUMBER DAYA

Apa kapasitas dan sumber daya pihak-pihak yang sekarang ada?

- Apakah sumber daya yang ada berubah dari pihak satu kepada yang lainnya sejalan dengan waktu? Apakah hal itu akan berubah sejalan dalam waktu dekat? Apakah sumber-sumber itu internal atau eksternal?
- Bagaimana situasi finansial pihak-pihak yang berbeda?
- Apa sumber daya yang dibutuhkan untuk mengadakan negosiasi yang efektif?

KEADAAN HUBUNGAN

Bagaimana sifat hubungan antara pihak-pihak yang bertikai?

- Bagaimana sifat hubungan antara para pemimpin?
- Bagaimana pandangan mereka satu sama lain?
- Dari mana mereka mendapatkan informasi mengenai satu sama lain? Seberapa akurat informasi mereka?
- Saluran komunikasi apa yang ada di antara kelompok-kelompok ini?
- Bagaimanakah, kalau ada, derajat kepercayaan yang ada?

Salah satu cara yang paling sederhana untuk memandang konflik adalah dengan membayangkannya sebagai sebuah segitiga dengan tiga titik – keadaan, sikap dan tingkah laku – yang manapun bisa menciptakan konflik.

2.8 Lensa Analisis

Yang berikutnya dirancang untuk membantu membangun struktur, pengorganisasian data mentah dari bagian-bagian yang sebelumnya. Sebagian besar gagasan yang dikemukakan di sini berasal dari penelitian akademis. Tujuannya adalah untuk mengekstraksikan beberapa pemikiran akademis tentang analisis konflik, dan mempresentasikannya dengan cara yang berguna dan praktis.

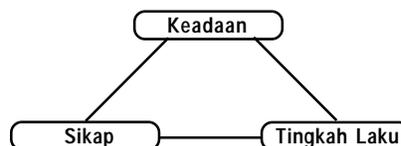
Segera setelah kita menganalisis sesuatu, kita menyederhanakannya. Ini adalah resiko yang penting dan elemen yang perlu dalam proses analisis. Selama kita menyadari keterbatasan yang dimaksudkan, maka analisis tetap bisa banyak berguna untuk mengumpulkan perspektif, untuk mengorganisir informasi, mencapai pemahaman yang koheren tentang konflik. Kesederhanaan kadang-kadang adalah kekuatan, walaupun pada permasalahan yang paling rumit.

Yang ditawarkan di sini adalah beberapa alat analisis yang paling sederhana – dan kadang-kadang disebut model atau teori oleh para penciptanya. Akan tetapi mereka bukan panacea: kalau suatu model kelihatan tidak sesuai dengan permasalahannya, kita harus tahu kapan harus melepaskannya untuk mencoba yang lainnya. Lagi-lagi, tidak ada model yang bisa menjelaskan semuanya: orang memilih model yang berhasil dan menggantinya jika tidak berhasil.

Terlebih lagi, konflik punya dinamika untuk selalu berubah. Kebanyakan faktor yang digarisbawahi dalam bagian-bagian sebelumnya bisa berubah dalam mereka sendiri dan mengubah derajat kepentingan mereka sejalan dengan waktu; keseluruhan faktor-faktor baru akan datang dan faktor-faktor penting yang lama akan menghilang. Proses analisis tidak pernah benar-benar berakhir. Ada kebutuhan untuk kembali kepadanya dan mengevaluasinya secara teratur. Sama seperti itu, analisis harus diproyeksikan kepada masa depan, untuk melihat faktor apa yang akan bertahan, dan mana yang akan berubah seiring waktu, selama jangka pendek, menengah dan panjang.

2.8.1 Segitiga konflik

Salah satu cara yang paling sederhana untuk melihat konflik adalah membayangkannya sebagai sebuah segitiga, dengan tiga titik:



Karenanya ini memiliki tiga elemen, yang manapun bisa menimbulkan konflik:

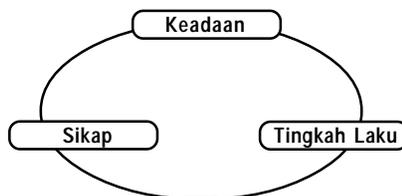
2.8 Lensa Analisis

Keadaan. Menunjuk pada posisi objektif yang bisa menyebabkan konflik. Contohnya, kalau kekuasaan politik berdiam di tangan salah satu bagian populasi, kepada keterkucilan yang lainnya; atau kalau satu kelompok memiliki akses terhadap sumber daya alam di suatu tempat; atau kalau suatu negara dipecah dengan cara tertentu yang menguntungkan satu kelompok atau kelompok lainnya. Pada akhirnya, kelompok-kelompok yang terlibat menemukan bahwa keadaan telah menyeret mereka ke dalam konflik.

Tingkah laku. Berhubungan dengan tindakan manusia. Satu kelompok bertindak secara agresif terhadap yang lainnya: membunuh anggota mereka, atau mendiskriminasikan mereka. Mungkin kelompok yang kedua akan membalas. Pada akhirnya tingkah laku keduanya akan berujung pada peperangan. Karenanya tingkah laku yang terlibat, baik aksi maupun reaksi, menghasilkan kenteks bagi sebuah konflik.

Sikap. Di sini, kita bicara tentang sikap dan persepsi kelompok, khususnya citra mereka tentang, dan sikap terhadap satu sama lain. Kepercayaan bahwa kelompok lain kurang berharga dibandingkan kelompok kami, atau bahwa mereka sedang merencanakan kehancuran kami, atau bahwa kepercayaan mereka melanggar acuan moral kita, atau bahwa mereka secara umum berbahaya bagi kita, akan menimbulkan konflik antara mereka dan kita.

Ketiga elemen ini, kemudian, bisa menjadi akar konflik: keadaan yang menyelubungi orang, dan tingkah laku yang mereka lakukan, atau kepercayaan dan persepsi yang mereka punyai tentang satu sama lain. Konflik bisa bermula dari titik manapun dalam segitiga ini. Sekali konflik bermula dari satu titik, biar bagaimanapun, akan cepat meluas kepada yang lainnya. Dalam hal ini ketiga titik menjadi saling menguatkan satu sama lain dalam konflik. Kita kemudian bisa menggambarkan mereka yang saling berhubungan satu sama lain, dan saling menekan dari segala arah:



Dari manapun konflik bermula dalam segitiga ini, ia mulai berputar ke dua arah. Tingkah laku agresif akan mendorong sikap negatif; sikap negatif akan membuat keadaan memburuk; keadaan yang memburuk akan menstimulir tingkah laku yang lebih defensif atau agresif. Sama dengan itu, tingkah laku agresif akan membuat keadaan memburuk, dan sikap negatif akan ditunjukkan dalam tingkah laku yang lebih agresif.

(Meski ada bahaya untuk terlalu memberatkan konsep dasar seperti segitiga kita, model ini bisa dibalik untuk menunjukkan bahwa pengurangan tingkah laku yang agresif, atau penurunan tingkah laku negatif, atau suatu perbaikan dalam situasi material yang secara logis akan menuju ke arah pengurangan ketegangan dan konflik.)

Ini merupakan alat yang amat sederhana. Kegunaannya bukanlah untuk menemukan penyebab konflik – dalam sebuah konflik yang berkepanjangan, interaksi siklik dalam segitiga dalam kedua arah bisa dengan sangat cepat memperkeruh kemungkinan menemukan sumber konflik tunggal. Lebih tepat adalah pelajaran yang sederhana bahwa ketiga elemen ini bergabung untuk menimbulkan konflik, dan interaksi dan kesalingtergantungannya meningkatkan dinamika dan intensitasnya. Menggunakan segitiga tersebut sebagai kerangka awal bisa membantu memisahkan elemen-elemen kompleks dari konflik dan membantu melihat lebih jelas di mana letak elemen-elemen tersebut.

2.8.2 Tahapan-tahapan eskalasi

Konflik cenderung untuk mengalami eskalasi dan deeskalasi seiring perjalanan waktu, pecah menjadi kekerasan, mundur menjadi masa-masa laten, dan seterusnya. Dalam menganalisis konflik, sangat penting untuk mengetahui di mana letak konflik dalam spiral eskalasi, dan ke arah mana ia menuju. Sebuah cara lain menawarkan cara untuk melakukan ini. Model ini menyatakan bahwa terdapat empat tahapan yang dilalui konflik, dengan urutan eskalasinya: Diskusi, Polarisasi, Segregasi dan Destruksi.

Tahap diskusi. Terdapat perbedaan pendapat antara pihak-pihak, namun masih cukup dekat untuk bekerja bersama. Komunikasi diharapkan berupa perdebatan langsung dan diskusi antara kedua pihak. Persepsi mengenai masing-masing pihak lawan akurat dan cukup baik. Hubungan antara kedua pihak diwarnai dengan kepercayaan dan saling menghargai. Isu-isu yang ditekankan dalam pertikaian adalah isu substantif dan objektif. Kemungkinan hasilnya diasumsikan mampu memuaskan kedua pihak: solusi *sama-sama menang*. Metode yang dipilih untuk mengelola konflik adalah melalui kerjasama untuk mencapai penyelesaian bersama. Sebagai contoh, ketegangan Kanada-warga Quebec mengenai masalah hak bahasa dan kebudayaan itu mendalam, bertahan dan kompleks. Namun, secara garis besarnya, perdebatan dilakukan dalam parameter diskusi dengan eskalasi rendah.

Tahap polarisasi. Kedua pihak mulai memberikan jarak, menarik diri dan menjauh satu sama lain. Karena jarak tersebut, komunikasi mulai tidak langsung dan bergantung pada interpretasi (atau malah misinterpretasi). Persepsi mengenai pihak lainnya mengeras menjadi stereotip yang kaku, karena tidak ada tantangan dari fakta yang muncul dari interaksi langsung. Hubungan memburuk menjadi hubungan yang

2.8 Lensa Analisis

saling menghormati menjadi lebih dingin, ketika semua pihak tak lagi memandang pihak lain sebagai pihak yang penting, namun semakin tidak dapat diandalkan. Isu-isu yang ditekankan bukan lagi elemen yang objektif, namun bergeser ke kecemasan psikologis mengenai hubungan itu. Hasil yang mungkin bukan lagi kemenangan kedua pihak, namun harus terdapat kompromi untuk memenangkan sebagian dan kehilangan yang lainnya. Metode pengelolaan konflik bergeser dari pembuatan kebijakan bersama menjadi negosiasi kompetitif. Hubungan Soviet-AS selama *détente* Perang Dingin memiliki sifat tahapan ini.

Tahap segregasi. Kedua pihak saling menjauh dari pihak lawannya. Komunikasi terbatas pada ancaman. Persepsi telah menguat menjadi gambaran “kita sebagai yang baik dan mereka sebagai yang jahat”. Hubungannya diwarnai ketidakpercayaan dan tidak saling menghargai. Isu yang ditekankan dalam pertikaian adalah kepentingan dan nilai utama setiap kelompok: taruhannya ditingkatkan dalam tahap ini. Hasilnya dianggap sebagai perhitungan *zero-sum*: situasi kalah atau menang sederhana. Dan metode yang dipilih untuk mengelola situasi adalah kompetisi defensif, ketika masing-masing pihak berusaha melindungi kepentingannya sendiri sejauh mungkin, sementara itu berusaha untuk lebih cerdas daripada lawannya. Ketegangan pada awal tahun 1998 antara Irak dan AS mengenai inspeksi PBB terhadap senjata Irak memiliki kecenderungan untuk mencerminkan eskalasi hingga tahap polarisasi, namun akhirnya berdeeskalasi tanpa terjadi kekerasan atau penghancuran.

Tahap destruksi. Ini merupakan tahap permusuhan yang sepenuhnya. Komunikasi kini hanya terdiri dari kekerasan langsung atau sama sekali tanpa hubungan. Untuk menjustifikasi kekerasan, persepsi mengenai pihak lain menjadi penjelasan yang memojokkan mengenai pihak lawan sebagai bukan manusia, psikopat atau lainnya. Hubungannya dianggap berada dalam kondisi tanpa harapan. Isu yang ditekankan kini hanyalah keselamatan suatu pihak terhadap agresi pihak lainnya. Kemungkinan hasil yang dipersepsikan bagi semuanya adalah *sama-sama kalah*: situasinya sedemikian buruk sehingga keduanya akan harus membayar mahal. Metode yang dipilih untuk mengelola konflik pada tahap ini adalah usaha untuk menghancurkan pihak lawan: suatu keadaan perang, yang sayangnya memenuhi dunia ini.

2.9 Kesimpulan

Analisis konflik tidaklah mudah. Pada awal mulanya, menggunakan pendekatan analisis integratif dengan sendirinya merupakan tantangan. Ini merupakan proses yang sukar, memerlukan waktu dan usaha untuk mengurai kompleksitasnya dan kerumitannya. Bahkan, tampaknya kadang kala sedemikian sukar. Namun perlu diingat bahwa pada umumnya, yang kita lihat adalah kompleksitas, dan bukannya ketidakmungkinan.

Analisis selesai apabila kita telah sadar mengenai semua elemen dan faktor – aktor, isu, hubungan dan lain-lain – yang perlu diperhitungkan untuk mengembangkan proses pengelolaan konflik secara damai.

Analisis selesai apabila kita telah sadar mengenai semua elemen dan faktor – aktor, isu, hubungan dan lain-lain – yang perlu diperhitungkan untuk mengembangkan proses untuk mengelola konflik secara damai. Dari analisis, dengan kata lain, kita bisa bergerak menuju pertimbangan mengenai semua faktor dan elemen penyusunnya yang harus merupakan bagian dari (a) proses yang mampu mencapai kesepakatan antara semua pihak yang terlibat, dan (b) sebuah hasil yang mungkin tercapai dan meliputi semua elemen, kebutuhan dan kepentingan yang diidentifikasi. Kita kini bergerak menuju yang pertama – perencanaan proses – dalam bab berikutnya.

REFERENSI DAN BACAAN LEBIH LANJUT

- Azar, Edward E. 1991. "The Analysis and Management of Protracted Conflict". Dalam V. Volkan, J. Montville dan D. Julius. eds. *The Psychodynamics of International Relationships. Volume 2: Unofficial Diplomacy at Work*. Lexington, MA: Lexington.
- Bloomfield, David. 1996. *Peacemaking Strategies in Northern Ireland: Building Complementarity in Conflict Management*. London: Macmillan.
- Deutsch, Morton. 1991. "Subjective Features of Conflict Resolution: Psychological, Social and Cultural Features". Dalam Raimo Vayrynen. ed. *New Directions in Conflict Theory – Conflict Resolution and Conflict Transformation*. London: Sage/ISSC.
- Mitchell, Christopher. 1981. *The Structure of International Conflict*. London: Macmillan.
- Rothman, Jay. 1991. "Conflict Research and Resolution: Cyprus", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 518. hal. 95-108.

Studi Kasus

AFRIKA SELATAN



AFRIKA SELATAN

Pengantar

Konflik merupakan kenyataan sejak awal sejarah Afrika Selatan yang tercatat, baik antara maupun dalam kelompok ras. Migrasi oleh kelompok-kelompok kulit hitam maupun putih terjadi di bawah ekspansionisme Zulu maupun Inggris, dan suku-suku kulit hitam mengalami sejumlah pertikaian dan pertempuran dengan kelompok Boer (Afrikaner, yakni keturunan orang Belanda di Afrika) dan pendatang Inggris sepanjang tahun 1800-an. Ketegangan antara Inggris dan Boer berpuncak pada Perang Boer (1899-1902). Penemuan intan (1867) dan emas (1886) membuka ekonomi dan menambah kompetisi perebutan sumber daya dan kekuasaan.

Pada tahun 1910, republik-republik Boer (Transvaal dan Negara Merdeka Oranye) dan koloni-koloni Inggris (Natal dan Tanjung) dipersatukan, sebuah persatuan kulit putih yang rapuh yang tercapai dengan bayaran kaum kulit hitam tidak mendapat kesempatan untuk memilih. Penyingkiran kulit hitam ini memicu pembentukan Kongres Nasional Afrika (ANC) pada tahun 1912, dan mengawali perjuangan panjang untuk partisipasi politik.

Selama dekade 1930-an, sejumlah komisi penyidik mempertanyakan keberlangsungan pertumbuhan ekonomi dalam sistem yang didasarkan pada diskriminasi rasial. Sebuah derajat liberalisasi menghasilkan pengenduran hukum mengenai perjalanan, pengurangan pelarangan memperoleh pekerjaan berdasarkan warna kulit, pergerakan menuju penyempitan jurang upah antar ras, dan sedikit perluasan hak buruh. Namun ini macet sejak tahun 1945. Partai Nasional (NP) yang terpilih pada tahun 1948 akibat gelombang nasionalisme Afrikaner, memaksakan kebijakan garis keras pemisahan rasial secara formal: *apartheid*. Perlawanan orang-orang Afrika, Asia dan kulit berwarna semakin kuat. Pada tahun 1957, kaum Afrikanis yang menentang non-rasialisme memisahkan diri dari ANC untuk membentuk Kongres Pan-Afrikanis (PAC) yang memilih jalur perlawanan yang lebih militan. Penembakan demonstrator terhadap hukum perjalanan di Sharpeville oleh polisi memicu pemogokan dan kerusuhan nasional, suatu kemarahan internasional dan pelarian modal dari negara tersebut. Pemerintah memperkuat posisinya, melarang ANC dan PAC, yang bergerak ke bawah tanah dan menggeser strategi mereka dari perlawanan pasif ke kekerasan terhadap negara.

Namun realitas sosial dan ekonomi mengikis impian apartheid. Pertumbuhan ekonomi yang pesat pada dekade 1960-an menimbulkan kekurangan tenaga kerja dan menuntut semakin banyak warga kota berkulit hitam. Manufaktur memerlukan tenaga kerja yang bebas buta huruf dan memiliki kemampuan teknis. Kebutuhan pembangunan ekonomi berlawanan dengan kebijakan penduduk, tenaga kerja dan pendidikan. Pertumbuhan ekonomi macet karena belanja keamanan dan militer naik dengan pesat pada dekade 1970-an untuk menangani kekacauan internal, perlindungan perbatasan yang semakin mahal, dan "investasi" dalam konflik Angola.

Represi yang kasar dan penuh kekerasan terhadap demonstrasi memicu kekacauan dan perlawanan yang luas yang meningkat selama akhir dekade 1970-an. Pada tanggal 12 September 1977, Steve Biko, pemimpin kelompok Kesadaran Hitam, diserang dan tewas akibat kekerasan dalam tahanan polisi. Sejak pertengahan dekade 1980-an, sebuah kelompok perlawanan yang masif telah bangkit, dipimpin mahasiswa dan aktivis buruh. Isolasi Afrika Selatan meningkat dalam bidang-bidang olah raga, ekonomi dan kebudayaan. Perusahaan nasional memulai mengembalikan keuntungannya ke negara asalnya, daripada melakukan investasi lebih lanjut dan pelarian modal besar-besaran semakin tampak.

Menghadapi tekanan internal dan internasional, pemerintah mengambil jalan yang kacau: represi dan reformasi, koersi dan liberalisasi. Sebuah gerakan buruh yang berkembang pesat dan semakin militan meningkatkan pemogokan. Serangan gerilya dan boikot konsumen, sewa dan sekolah semakin luas. Sebuah inisiatif pemerintah untuk menciptakan sistem parlemen tiga kamar yang tidak melibatkan kaum kulit hitam, namun melibatkan Asia dan kulit berwarna ditolak demonstrasi besar-besaran, namun tetap diloloskan secara paksa oleh pemerintah.

Proses Manajemen Konflik

Tingkat militansi yang tinggi memberikan energi kemajuan dalam proses transisi politik sekaligus memberikan resiko padanya. Tidak jarang negara dalam peralihan menggunakan tatanan pakta jangka pendek dalam tingkatan militer, politik dan sosial-ekonomi untuk menstabilkan proses perubahan, bahkan ketika mereka berjuang untuk mencapai hasil akhir. Pakta mewakili jaminan kedua pihak terhadap pihak lainnya untuk para pemegang kekuasaan untuk sementara meredam kapasitasnya untuk melukai pihak lain demi kepentingan mereka dan lawannya, dan untuk menumbuhkan kemajuan dalam peralihan. Mereka mewakili momen interaksi ketika semua pihak yang berkepentingan menyadari bahwa mereka semua berada dalam resiko – tidak mungkin kembali ke sistem sebelumnya, dan perlu kehati-hatian dalam penggunaan kekuatan untuk mengamankan masa depan mereka. Baik mundur maupun konfrontasi langsung tidak dimungkinkan bagi kedua pihak.

Kasus Afrika Selatan mencerminkan “*proses pembangunan pakta*” demikian – pertama untuk membuka pintu ke negosiasi, dan kemudian untuk mengelola proses negosiasi itu sendiri. Ini menghasilkan jaringan forum-forum dan institusi-institusi stabilisasi untuk pelaksanaan negosiasi dan mengendalikan konflik dengan lebih baik. Tatanan ini rapuh. Kemajuan senantiasa terancam oleh kecurigaan pengkhianatan, kekerasan dan kemacetan dalam proses negosiasi itu sendiri. Bila ini terjadi, skala kekerasan dan ancaman *chaos* sedemikian besarnya hingga memaksa semua pihak untuk kembali berunding.

Pidato pengantar Presiden de Klerk kepada parlemen dalam bulan Februari 1990 membuka pintu untuk proses peralihan yang rumit yang di dalamnya para pesertanya harus meyakinkan diri dan pihak lainnya mengenai komitmen bersama mereka untuk masa depan yang dinegosiasikan bersama. De Klerk menghapuskan larangan partai politik, dan menandakan kebebasan baru dalam kegiatan politik. Pemimpin ANC, Nelson Mandela,

Studi Kasus: Afrika Selatan

dibebaskan dari penjara, segera memberikan pernyataan untuk meyakinkan dan menyatukan pendukungnya.

Tokoh kunci kepemimpinan ANC diterbangkan ke negara itu untuk bekerja dalam komisi bersama dengan para wakil pemerintah dalam suatu tatanan penggantian kerugian, namun kecurigaan yang mendalam tetap membayangi perundingan. Kelompok ANC mencemaskan bahwa ia “dijebak” ke negara tersebut dengan iming-iming palsu dan akan ditangkap; kelompok tim pemerintah mencemaskan bahwa tatanan amnesti akan digunakan sebagai tabir untuk menutupi infiltrasi lebih lanjut dan revolusi besar-besaran. Kedua pihak memagari diri dan mempersiapkan rencana darurat.

Namun proses terus berlanjut dan sebuah pertemuan tiga hari berakhir dengan Catatan Groote Schuur, yang memfasilitasi pembebasan tahanan politik dan kembalinya orang-orang buangan, dan mengubah peraturan keamanan. Ini diikuti Catatan Pretoria, yang di dalamnya Mandela mengumumkan penghentian perjuangan bersenjata. Elemen-elemen konservatif dalam kedua pihak mencemaskan bahwa terlalu banyak yang harus diberikan. Kelompok kemerdekaan, yang semula dilarang, mengalami kesulitan untuk mengubah diri menjadi aktor legal dalam sebuah negara yang masih dikendalikan pemerintahan Partai Nasionalis. Pemerintah mengalami masalah untuk bergeser dari pendekatan semula yang menjelek-jelekkan ANC sebagai “teroris komunis” menjadi pemberian pengakuan kepadanya dan kelompok-kelompok politik lainnya sebagai aktor politik yang sah. Antara lain untuk mengurangi masalah ini, ANC dan NP melakukan kesepakatan – Kesepakatan DF Malan, pada bulan Februari 1991 – ketika pemerintah menerima bahwa Umkhonto We Sizwe, sayap militer ANC selama perjuangan, tidak akan dibubarkan sebelum peralihan menuju pemerintahan yang demokratik.

Pemerintah menginginkan konstitusi baru untuk dinegosiasikan dalam sebuah konvensi yang melibatkan semua pengelompokan politik. ANC berpegang teguh bahwa hal ini harus dilakukan oleh “wakil-wakil sah” semua anggota masyarakat. NP menyadari bahwa dalam skenario ANC ini ia akan hanya memiliki peran kecil. ANC menyadari bahwa dalam skenario NP, ia akan berpartisipasi dengan aktor-aktor yang pendukungnya sangat kecil atau malah tidak ada (sebagai produk tidak sah dari sistem apartheid) dan pengaruhnya akan berkurang. Masalah ini dipecahkan dengan kompromi yang mengubah skenario tersebut menjadi “urutan peristiwa”. Sebuah konvensi semua pihak akan menegosiasikan jalur menuju dewan konstituen dan konstitusi sementara, mengarahkan menuju pemilihan dewan tersebut melalui pemberian hak pilih universal. Dewan ini kemudian akan menegosiasikan konstitusi final, dengan berdasar pada prinsip yang mengikat yang ditetapkan dalam konstitusi sementara mengenai pertanyaan mayoritas yang diperlukan dalam proses pembuatan kebijakan. Konvensi untuk Afrika Selatan yang Demokratis (CODESA) bersidang pada akhir tahun 1991 untuk mengawali diskusi.

Segera disadari bahwa pembangunan demokrasi yang mampu berkelanjutan akan memerlukan institusi-institusi dan forum-forum untuk pembangunan konsensus dalam semua tingkat dalam masyarakat yang retak. Ini memiliki tugas utama untuk menginstitutionalisasikan peralihan, dan untuk mengelola ketegangan yang berkaitan dalam suatu cara yang akan mendukung dan bahkan akan membawa proses politik.

Keberadaannya sendiri merupakan konfirmasi dalam berbagai cara bahwa perubahan tidak dapat berbalik arah. Pengelolaan proses ini tidak semata-mata berada pada tangan regim berkuasa. Secara mantap ia bergerak menuju masa pengendalian bersama melalui kesepakatan damai, pakta ekonomi, forum pemerintah lokal dan dewan eksekutif peralihan yang memberikan dasar untuk tibanya pemerintahan mayoritas.

Pada tahun 1992, setelah diskusi di balik layar yang panjang dan dalam konteks kemajuan dalam front politik, gerakan serikat buruh memasuki Forum Ekonomi Nasional (NEF) dengan pemerintah masa itu dan para pengusaha. Tujuannya adalah untuk menemukan konsensus mengenai kebijakan ekonomi, terutama dalam masa peralihan. Dalam forum ini, buruh yang terorganisir, alih-alih kelompok oposisi politik berdiri teguh dan berusaha menanamkan pengaruh mereka dalam pembuatan kebijakan ekonomi dan sosial. Dalam melakukan gerakan ini, serikat buruh memutuskan untuk mempertahankan identitas yang terpisah dari pemerintah dan berpartisipasi dalam proses perubahan sesuai kepentingannya, bahkan sementara ia mendukung partai politik yang bertentangan. Gerakan strategis ini memberikan dasar bagi korporatisme sosial pasca-pemilihan umum.

Pembuatan pakta meluas ke bidang pemerintahan pula. Pada tahun 1992, pemerintah propinsi dan lokal membentuk Forum Negosiasi Pemerintah Lokal untuk menciptakan sistem pemerintahan lokal yang demokratik dan dapat dilaksanakan untuk masa depan. Sebuah Forum Pendidikan dan Pelatihan Nasional dibentuk untuk menemukan kesepakatan dalam restrukturisasi sistem pendidikan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan negara tersebut. Semua forum ini memancarkan nilai-nilai demokratik dan proses negosiasi dalam masyarakat luas dan mendukung proses politik yang semakin terbuka.

Menjadi perhatian utama adalah peran dan legitimasi polisi dan pasukan keamanan. Bagaimana mereka bisa dipercaya sebagai pelindung proses peralihan menuju demokrasi – dan apa alternatifnya? Beberapa langkah penting diambil untuk menyelesaikan dilema ini. Sebuah Dewan Kepolisian yang mencakup wakil dari partai politik, masyarakat madani, pemerintah dan polisi dibentuk pada tahun 1991 untuk meninjau kebijakan dan struktur polisi, dan memberikan saran perubahan untuk pasukan polisi mendatang. Sebuah Kesepakatan Perdamaian Nasional dicapai sebagai pakta non-agresi antara pemegang peran utama yang terlibat dalam proses transisi ini. Sebuah kesepakatan tertulis yang diperantarai oleh Gereja, Kongres Serikat Buruh Afrika Selatan (COSATU) dan perusahaan-perusahaan besar, Kesepakatan ini berusaha utamanya untuk menghentikan kekerasan politik di negara tersebut, menciptakan provisi untuk aturan tindak-tanduk polisi dan pasukan keamanan, arahan rekonstruksi dan pembangunan komunitas, dan mekanisme untuk menerapkan provisinya. Ia meminta komitmen pihak-pihak untuk demokrasi multi-partai dan menciptakan sistem komite perdamaian dalam semua tingkat masyarakat untuk mengawasi ketaatan pada Kesepakatan dan menyelesaikan pertikaian melalui mediasi dan arbitrase. Dewan Kepolisian ditanamkan sebagai usaha kendali sipil terhadap kegiatan kepolisian.

Keefektifan Persetujuan tersebut dipertanyakan. Kekerasan dalam tingkatan tinggi

Studi Kasus: Afrika Selatan

terus berjalan, terutama di Kwazu-Natal dan Rand Timur. Jika Persetujuan gagal menghetikan kekerasan, minimal ia mengurangnya, dan yang pasti melalui mekanisme penyelesaian konflik di daerah-daerah, ia telah menyelamatkan banyak nyawa. Ia memberi kontribusi pada pembangunan struktur perdamaian akar rumput (*grass root*), membawa harapan dan partisipasi di dalam proses transisi bagi banyak orang yang mungkin pada kesempatan lain terkucilkan dari perubahan politik, dan memadamkan banyak konfrontasi politik yang bisa jadi fatal dan meledak-ledak yang mungkin terjadi. Biar bagaimanapun yang paling penting adalah ia mewakili komitmen bersama oleh seluruh pihak yang berkepentingan terhadap nilai-nilai dan standar yang sangat sulit untuk ditinggalkan begitu saja atau untuk ditolak secara terbuka.

Proses Negosiasi Politik

Pemulaan CODESA juga tidak mulus. Pemimpin *Ikatha Freedom Party* (IFP) Kepala Suku Buthelezi secara pribadi memboikot keseluruhan proses. De Klerk dan Mandela membuka dengan pertukaran yang hangat, saling menuduh satu sama lain sebagai pembawa sial. Dan demikianlah proses itu diteruskan. ANC menginginkan sebuah “fase satu” yang pendek menuju pemilihan umum dan pemerintahan demokratis. NP, menyadari bahwa pengaruhnya yang besar berada di garis depan, dan bukan di garis belakang negosiasi, dan menginginkan proses yang lebih detil dan lambat. Semakin lama, kelompok oposisi menuduh NP menjalankan taktik menghambat dan kegelisahan berkembang pada saat prosesnya mencapai tahap tak bisa dibalikkan kembali. De Klerk meminta diadakannya referendum di kalangan orang-orang kulit putih pada Maret 1992, dan mendapatkan dukungan kuat dari dua pertiga mayoritas untuk melanjutkan negosiasi. Akan tetapi ketika ia kembali ke meja perundingan, ia datang dengan garis yang lebih keras, dan bukan lebih lunak.

Negosiasi disempitkan hingga kepada isu-isu atau permasalahan yang merupakan “prinsip-prinsip dasar” untuk diadungkan sebagai pembatasan-pembatasan pada konstitusi akhir. NP akhirnya menginginkan lebih banyak kesepakatan yang mengikat sebagai kemungkinan terdepan. ANC menginginkan kebebasan seluas mungkin untuk proses setelah pemilihan umum yang lebih “legitimate” nantinya. Kebuntuan yang terbesar adalah pada pembahasan mengenai tase yang diperlukan untuk mengubah konstitusi. ANC menuntut dua pertiga seperti norma internasional; NP menginginkan 75%. Kebuntuan berlanjut, dan pada Juni 1992, di kota Boipatong, pendukung IPF yang bersenjata membantai 38 orang di rumahnya. Banyak tuduhan serius tentang keterlibatan pasukan keamanan dalam membantu pembantaian tersebut, dan ada tanda-tanda polisi menutup-nutupi. Kunjungan De Klerk ke kota tersebut untuk menghormati penduduk memburuk menjadi kekerasan, semakin membuat penduduk marah dan mendorong ANC kepada posisi publik yang lebih militan. CODESA runtuh dengan pengunduran diri ANC dari proses tersebut.

Menyusul kehancuran CODESA, ANC, menanggapi peningkatan militansi akar rumput, tiba pada kampanye aksi massa. Ketegangan antara IPF dan ANC memercikkan kekerasan yang masif di Kwazulu-Natal dan Rand Timur. Polisi dan pasukan keamanan dituduh telah membantu atau hanya mendukung pasukan IPF. Keamanan ANC akan

adanya “kekuatan ketiga” disuarakan, mencerminkan pandangan yang kuat bahwa ada usaha-usaha yang disengaja untuk menyabotase proses negosiasi dan mobilisasi kampanye ANC.

ANC membalas dengan kampanye “mengelindingkan aksi massa” yang diformalkan seperti pemogokan, pengucilan dan boikot. Mereka mengalihkan perhatian mereka kepada kampung halaman dan pada 7 Maret mengorganisir demonstrasi di Bisho, ibukota Ciskei. Pasukan Ciskei melepaskan tembakan, membunuh 28 orang.

Tragisnya saat itu ada peningkatan kematian politis, dan memuncak pada pembunuhan Bisho, yang menghancurkan hubungan, dan memfasilitasi kembalinya pengikut garis lunak dan dimulai kembalinya pembicaraan. Hal ini membutuhkan adanya kepemimpinan semua pihak untuk menghadapi realitas kegagalan untuk mencapai persetujuan politis. Mandela dan de Klerk mengurangi prakondisi bagi dimulainya kembali pembicaraan, dan pembicaraan dimulai kembali.

Kekerasan politik berlanjut hingga menjelang periode pemilihan umum, dengan orang-orang kulit putih memegang peranan yang makin besar ketika mereka merasa bahwa pembicaraan sudah hampir berakhir. Ancaman aksi sayap kanan selalu hadir di dalam proses, karena adanya pertanyaan yang tak terjawab mengenai siapa yang sebenarnya bertanggungjawab atas negara pada saat itu – pemerintahan ada akan tetapi Dewan Eksekutif Transisional (*Transitional Executive Council/TEC*) telah membangun mekanisme untuk menjamin bahwa mereka memerintah dengan persetujuan selama menjelang pemilihan umum.

Proses perdamaian dibangun dalam dua fase – konstitusi sementara yang mengarah kepada pemilihan umum, dan setelahnya konstitusi terakhir baru akan dinegosiasikan. Konstitusi sementara menyediakan fondasi bagi demokrasi konstitusional, menjamin hak pilih universal dan hak-hak demokratis dasar untuk dilindungi oleh pengadilan konstitusional. Konstitusi terakhir harus disetujui oleh Sidang Konstitusional (sidang nasional dan senat), dan diperiksa oleh pengadilan konstitusional jika ada yang berlawanan dengan prinsip-prinsip konstitusional sebelum diterima.

Konstitusi sementara menyediakan perlindungan hak asasi manusia dan hak sipil yang luas cakupannya. Ia memenuhi kebutuhan parlemen yang tergabung dalam suatu Sidang Nasional, dengan 400 anggota yang dipilih berdasarkan perwakilan proporsional; suatu Senat yang terdiri atas 10 senator untuk masing-masing propinsi yang ada sembilan, juga dipilih berdasarkan perwakilan proporsional, dan suatu Eksekutif Nasional yang dikepalai oleh presiden yang dipilih oleh mayoritas sidang nasional. Presiden bisa menunjuk dua deputi dan sebuah kabinet. Semua pihak mencapai lebih dari lima% suara punya hak untuk duduk di dalam kabinet, dan pos dalam kabinet dialokasikan berdasarkan proporsi kursi di sidang nasional.

Pemerintahan propinsi akan memiliki lembaga legislatif mereka sendiri yang dipilih berdasarkan perwakilan proporsional, dan mengambil keputusan dengan jalan suara mayoritas sederhana. Mereka bisa mensahkan undang-undang untuk propinsinya, tapi mereka tidak bisa melampaui kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi. Jika hukum

Studi Kasus: Afrika Selatan

nasional dan propinsi bertentangan, hukum propinsi harus dipertahankan. Pemerintahan lokal harus otonom sesuai dengan kekuasaan yang diberikan. Dewan Para Pemimpin Tradisional di tingkatan nasional, dan Rumah Para Pemimpin Tradisional di tingkatan propinsi, akan memberi saran kepada parlemen mengenai hukum adat dan hukum tradisional. Disepakati bahwa undang-undang sementara mulai berlaku pada hari dilaksanakannya pemilihan umum untuk parlemen nasional dan propinsi.

Menjalankan Pemilihan Umum

Selama proses transisi, pemerintahan yang ada tetap memegang jabatannya dan bertindak dengan konsultasi dengan Dewan Eksekutif Transisional (TEC) yang terdiri dari pihak-pihak yang terlibat dalam proses negosiasi. Sebuah Komisi Pemilihan umum Independen (*Independent Electoral Commission/IEC*) ditunjuk untuk menjalankan pemilihan umum demokratis pertama di negara itu pada April 1994. Pertemuan pertamanya diadakan pada 20 Desember 1993 dan kerja pembangunan sistem yang sesungguhnya di akar rumput hanya dimulai dua bulan menjelang pemilihan umum. Keterbatasan yang ada bukan hanya masalah waktu yang sedikit, juga karena ketiadaan daftar pemilih, akan tetapi ketiadaan infrastruktur di bagian-bagian negara yang besar, kurangnya tenaga terlatih, struktur administrasi yang terlalu sedikit, dan kurangnya data demografis. Setelah 4 hari pemilihan umum di bulan April 1994, 8.493 tempat pemungutan suara ditambah dengan 950 yang bergerak, 1.047 yang khusus dan 187 tempat pemungutan suara luar negeri dijalankan di Afrika Selatan, dan di 78 negara lainnya. Sepertiga dari tempat pemungutan suara tidak dialiri listrik atau jasa telepon yang reguler. Prosesnya menjadi sangat sulit karena kekurangan materi, masalah logistik, sabotase proses penghitungan dan kegagalan sistem. IEC secara akut sadar bahwa kegagalan menjalankan pemilihan umum yang jujur dan adil bisa menghilangkan demokrasi Afrika Selatan pada saat diumumkan. Pengawasan internal dan eksternal (PBB, Uni Eropa, dsb.) yang efisien dan kredibel menjadi penting, seperti juga kapasitas kreatif dari IEC untuk merespon pada saat-saat terakhir krisis di bidang administrasi dan proses penghitungan.

Mengkonsolidasikan Demokrasi

Afrika Selatan telah mengambil langkah-langkah penting untuk menanamkan demokrasi dalam kehidupan sipil dan politik. Konstitusi terakhir yang menegaskan semangat konstitusi sementara telah dinegosiasikan. Sejumlah institusi negara hadir untuk memperkuat dan melindungi demokrasi baru ini, termasuk: suatu Pelindung Publik, suatu Komisi Hak Asasi Manusia; dan suatu Komisi untuk Memajukan dan Melindungi Hak-hak Komunitas Kultural, Religius dan Linguistik; suatu Komisi untuk Kesetaraan Jender; dan Auditor Umum; dan suatu Komisi Pemilihan umum. Pelayanan publik ditransformasikan menjadi lebih mewakili secara penuh dan melayani penduduk negara tersebut; undang-undang perburuhan baru yang sesuai dengan standar internasional sudah diperkenalkan dan suatu Dewan Ekonomi, Pembangunan dan Perburuhan yang didirikan untuk mencari konsensus dalam kebijakan sosial dan ekonomi.

Inisiatif yang penting adalah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (*Truth and Reconciliation Commission/TRC*). TRC ditawarkan sarana untuk menimbulkan kekerasan sistem

apartheid dengan cara-cara yang diarahkan kepada rekonsiliasi bangsa yang telah dalam terpecah-belah daripada hanya membalaskan dendam atau mencari ganti rugi. Ini telah memberi orang di semua tingkatan dan semua pihak kesempatan untuk mendeklarasikan bagian mereka dalam konflik, untuk memberi sorotan pada orang hilang, pembunuhan, penyiksaan dan pelecehan hak-hak asasi manusia yang lebih ringan, dan yang paling penting adalah untuk mengungkapkan penyesalan untuk meminta maaf dan pengampunan.

Pelajaran untuk Mengelola Transisi Menuju Demokrasi

Dalam membangun demokrasi dan mempertahankannya dalam konteks konflik yang mengakar dengan kekerasan yang terbatas adalah tugas berat. Pengalaman Afrika Selatan yang dilukiskan di sini menawarkan beberapa pelajaran termasuk pentingnya:

- Krisis pembusukan dalam sistem otoritarian (tekanan internal dan eksternal);
- Pengakuan kekuasaan terhadap realitas kekuasaan dari kepemimpinan (pengakuan bersama bahwa perubahan yang dinegosiasikan adalah pilihan terbaik bagi semua pihak);
- Periode pranegosiasi yang ekstensif;
- Tanda-tanda gerak yang signifikan dari pihak pemerintah untuk memecahkan kebuntuan dari prakondisi (perpanjangan dari kebebasan politis yang penuh arti/pembekuan perjuangan bersenjata)
- Integritas kepemimpinan dan kemauan untuk mengambil resiko memilih perubahan damai daripada kekerasan;
- Membingkai ulang kebuntuan menjadi permasalahan bersama (misalnya mengubah "ini atau itu menjadi pilihan bertingkat);
- Menyepakati front yang berlapis untuk menstabilkan proses perubahan dan mengelola hubungan konflik;
- Penanaman partisipasi demokratis (partisipasi masyarakat madani di luar elit politik);
- Negosiasi konstitusi yang menyediakan keamanan yang cukup bagi rezim pemerintah untuk mengalihkan kekuasaan melalui pemilihan umum;
- Proses pemilihan umum yang dikelola dengan baik;
- Institusi-institusi yang efektif untuk mengkonsolidasikan demokrasi baru dan merekonsiliasikan kepentingan-kepentingan, bergerak dari masa lalu perpecahan yang dalam dan sering penuh kekerasan.

Meski ada kecenderungan untuk membagi-bagi konstitusi dan struktur tawar-menawar bagi pelajaran dalam mengelola transisi menuju demokrasi, mungkin pelajaran yang paling penting terletak pada wilayah analisis ini, dan terlebih lagi pada elemen-elemen perilaku pihak-pihak yang berkepentingan, kualitas kepemimpinan dan keterampilan yang mereka tunjukkan dalam mengelola proses negosiasi dan penyelesaian masalah baik dengan lawan maupun dalam konstituen. Afrika Selatan sangat beruntung dalam wilayah ini. Proses yang tertunda yang mendorong perkembangan serikat dagang, kemunculan struktur perjuangan dan pemimpin yang memiliki kemampuan tawar-menawar yang tinggi sebelum perubahan politis terjadi mungkin tidak disebabkan oleh reformasi inisiatif sejak awal tapi, pada akhirnya, baik untuk negara yang sedang dalam pencarian bagi demokrasi yang layak.

B a b

Jika suatu proses dirancang tidak sesuai konteks, maka ia sudah kalah sebelum dimulai.

Fokus kami sekarang beralih ke proses – pertanyaan tentang merancang cara terbaik untuk mencapai penyelesaian. Yang ditawarkan dalam bab ini adalah serangkaian teknik negosiasi dan prosedur yang bisa dipilih, ditolak atau diadaptasi tergantung apa yang dianggap paling membantu oleh pihak-pihak yang bertikai dalam memajukan pengelolaan konflik mereka.

- 3.1– 3.2 Isu-isu kunci dalam perancangan proses***
- 3.3– 3.4 Pranegosiasi: merancang proses untuk pembicaraan***
- 3.5– 3.6 Teknik-teknik negosiasi dasar dan alat-alat untuk memecahkan kebuntuan***
- 3.7 Peranan Pihak Ketiga***
- 3.8 Kesimpulan***

- Boks 3** Elemen-elemen Kunci dalam Merancang Proses Negosiasi (h. 68)
- Boks 4** Elemen-elemen Penting dalam Pranegosiasi (h. 71)
- Boks 5** Teknik Negosiasi: Beberapa Prinsip Dasar (h. 101)
- Boks 6** Memecahkan Kebuntuan (h. 106)
- Boks 7** Bentuk-bentuk Campur Tangan Pihak Ketiga (h. 114)
- Menu Pilihan 1** Mengembangkan Proses Negosiasi (h. 116)

3.1 Pengantar

Konflik sangat beragam dalam sejarah dan konteks, isu dan karakternya, intensitas dan hasilnya, sehingga proses untuk mengangkatnya harus responsif dalam setiap keadaan. Jika suatu proses dirancang dengan cara yang tidak sesuai dengan konteks, maka ia telah kalah sebelum dimulai. Ketegasan ini datang dari pengakuan keunikan setiap situasi, yang semestinya bisa menyelamatkan kita dari anjuran universal. Akan tetapi perbandingan masih sangat berharga. Fakta bahwa suatu pendekatan berhasil di, katakanlah, Eritrea tidak menjamin bahwa pendekatan yang sama akan efektif juga di Palestina atau Fiji. Akan tetapi yang pasti di tingkatan yang sangat spesifik kita mungkin melihat pada elemen-elemen gencatan senjata di Chechnya untuk memberi tanda-tanda bagaimana mencapai gencatan senjata di Filipina. Bagi semua perbedaan mereka, mereka juga memiliki persamaan yang bisa diperbandingkan: pemberontakan regional terhadap pemerintahan pusat, klaim penentuan nasib sendiri, isu-isu identitas yang mengakar yang bertalian dengan persepsi diskriminasi sosial dan ekonomi, berakhirnya struktur pemerintahan yang otoritarian, dan seterusnya. Jadi sementara menghormati keunikan masing-masing konflik, kita masih bisa belajar hal-hal penting dari situasi-situasi lain. Bahkan dalam mengembangkan pertanyaan, "Mengapa itu tak akan berhasil di sini?" menghasilkan analisis situasi yang memajukan definisi apa yang bisa berhasil.

3.2 Isu-isu Kunci dalam Perancangan Proses

3.2.1 *Kebuntuan yang dipandang sama*

Pihak-pihak yang bertikai datang ke meja hanya jika mereka melihat bahwa – baik sukarela ataupun tidak – itu sesuai dengan kepentingan mereka. Ada faktor perekat yang harus ada agar hal ini terjadi. Secara khusus, negosiasi biasanya cenderung terjadi kalau kedua belah pihak melihat kebuntuan dengan cara yang sama. Hal ini sering disebut sebagai "skak-mat yang menyakitkan". Dalam banyak kasus, hanya saat kepercayaan tumbuh di kedua belah pihak dan tak ada satupun yang bisa menang dan kalau berlanjut dengan cara-cara kekerasan akan berbiaya terlalu tinggi tanpa mencapai kemenangan, maka negosiasi akan menjadi pilihan yang menarik. Hal ini tidak membutuhkan kedua belah pihak seimbang dalam kekuatan militer dan sumber daya. Hal ini jarang terjadi dalam konflik dalam negara. Yang dibutuhkan hanya yang lemah paling tidak harus bisa mencegah kemenangan total pihak yang lebih kuat – inilah aturan main dan bukan kekecualian dalam kebanyakan konflik dalam negara.

Proses yang efektif adalah yang akan membuktikan ketahanannya dan keawetannya dalam menghadapi penundaan, kebuntuan, walkout, harapan yang membesar, pengharapan yang salah dan kata-kata kemarahan.

Konflik dalam negara yang beragam dan faktor eksternalnya menghasilkan kebuntuan seperti ini di Afrika Selatan. Proses pendekatan kembali antara AS dan Uni Soviet, yang disusul dengan perpecahan pada akhirnya, sangat signifikan. Sejalan dengan runtuhnya dikotomi Barat-Timur, beberapa basis dukungan tradisional bagi kedua belah pihak ditarik. Penerapan internasional sanksi hukuman dan “status kekacauan sosial” mulai menggerogoti secara kumulatif kelayakan ekonomi dan legitimasi moral di negara Afrika Selatan. Secara internal, biaya untuk mempertahankan apartheid dan pembangunan yang terbagi jadi berputar-putar. Penduduk berpindah ke daerah perkotaan membuat penerapan dan model kontrol menjadi lebih bermasalah dari sebelumnya, sementara pembangunan kampung-kampung halaman dan dewan-dewan campuran yang terpisah dan perkumpulan-perkumpulan menciptakan birokrasi yang sangat besar dan sangat tidak efisien. Perlawanan internal dan eksternal kepada negara meningkat dan mendapatkan momentum besar sepanjang 1980-an terbukti lebih sulit dan lebih mahal untuk ditumpas.

Demikian pula, setelah 25 tahun kekerasan yang berkepanjangan di Irlandia Utara, sampai 1990-an baik kelompok paramiliter dari Tentara Republik Irlandia (*Irish Republican Army/IRA*) dan jenderal-jenderal Tentara Inggris menyadari bahwa kedua pihak mampu secara militer untuk mendapatkan kemenangan total. Hal terbaik yang bisa dilakukan adalah mencegah yang lainnya menang. Pilihan ini bisa menjadi apakah akan terus berjuang tanpa harapan kemenangan dan dengan meneruskan usaha berbiaya tinggi baik dari segi manusia maupun keuangan, untuk melihat kepada pilihan-pilihan non-militer.

Bersama-sama serangkaian faktor-faktor yang terjadi baik di Afrika Selatan dan Irlandia Utara untuk membawa persepsi dari kedua belah pihak baik dalam kepedihan berlanjutnya kebuntuan maupun dalam ketertarikan terhadap negosiasi. Yang kedua tidak, tentu saja, secara otomatis mengikuti yang pertama. Di Sudan, dalam hal hidup manusia dan penderitaan, kerusakan lingkungan, beban ekonomi internal dan eksternal, dan seterusnya, biaya untuk terus menerus berada dalam kebuntuan terlalu mahal; akan tetapi, dalam kata-kata seorang sarjana, walaupun Sudan “adalah negara yang sudah di ambang kehancuran... para pemimpin sendiri melihatannya sama sekali tidak merasakan ancaman kematian di depan mata.”

3.2.2 Menangkap kesempatan

Kehadiran kebuntuan saja, saat itu, tidak cukup. Ia juga bisa menghasilkan jendela kesempatan, waktu yang “matang” untuk penyelesaian, akan tetapi waktu yang matang harus dikenali, ditangkap dan digunakan. Negosiasi tidak begitu saja timbul dari abu bekas konflik. Keadaan buntu yang dilihat bersama membuat pihak-pihak yang bertikai berpandangan bahwa mereka tak bisa menang dengan berperang, tapi

3.2 Isu-isu kunci dalam Perancangan Proses

tidak juga memiliki kecenderungan untuk mencari perdamaian. Jadi mengenali kebuntuan adalah satu hal. Akan tetapi faktor lain harus berlaku pada pihak-pihak untuk menggerakkan mereka ke arah negosiasi. Kebuntuan biasanya dialami sebagai keadaan steril yang, secara definisi, menghambat kesempatan apapun bagi perubahan menuju kemajuan. Akan tetapi hampir paradoksikal, kebuntuan bisa merupakan awal dari kesempatan. Ini tergantung pada gabungan faktor-faktor yang berlaku yang akan membuat negosiasi menjadi layak. Faktor-faktor ini bisa datang dari aspek manapun dari proses, baik internal maupun eksternal.

Di Mozambique, campur tangan gereja Katolik Roma, menggunakan organisasi Sant'Edigio, melalui surat-surat pastoral, kontak-kontaknya sendiri, dan dukungan aktifnya serta persuasi kepada aktor-aktor, menghasilkan keberhasilan dalam memfasilitasi pembicaraan yang melibatkan FRELIMO dan RENAMO di Roma antara 1990 dan 1992. Dalam konteks Angola, persetujuan Bicesse pada 1991 keluar dari perubahan perspektif adikuasa yang disusul dengan tekanan Soviet pada MPLA, dan tekanan AS (dan Afrika Selatan) pada UNITA untuk maju ke meja perundingan. Di Afrika Selatan pada 1990, Presiden de Klerk dengan tiba-tiba mengumumkan pembebasan tahanan politik dan pencabutan larangan atas ANC dan partai-partai terlarang lainnya. Hal serupa terjadi pada "penerbangan ke Jerusalem" Anwar Sadat pada 1977 mengejutkan seluruh dunia karena melanggar tabu universal Arab untuk mengakui Israel: ia terbang ke Jerusalem dan berpidato di hadapan parlemen Israel. Banyak yang implisit dalam gerakan ini – menciptakan keretakan besar pada penolakan universal Arab bagi hak Israel untuk ada, menempatkan beban yang sama beratnya pada balasan Israel, dan seterusnya – ini, sama seperti pidato de Klerk, kemungkinan-kemungkinan baru dan parameter untuk pergerakan dikembangkan dari kebuntuan yang berkepanjangan.

Jadi, saat kebuntuan datang karena tidak adanya perubahan, negosiasi menjadi usulan yang menarik tepatnya karena perubahan dalam konteks – suatu pemerintahan baru atau pemimpin, perubahan dalam dukungan bagi satu pihak atau yang lainnya, inisiatif "mendobrak lapangan" dari satu negara, dan seterusnya. Titik balik dalam persepsi yang demikian dibutuhkan untuk mengubah kebuntuan menjadi pencarian beberapa alternatif. Harus ada persepsi, yang dibangun secara orisinal, bagi kemungkinan yang tegas bagi jalan keluar yang dinegosiasikan.

Karenanya menjadi sangat penting bahwa konflik yang sedang berlangsung harus secara konstan dievaluasi dan diamati untuk meyakinkan "jendela-jendela kesempatan" tidak hilang. Pihak-pihak itu sendiri, karena kedekatan mereka dengan konflik, mungkin tidak melihat bukaan itu, dan karenanya kadang-kadang membutuhkan pihak ketiga untuk mengambil inisiatif.

3.2.3 Pentingnya kepercayaan

Negosiasi cenderung terfokus pada isu, akan tetapi keberhasilannya tergantung pada orang. Proses yang baik selalu mencari cara untuk memajukan hubungan antara pihak-pihak yang bertikai. Ini bukan masalah meminta musuh untuk menjadi teman. Akan tetapi harus ada hubungan fungsional yang berjalan di antara pihak-pihak ini agar, minimal, mereka bisa bernegosiasi dengan saling kepercayaan dalam derajat tertentu. Untuk mencapai tingkatan kepercayaan yang berhasil merupakan proses yang sulit antara musuh bebuyutan. Selama perjuangan yang tajam, pengiblisian musuh merupakan taktik yang baku: melihat pihak lain sebagai “psikopat”, “teroris” dan “kerajaan iblis” membantu melegitimasi penggunaan kekerasan melawan mereka. Akan tetapi penglihatan yang demikian harus dihilangkan demi mengadakan dialog. Persepsi harus diubah. Konsesi-konsesi kecil, seringkali dengan nilai intrinsik yang kecil, bisa bertindak sebagai tanda untuk menunjukkan baik komitmen satu pihak kepada proses ini dan niatan dan komitmen seseorang untuk memenuhi janjinya. Ketika ini dilakukan oleh kedua belah pihak, keduanya bisa dilihat sangat menepati kata-katanya. Peranan informasi yang tidak akurat dan cara presentasinya kepada masing-masing pihak bisa membantu sangat besar dalam menghancurkan persepsi yang tidak benar.

Dengan kata lain, proses yang baik menggerakkan pihak-pihak di luar fokus yang eksklusif pada persaingan tawar menawar untuk memasukkan derajat kerjasama tertentu: tanpa kerjasama, tak akan ada hasil yang memuaskan. Negosiasi sendiri, mengimplikasikan pergerakan dan harus bisa menjadi proses penyelesaian masalah. Para peserta harus, sampai derajat tertentu, bekerjasama untuk mencari solusi bagi masalah mereka.

Contoh klasik dari suatu hubungan yang berhasil adalah yang berkembang antara kepala negosiator Afrika Selatan, Roelf Meyer untuk Partai Nasional dan Cyril Ramaphosa untuk ANC. Ini adalah substansi hubungan mereka dan itu akan menyelamatkan proses perdamaian dalam hari-hari yang paling gelap. Di tengah-tengah negosiasi, kekerasan yang serius pecah di Boipatong pada Juni 1992 dan membuat ANC memutuskan segala hubungan dengan pemerintah. Setelah hampir 18 bulan berikutnya, Roelf & Cyril show merupakan satu-satunya saluran yang terbuka untuk komunikasi antarpihak. Meyer sendiri mengingat persoalan ini:

Negosiator butuh mengembangkan pengertian yang sama tentang posisi satu sama lain. Pada kasus Cyril dan saya, saling pengertian itu berubah menjadi persahabatan. Tapi yang paling penting dalam proses ini adalah saling mengerti satu sama lain dengan menempatkan dirimu dalam posisi orang di pihak lain... Hubungan pribadi antara negosiator adalah... bahan dasar yang paling penting bagi negosiasi yang berhasil.



3.2 Isu-isu kunci dalam Perancangan Proses

Dalam konflik yang mengakar, semua pihak yang datang ke meja negosiasi membawa pengalaman yang bertahan dalam hal konflik, perjuangan dan peperangan. Penggunaan kekuatan telah menjadi model hubungan mereka yang dominan, atau bahkan satu-satunya. Tantangan kunci dalam proses perancangan untuk membalik pengalaman itu, untuk membuat pihak yang bertikai memfokuskan diri pada ketakutan, kecemasan dan kepentingan dan pentingnya menyelesaikan itu. Proses yang efektif adalah yang akan membuktikan ketahanannya dan keawetannya dalam menghadapi penundaan, kebuntuan, *walkout*, harapan yang membesar, pengharapan yang salah dan kata-kata kemarahan.

3.2.4 *Fleksibilitas*

Negosiasi adalah sebuah proses kreatif, suatu perjalanan tanpa kepastian untuk suatu penemuan. Ini berarti hasil terakhir tidak selalu bisa dilihat pada awal proses. Jelas, pihak-pihak akan memiliki pandangan mereka sendiri tentang apa yang ingin mereka capai, "model" mereka sendiri tentang penyelesaian yang diinginkan, akan tetapi hanya mereka yang punya hak khusus atau duduk dalam posisi berkuasa yang bisa mendefinisikan tujuan mereka dan mendapatkan seratus% apa yang mereka inginkan. Hal ini adalah prospek yang menakutkan bagi negosiator ataupun perancang proses. Sejalan dengan itu, ketika parameter bagi proses membutuhkan rancangan dan kesepakatan (dan akan dilihat dalam bab ini) prosesnya harus cukup fleksibel untuk bisa menghadapi apa yang terjadi di masa depan. Keinginan hati yang protektif secara alamiah - pada saat negosiasi dimulai berarti para negosiator sering kelihatan untuk membangun prakondisi dialog- akan tetapi terlalu banyak prakondisi membuat prosesnya rapuh dan bisa menghambat atau bahkan bergerak terlalu cepat pada awal kelahirannya. Prakondisi mempunyai kebiasaan untuk berputarbalik dan menyerang promotornya. Pada beberapa kasus, para negosiator harus kembali lagi kepada konstituen mereka dan mencoba membujuk mereka bahwa kondisi mereka yang tegas dan tak tergoyahkan itu tidak terlalu penting sekarang. Kalau negosiasi benar-benar masuk ke wilayah baru, maka prakondisi, yang masuk akan pada awalnya, menjadi tidak relevan atau lebih buruk lagi.

Selama proses pembicaraan, tujuan dan target bisa berubah, dan parameter dasarnya dan aturan dasar prosesnya mungkin perlu diadaptasi. Selama beberapa tahun, misalnya, dialog Sinhala-Tamil di Sri Lanka berubah, mengikuti apa yang mungkin, bisa diterima atau sesuai, dari negosiasi bilateral melalui mediasi pihak ketiga dan pertemuan semua pihak, sampai kepada pertemuan informal dan pribadi dan kemudian kepada pembicaraan formal yang diperantarai oleh India. Kebutuhan akan berubah, dan demikian juga dengan proses. Fleksibilitas dalam rancangan proses tidak berarti kurangnya kekenyalan atau bahkan kurangnya prinsip-prinsip pemandu. Akan tetapi hal ini mensyaratkan

pihak-pihak secara sadar menghindari menggambarkan diri mereka sendiri terpojok, atau mereka tidak diberi pilihan lain selain menghancurkan dialog. Dengan mencoba cara pandang yang lebih luas dalam melihat proses perdamaian, yang kelihatan sebagai akhir pembicaraan seringkali terbukti bisa menjadi katalis yang menekankan usaha-usaha untuk mengembalikan negosiasi kepada jalurnya. Pada saat itulah kita baru bisa mengenali apa yang disebut sebagai pola langkah-patah-gerak-langkah. Pihak-pihak yang bertikai memasuki negosiasi dan mengambil satu langkah ke arah kemajuan; kemudian negosiasi akan patah karena ada ketidaksetujuan; selanjutnya di luar proses pembicaraan, beberapa gerakan dibuat yang memungkinkan kembali terjadi pembicaraan dan satu langkah kemajuan lagi di atas meja sebelum patahan yang lain terjadi lagi, begitu seterusnya. Meski tidak mudah untuk dilaksanakan, semakin banyak fleksibilitas dalam rancangan, semakin besar kemungkinan untuk kemajuan.

Boks 3

Elemen-elemen Kunci dalam Merancang Proses Negosiasi

1. **Kebuntuan yang dilihat bersama.** Negosiasi biasanya cenderung terjadi kalau kedua belah pihak melihat kebuntuan dengan cara yang sama, yang sering disebut sebagai “skakmat yang menyakitkan”.
2. **Menangkap “Peluang Kesempatan”.** Kehadiran kebuntuan saja, saat itu, tidak cukup. Ia juga bisa menghasilkan jendela kesempatan, waktu yang “matang” untuk penyelesaian, akan tetapi waktu yang matang harus dikenali, ditangkap dan digunakan. Konflik yang sedang berlangsung harus secara konstan dievaluasi dan diamati untuk meyakinkan “jendela-jendela kesempatan” tidak hilang.
3. **Pentingnya kepercayaan.** Musuh tidak perlu jadi kawan. Tetapi negosiasi memang membutuhkan usaha kooperatif yang minimal.
4. **Fleksibilitas.** Proses negosiasi perlu tetap fleksibel. Terlalu banyak prakondisi akan menjadi hambatan bagi dialog.

3.3 Pranegosiasi

Pranegosiasi adalah, dalam frase Irlandia “pembicaraan mengenai pembicaraan”. Ini berkaitan dengan membuat kerangka kerja di mana isu-isu bisa didiskusikan secara berurutan, bukan dengan isu itu sendiri. Istilah dalam buku pegangan ini, pranegosiasi tidak mengangkat rancangan akan hasil – itu bisa menunggu sampai pembicaraan berikutnya dimulai – tapi terfokus pada proses. Ini adalah, pada akibatnya, negosiasi mengenai proses. Subjek pembahasan berkaitan dengan prosedur, struktur, peran, dan agenda. Satu tujuan pranegosiasi

3.3 P r a n e g o s i a s i

adalah untuk mencapai definisi bersama mengenai masalah dan subjek pembahasan yang harus diangkat – akan tetapi itu tidak menangkalkan isu-isu di luar mendefinisikan mereka untuk referensi masa depan. Ini hanya bisa dijalankan oleh delegasi yang sangat kecil (atau bahkan perwakilan individual) mungkin bicara berhadapan atau melalui pihak ketiga.

Pentingnya pranegosiasi tidak bisa dianggap terlalu tinggi. Proses yang buruk hampir pasti akan menuju kegagalan: apa yang kelihatan kering dan seperti pertanyaan prosedur teknis perlu diselesaikan sebelum pembicaraan dimulai, atau mereka bisa menjadi sangat signifikan atau isu-isu simbolik bisa merusak keseluruhan proses. Istilah dalam buku pegangan ini, proses yang baik memfasilitasi hasil yang baik; dalam istilah praktis, prosedur negosiasi yang baik memfasilitasi negosiasi substantif yang baik. Tambahan lagi, fase pranegosiasi yang efektif membantu untuk mengembangkan hubungan kerja yang vital seperti yang didiskusikan sebelumnya. Terutama jika dijauhkan dari publisitas, pranegosiasi menawarkan kemungkinan yang sangat penting untuk mengembangkan kebiasaan dialog antara pihak-pihak yang berlawanan sementara belum ada isu substantif yang jadi taruhannya.

Pranegosiasi, tentu saja, dalam realitas tidak serapi dan setegas dalam presentasi analisis ini. Pranegosiasi bisa berbaur dengan negosiasi jika berjalan dengan sangat baik, ia bisa mencuat melalui keinginan suka rela di antara pihak-pihak yang berkonflik, atau ia bisa diterapkan dari luar oleh pihak ketiga yang berkuasa yang masuk dalam konflik dan menerapkan syarat-syarat kerjasama.

Pranegosiasi biasa terjadi meskipun tidak ada maksud untuk beranjak kepada negosiasi penuh. Barangkali kedua pihak masih terlalu jauh terpisah untuk sebuah negosiasi yang baik. Walau demikian kontak-kontak baru, yang hanya ditujukan untuk meningkatkan saling pengertian mengenai isu-isu yang terbagi melalui definisi gabungan terhadap permasalahan yang menjadi perpecahan, bisa mendorong kemajuan dan membuat negosiasi lebih layak pada tahapan masa depan tertentu, atau bahkan mungkin membawa kemungkinan pembicaraan langsung lebih dekat pada realitas. Pilihan Norwegia untuk menjadi perantara dalam persetujuan damai Timur Tengah tahun 1993 adalah contohnya. Proses yang dimulai oleh diplomat Norwegia ini, melibatkan rapat-rapat yang sangat rahasia di rumah pribadi diplomat ini di Norwegia antara pejabat tinggi anggota PLO dan penasihat Israel. Kedua protagonis bertindak sepenuhnya di luar kapasitas resmi. Pembicaraan mereka difokuskan pada mengeksplorasi definisi bersama tentang permasalahan mereka, dan kemudian menguji hambatan-hambatan terhadap penyelesaian dan kemungkinan untuk melewati hambatan-hambatan itu. Pembahasan dalam realitas merupakan bahan dasar proses pranegosiasi dalam mendefinisikan agenda. Pembicaraan yang ada bersifat eksploratif, tidak resmi, bisa diingkari, tanpa sanksi formal dan tidak memasukkan harapan

*Pranegosiasi
ditujukan untuk
menentukan
kerangka kerja –
prosedur-
prosedur,
struktur-struktur,
peran-peran, dan
agenda-agenda—
yang dimana di
dalamnya isu-isu
dapat
didiskusikan.
Arti pentingnya
tidak dapat
dianggap terlalu
tinggi.*

atau komitmen yang harus mereka pandu kemudian. Bagaimanapun, ketika pranegosiasi mengambil momentumnya sendiri (terutama karena berkembangnya kepercayaan antara dua pihak), masuk akal untuk membawa hasilnya ke dalam struktur formal mereka: PLO dan pemerintah Israel. Pada akhirnya, dialog ini menuju kepada negosiasi sepenuhnya dalam proses perdamaian resmi. Intinya adalah inisiatif-inisiatif pranegosiasi yang kecil, pribadi dan eksploratif yang tidak memiliki tujuan kesepakatan perdamaian pada saat itu.

Dalam pengalaman yang lebih formal dalam pranegosiasi, agendanya adalah pembicaraan di Afrika Selatan yang digarisi secara efektif pada bentuk persiapan dalam tiga pernyataan penting yang, dalam derajat yang lebih besar, menggarisi agenda dan proses diskusi. Seperti yang dikatakan seorang peserta:

Persepsi yang sama dalam kebuntuan sepertinya sangat penting, dan pada tahap pertama dalam negosiasi (misalnya pranegosiasi) sepertinya akan habis untuk mengeksplorasi kebuntuan ini dan mengembangkan peta mental yang sama. Dalam kasus Afrika Selatan Groote Achuur Minute, Pretoria Minute dan Record of Understanding adalah saat-saat kunci di mana pihak-pihak besar dalam konflik mengeluarkan persepsi yang sama terhadap kebuntuan, dan bagaimana berjalan dengan titik tolak itu.



3.4 Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik

3.3.1. Agenda pranegosiasi

Mengembangkan “peta mental yang sama”, dan kemudian mengatur sarana perjalanan adalah urusan pranegosiasi. Merancang negosiasi bersama membutuhkan pertimbangan dan perencanaan yang teliti. Hasil prosesnya seharusnya diterima oleh semua pihak sebagai hasil yang sah.

Boks 4 Elemen-elemen Penting untuk Pranegosiasi

Berikut ini adalah daftar yang mewakili elemen-elemen penting untuk dipranegosiasikan, dari yang paling rumit kepada yang jelas terus terang:

- setuju pada peraturan dasar dan prosedur;
- partisipasi dalam proses, dan metode representasi;
- menangani prakondisi untuk negosiasi dan hambatan-hambatan untuk dialog;
- menciptakan lapangan main yang seimbang bagi setiap pihak;
- memberi sumber daya perundingan;
- bentuk-bentuk negosiasi;
- tempat dan lokasi;
- komunikasi dan pertukaran informasi;
- mendiskusikan dan menyetujui prinsip-prinsip luas yang berkaitan dengan hasil;
- mengelola jalannya;
- kerangka waktu;
- prosedur pembuatan keputusan;
- alat-alat proses untuk memfasilitasi negosiasi dan memecahkan kebuntuan;
- kemungkinan bantuan pihak ketiga.

Kita akan melihat satu persatu isu-isu ini, menyajikan menu pilihan untuk mengembangkan suatu sistem negosiasi. Sepanjang waktu selalu ingat bahwa pengaruh konteks dan potensinya untuk memberi inspirasi pembuatan pilihan-pilihan baru, pihak-pihak harus bisa merancang suatu proses yang terbukti liat dan awet. Mereka juga harus, tentunya, menyadari akan kemungkinan yang ada dalam kultur mereka sendiri yang menjadi mekanisme penyelesaian perselisihan yang tradisional: ini bisa diadaptasi atau dipakai untuk memperkuat lebih jauh keseluruhan rancangan.

3.4 Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik

3.4.1 Peserta

Dalam sarannya yang terkenal kepada rakyat Irlandia Utara, Nelson Mandela menyatakan, “Kau tidak membuat perdamaian hanya dengan bicara kepada temanmu; kau harus menjalin perdamaian dengan musuh-

3.4 Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik

musuhmu.” Meski memang menggoda untuk mengucilkan banyak pihak yang ekstrim dari proses, karena takut pembicaraan yang terjadi akan meledak-ledak atau tidak lancar, resiko yang kemudian meningkat dan mereka akan bertindak sebagai perusak yang menggerogoti kesepakatan yang sudah dibuat. Golongan moderat lebih mudah bernegosiasi, akan tetapi yang implisit dalam kata-kata Mandela adalah kebutuhan untuk menangani secara langsung dengan mereka yang menyebabkan permasalahan, daripada mengucilkan dan kemudian mencoba meminggirkan mereka. Inilah alasan kegagalan negosiasi Irlandia Utara pada tahun 1991 dan 1992. Sementara golongan moderat mencoba menegosiasikan kesepakatan di atas meja, ekstrimis bersenjata dari kedua sisinya diikutkan. Atmosfir yang mengelilingi, penuh dengan ancaman kekerasan paramiliter, dirusak lagi dengan signifikansi dan bobot pembicaraan.

Mengulang proses-proses negosiasi antara berbagai kemungkinan pihak-pihak dalam konflik Lebanon sejak pertengahan 1970-an, dua sarjana terkemuka menyatakan gagasan mereka dengan meyakinkan:

Dalam hal struktur, kesepakatan yang paling penting dalam konflik Lebanon berkisar seputar siapa yang harus diikutkan dalam negosiasi dan siapa yang tidak diikutkan atau memilih untuk tidak ikut... Tidak ada jalan keluar yang mungkin berhasil dalam konflik ini kalau semua pihak-pihak besar dalam konflik tidak terlibat dalam negosiasi. Pengganti juga tidak akan berhasil... karena mereka tidak memiliki kekuasaan riil untuk menerapkan kesepakatan yang dibuat.

Kebutuhan untuk menjadi saling terbuka menunjuk tidak saja pada pihak-pihak yang berbeda tapi juga pada pendapat-pendapat yang berlainan yang tersebar di antara pihak-pihak itu. Terutama untuk orang luar, sangat menggoda untuk menganggap sisi-sisi konflik ini homogen, dan blok-bloknya monolitik. Persoalannya tidak seperti itu. Biasanya ada beragam konstituen dalam satu pihak yang terlibat konflik – faksi politik, generasi muda dan tua, kelompok jender, golongan radikal, fundamentalis, aktivis perdamaian, kepentingan bisnis, kepentingan militer, dan seterusnya. Perusak bisa datang dari komunitas yang lebih luas – apakah mereka lebih ekstrim atau lebih moderat daripada faksi itu sendiri – sama mudahnya dengan pihak yang terlibat tapi dikucilkan.

Lebih jauh lagi, mereka yang bisa menjalankan negosiasi harus memiliki – dan kelihatan memiliki oleh lawannya – kekuasaan yang cukup dan wewenang yang ditugaskan kepada mereka dari pihak mereka.

3.4 Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik

Mereka perlu punya kemampuan untuk bicara dengan wewenang, untuk menawarkan kesepakatan dengan kapasitas untuk menjalankannya. Untuk menjadi, singkatnya, perwakilan yang sah dalam pembicaraan. Seringkali individu-individu yang paling berkuasa untuk peranan ini adalah pemimpin pihak atau faksi itu sendiri. Walau demikian, persona publik dan posisi mereka mungkin membatasi kapasitas mereka untuk bicara secara fleksibel; peranan mereka di luar pembicaraan mensyaratkan integritas posisi yang tidak bisa kelihatan dapat ditawarkan karena takut akan kelihatan “lemah”. Pilihan negosiator yang bijaksana yang bisa membawa wewenang pemimpin-pemimpin mereka ke meja sementara tetap mempertahankan kapasitas mereka sendiri untuk fleksibel merupakan bahan dasar yang vital.

Pada saat yang bersamaan ini juga membuat hidup di meja negosiasi semakin sulit, akan tetapi meningkatkan kemungkinan untuk melahirkan hasil yang sukses, untuk mengikutsertakan semua pihak yang mungkin mempengaruhi jalannya proses. Tapi secara realistis, persyaratan minimum adalah untuk mengikutsertakan arus utama dari setiap pihak. Kemudian, mereka yang diikutsertakan bisa saja berusaha untuk membawa lebih banyak dari mereka yang tidak diikutsertakan atau yang tidak bersedia ikut ke dalam prosesnya sejalan dengan terbitnya momentum untuk pembicaraan, atau setidaknya mereka bisa membujuk, atau memaksa ekstrim mereka masing-masing untuk menerima hasil akhirnya.

Satu elemen pengikutsertaan adalah menciptakan *koalisi lintas partai* antara mereka yang ikut dalam pembicaraan. Dalam setiap pihak yang berkonflik, mungkin sekali ada pendapat-pendapat yang berbeda tentang nilai negosiasi. Untuk membuat prosesnya berhasil, penting untuk membangun koalisi dengan siapa saja yang mendukung *proses*, bagaimanapun tidak setujunya mereka dengan hasilnya. Ini berlaku tak hanya untuk di dalam satu pihak saja, atau sekutunya – tapi juga sama pentingnya – di antara pihak-pihak yang berlawanan. Membangun momentum untuk mendukung negosiasi melintasi yang terpecah meningkatkan kemungkinan hasil-hasil yang efektif, dan masuk ke dalam proses membangun kepercayaan dan hubungan yang berjalan baik antar lawan.

Semua pihak yang punya kepentingan sejati dalam konflik memiliki klaim yang harus diikutsertakan, seperti juga mereka yang kerjasama dan persetujuannya memberi keyakinan bahwa hasil pembicaraan ini akan jadi kenyataan. Jika mereka tidak ditarik untuk ikut masuk, mereka akan tinggal di luar lingkaran, sementara di pinggir tapi siap (dan termotivasi) untuk merusak hasilnya. Daftar peserta seharusnya lebih ekstensif: partai politik, pemimpin faksi, aktor eksternal, dan seterusnya. Jumlah yang lebih besar biasanya berarti proses yang lebih lambat, tapi ada metode yang dikemukakan dalam bagian-bagian berikutnya yang

“Engkau tidak menciptakan perdamaian dengan berbicara kepada temanmu; engkau harus menciptakan perdamaian dengan musuhmu”

Nelson Mandela

akan menyeimbangkan kecenderungan untuk bekerja tidak efisien.

Partisipasi adalah isu inti, dan tetap menjadi isu sulit untuk diselesaikan. Bukan hanya karena biasanya ada banyak pihak dan pendapat dalam konflik mengakar manapun, tapi juga karena sifat dasar pihak-pihak tersebut dan kemungkinannya berubah sepanjang waktu. Contoh yang ekstrim dari definisi saling terbuka mengenai peserta adalah jumlah peserta dalam konflik Basque di Spanyol. Sebanyak dua lusin kelompok yang bisa diidentifikasi punya kepentingan dalam negosiasi, yang bisa dikelompokkan ke dalam empat kategori: ETA sendiri, dengan semua faksinya, anggota yang dipenjara atau eksil, dan keluarga mereka; kelompok Basque lainnya, termasuk pemerintah daerah otonomi Basque dan partai politik dan media yang berhubungan dengannya; pemerintah Spanyol dan partai politik yang berhubungan dan medianya; dan kelompok internasional, termasuk pemerintah dari negara-negara lain (Perancis sebagai tetangga, yang juga mempunyai populasi orang Basque, dan Aljazair) dan organisasi-organisasi seperti Amnesty International dan Interpol.

“Dunia pihak-pihak” yang membingungkan ini merupakan ciri khas dari kerumitan konflik yang mengakar dan sudah berlangsung lama. Ini bisa mengindikasikan kebutuhan untuk mengelompokkan lagi para peserta ke dalam sub kelompok, misalnya kepada pihak internal dan eksternal, atau berdasarkan isu-isu yang sudah distrukturkan dalam negosiasi. Teknik melakukannya akan dibahas dalam bagian yang berikutnya. Mengambil contoh Ethiopia dalamnya perpecahan di antara kelompok yang memperjuangkan penentuan nasib sendiri menciptakan situasi yang pada tahun 1989 ada dua proses dialog yang terpisah dan berbeda yang dibuka dengan pemerintah: satu dengan EPLF dan yang lain dengan TPLF. Untuk membagi kelompok pembicaraan dengan cara seperti ini memang efektif, asalkan efek keseluruhannya tidak memecah belah. Akan tetapi gagasan utamanya tetap bahwa pengucilan, pelarangan atau penarikan pihak-pihak perlu dipertimbangkan, diangkat dan disajikan selama fase pranegosiasi rancangan proses.

Pertanyaan yang berhubungan dan menekan menunjuk pada proporsi di mana pihak-pihak harus diwakili. Apakah semua pihak mendapatkan jumlah delegasi yang sama? Ataupun pihak yang lebih besar yang mendapat lebih? Apakah ada akreditasi dasar dari proses yang sebagai syarat masuk dalam pembicaraan?

3.4 Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik

Di antara pilihan-pilihan untuk menyelesaikan permasalahan peserta adalah:

- membuka saluran komunikasi, bagaimanapun kecil atau informal, sebagai usaha untuk memulai hubungan dan komunikasi
- mempergunakan waktu untuk mengikutsertakan semua pihak dengan klaim serius untuk terlibat;
- membangun koalisi pranegosiasi arus utama yang cukup kuat untuk membuka pembicaraan dengan sedikit harapan substansial dalam mencapai hasil, dan berharap akan mengkooptasi suara abstain, atau membujuk pihak-pihak yang terkucil untuk mengadaptasi tingkah laku mereka untuk mengikuti persyaratan masuk;
- membuka negosiasi dengan jumlah partai yang kurang menyeluruh, dengan maksud mencapai penyelesaian yang bisa diterima oleh pihak yang terkucil dari negosiasi;
- membatasi peserta kepada pihak-pihak yang memiliki dukungan yang substansial, apakah ini akan didefinisikan secara pemilihan umum atau tidak;
- untuk menetapkan jumlah delegasi yang adil bagi tiap pihak;
- untuk membiarkan keberagaman jumlah anggota delegasi berdasarkan kekuatan pemilihan umum atau status (di tempat yang sudah ada pemilihan umum);
- untuk menempatkan pemilihan umum atau batasan lain untuk membolehkan atau melarang keikutsertaan;
- untuk membiarkan status yang berbeda derajatnya dalam proses (misalnya peserta dan pengamat) untuk pihak-pihak yang berbeda;
- untuk membedakan pengelompokan dalam proses negosiasi yang mungkin menentang beberapa, atau sebagian besar, isu akan tetapi punya posisi yang sama dalam hal-hal lain.

3.4.2 Prakondisi dan hambatan dalam negosiasi

Prakondisi adalah wilayah pertimbangan inti yang harus ditangani sebelum memulai negosiasi pada isu-isu substantif. Penyelesaian sebagian prakondisi yang cepat – terutama tentang penggunaan kekerasan – seringkali penting untuk memungkinkan negosiasi terjadi. Untuk banyak kelompok “pemberontak” dalam konflik dengan pemerintah, prakondisi

gencatan senjata, atau perlucutan senjata, sangat mengancam. Tapi ini bisa menjadi persyaratan penting bagi pemerintah, yang melihat ini semata-mata hanya masalah melegitimasi oposisi saja. Tapi bagi para pemberontak, partisipasi dalam pemberontakan telah menjadi elemen yang menegaskan identitas mereka. Untuk melepaskan itu mengancam keberadaan diri mereka, ikatan kelompok mereka, inti keberadaan mereka, dan sumber kekuasaan mereka. Biar bagaimanapun, dalam berbagai konteks, jalan keluar untuk permasalahan inti ini telah coba diupayakan.

Di Afrika Selatan, kesepakatan ANC untuk *membekukan* perjuangan bersenjata mereka – dengan sadar menghentikannya berbeda dengan membengkalakan – dan memfasilitasi pergeseran menuju dialog. Keinginan pemerintah untuk perlucutan senjata yang permanen akan membuat kemajuan jadi mustahil dalam tahap itu. Di Angola, El Salvador dan dimanapun PBB telah bertindak secara efektif sebagai pihak ketiga yang menerima senjata yang diserahkan. Di Irlandia Utara, pertanyaan tentang perlucutan paramiliter menghentikan negosiasi sampai dua tahun. Akhirnya, komisi independen menerbitkan enam prinsip tanpa kekerasan yang harus disepakati semua pihak untuk masuk ke dalam proses negosiasi. Ini termasuk juga komitmen untuk menggunakan cara damai untuk menyelesaikan masalah politik dan – secara signifikan – penolakan terhadap kekuatan baik untuk mempengaruhi negosiasi atau untuk mengubah hasilnya. Dengan ditandatanganinya kesepakatan tersebut oleh semua pihak, hambatan prakondisi perlucutan senjata telah diringkas, dan signifikansinya dikurangi sampai proporsi yang lebih mudah diatur. Dan pembicaraan yang saling terbuka dimulai.

Permasalahan yang sama, walau sedikit berbeda, bisa menghasilkan *hambatan* bagi negosiasi. Ini adalah tempat masing-masing pihak menolak untuk masuk ke negosiasi karena satu atau dua sebab: penolakan untuk bicara dengan orang tertentu atau kelompok tertentu, atau penolakan untuk menerima isu tertentu sebagai topik negosiasi. Masalah pertama, penolakan seseorang atau kelompok, biasanya didasarkan atas tindakan mereka dalam sejarah konflik. Seseorang sekarang berada dalam tim negosiasi dan dianggap bertanggungjawab karena membuka luka lama lawannya, baik secara fisik maupun yang lainnya. Lawannya merasa bahwa mereka tidak akan, atau tidak bisa dilihat akan berurusan dengan orang tersebut. Mereka mungkin saja beraksi pada pimpinan pasukan gerilya yang kejam, atau menteri pemerintah yang bertanggungjawab atas tindakan represif yang keras. Untuk alasan apapun, ada sesuatu dalam tindakan masa lalu seseorang yang membuat dia tidak bisa diterima. Mungkin saja persuasi, atau pernyataan dari orang yang bersangkutan akan cukup untuk menarik kembali keberatan tadi. Mungkin beberapa aksi mereka di masa sekarang bisa sampai

3.4 Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik

melunakkan persepsi lawannya. Tapi mungkin juga tidak.

Kata-kata Mandela datang kembali ke benak kita pada saat ini: seseorang harus berdamai dengan musuhnya. Secara definisi, dalam konteks yang semacam ini, musuh cenderung berlumuran darah di tangannya. Satu pendekatan untuk hambatan ini adalah mengatur orang-orang ini agar menyingkir selama mungkin untuk mendiskusikan dan menyetujui beberapa aturan umum untuk masuk ke dalam pembicaraan. Penolakan Britania untuk bernegosiasi dengan IRA dalam sesi formal didasarkan sebagian besar pada sejarah IRA yang membunuh prajurit-prajurit Britania dan tradisi Britania yang, dalam mantra Thatcherite, “jangan bicara dengan teroris” (atau setidaknya ia terlihat melakukan sesuatu yang demikian). Seperti yang telah disebutkan, hal ini membuktikan adanya halangan-halangan yang tak bisa dipisahkan dari kemajuan sampai isu yang dibawa ke tingkatan yang lebih umum dalam hal pengkutsertaan semua pihak, termasuk partai politik IRA Sinn Fein, bisa bersepakat.

Ada kebutuhan untuk kreatif ketika jelas bahwa kehadiran suatu pihak sangat penting bagi keberhasilan pembicaraan dan ada penolakan di satu pihak bahkan untuk bicara pada yang lain. Karenanya penolakan pemerintahan Suharto di Indonesia untuk memulai pembicaraan dengan orang Timor Timur mengenai masalah kemerdekaan telah membawa kepada situasi di mana pembicaraan yang berlangsung adalah antara Portugal dan pemerintah Indonesia. Jelas bahwa pengucilan orang Timor Timur adalah hambatan besar dalam pelaksanaan negosiasi yang efektif dan perlu diangkat sebelum kemajuan yang substantif mungkin terjadi.

Masalahnya sama sulitnya ketika salah satu sisi memandang isu tertentu *tidak dapat dinegosiasikan*. Mereka akan bicara dengan lawannya tentang beragam subjek, tapi yang satu ini terlalu berharga untuk mereka dan mereka tidak bisa berkompromi. Pemerintah cenderung merasa demikian tentang kesatuan wilayah: tuntutan pemisahan diri dari pemberontak, bagi pemerintah, merupakan permintaan yang mustahil. Sebaliknya, apapun yang bisa diartikan sebagai penyerahan diri – termasuk penyerahan senjata sebelum penyelesaian dicapai – merupakan sesuatu yang mustahil bagi pemberontak. Tidak ada teknik yang mudah bisa diajarkan untuk kemajuan proses. Kompensasi apapun yang bisa ditawarkan, yang bisa membuat kedua pihak menolak atau setuju bersamaan terhadap suatu isu, atau perdebatan yang lebih luas tentang masalah yang mendasar bisa membawa perspektif yang lebih luas dan redefinisi terhadap syarat keikutsertaan. Tapi di bawahnya, kesiapan atau kebalikannya untuk memulai pembicaraan dengan musuh kembali lagi pada kesiapan riil pihak tersebut untuk memilih berdamai atau meneruskan perang dengan rasa frustrasi. Dalam hal ini, hambatan seperti itu bisa menjadi ekspresi ketidaksiapan pihak-pihak untuk memasuki fase-fase pembicaraan.

Dibanding mencoba untuk mencapai penyelesaian pada saat permusuhan yang subjektif dan perseptif masih kuat, mungkin jauh lebih baik kalau waktu dipergunakan untuk pihak ketiga, melalui saluran komunikasi resmi, memfasilitasi diskusi antar pihak tentang keuntungan diadakannya pembicaraan dan jarak yang harus ditempuh sebelum keuntungan itu terwujud. Proses pranegosiasi yang sama difokuskan hanya kepada isu-isu prosedural bisa membantu membangun fondasi hubungan yang berhasil dan menempatkan jarak di antara kekerasan masa lalu dan potensi masa kini.

Di sisi lain, akan ada isu-isu penting bagi pihak-pihak ini yang bisa disepakati jauh sebelumnya sebagai prinsip panduan yang bisa bertindak sebagai landasan diskusi yang lebih jauh. Pada konflik Sudan, yang masih berlanjut, pihak-pihak yang bertikai akhirnya mencapai kesepakatan pada September 1994 pada “Deklarasi Prinsip”, termasuk masalah-masalah pemeliharaan persatuan negara Sudan dan hak-hak yang berhubungan dengan penentuan nasib sendiri.

Pilihan Mengenai Prakondisi Terdiri atas:

- melupakan prakondisi negosiasi, dan menerima semua yang datang beserta isunya;
- menggunakan proses pranegosiasi untuk menjalani prakondisi dan pertanyaan legitimasi dan pengakuan para jurubicara;
- membuka prakondisi yang pada awalnya ditujukan pada satu pihak menuju pernyataan mendasar yang bisa dan harus disepakati semua pihak;
- mengangkat prakondisi dan komitmen bagi proses negosiasi dalam proses diskusi resmi sebelum negosiasi formal.

3.4.3 *Pembagian lapangan bermain*

Terlalu sering, pihak-pihak yang berkonflik melakukan pendekatan habis-habisan dalam konflik – kebuntuan yang menyakitkan – dalam hubungan yang *asimetris*. Hubungan yang asimetris ini menunjuk pada posisi kekuasaan relatif: salah satu kurang beruntung dan yang lainnya memegang kekuasaan formal. Mereka tidak seimbang, tidak simetris. William Zartman menawarkan skenario klasik mengenai kekuasaan asimetris: “Pemerintah memiliki... kedaulatan, sekutu, senjata, dan akses terhadap sumber daya. Pemberontak harus berjuang untuk semua itu. Terlebih lagi, pemerintah yang menentukan... aturan main perjuangan pemberontak... Ia adalah pemain dan wasit sekaligus.”

3.4 Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik

Jadi saat pemerintah atau penguasa pusat memiliki akses yang siap pakai terhadap kekuasaan, kontrol terhadap sumber daya finansial dan militer negara, akses lawan mereka terhadap sumber daya biasanya hal yang lebih sulit, seringkali bergantung pada sumber daya rahasia. Tapi pada waktu yang sama, asimetri juga dimodifikasi oleh beberapa faktor. Pertama, komitmen kental pemberontak terhadap alasan perjuangan mereka sebagai misi tunggal keberadaan mereka menciptakan tantangan yang jelas terhadap kekuasaan lawannya yang diterapkan secara gamblang. Seperti yang betul-betul diketahui semua pemerintah, kekuatan yang sangat kecil, asalkan diberi senjata yang cukup dan pelatihan, bisa menciptakan efek merusak stabilitas di luar proporsi ukurannya. Potensi yang kecil bisa menggulingkan yang berkuasa, menghambat semua terapan praktis kemampuan pemerintah untuk mempergunakan kekuasaannya yang besar. Kedua, kebanyakan pemerintah memiliki agenda bertahap yang bisa mencakup membendung atau mengakhiri pemberontakan; dengan tanggungjawab mereka atas urusan pemerintahan yang lain, sumber daya mereka tersebar mencakup kepentingan yang lebih besar. Ketiga, faktor eksternal bisa bekerja secara tidak langsung untuk menghilangkan perbedaan dalam hubungan kekuasaan. Persepsi internasional pada kebenaran alasan pemberontakan bisa menghambat pemerintah menerapkan kekuasaannya. Sanksi ekonomi dan yang lainnya yang diterapkan pada rezim Afrika Selatan dan Rhodesia (Zimbabwe) merupakan contoh yang sangat jelas. Keempat, pihak-pihak yang lebih lemah pun sering mengangkat permasalahan mencari sekutu yang berkuasa, kadang-kadang internal akan tetapi lebih sering eksternal dalam konflik. Pembebasan Macan Tamil Eelam (*the Liberation Tigers of Tamil Eelam/LTTE*) pada tahap tertentu mendapatkan dukungan aktif dari elemen-elemen yang berkuasa di India, termasuk elemen pemerintah India sendiri. Hal yang sama, terjadi dalam kasus UNITA di Angola dan RENAMO di Mozambique, kemampuan mereka untuk terus menerus berperang sangat tergantung pada dukungan rezim Afrika Selatan. Contoh yang sebaliknya, pada 1991 PLO menderita kemunduran yang berarti dan kehilangan banyak sumber daya dari negara-negara Arab yang secara tradisional mendukung ketika menyatakan mendukung Irak selama Perang Teluk.

Bagaimana kita membagi lapangan bermain? Bagaimana kita meyakinkan semua pihak bahwa proses ini sah? Konsentrasi yang paling utama di sini bukan pada perimbangan kekuasaan dalam skema besar, akan tetapi situasi di meja negosiasi. Salah satu efek tingkat datang dari penerimaan pihak-pihak terhadap hak masing-masing untuk berada di meja itu. Untuk setuju melakukan pembicaraan membutuhkan pengakuan dan legitimasi jurubicara. Pengakuan timbal balik ini merupakan permulaan dari semacam kesetaraan. Bahkan walaupun kesetaraan itu hanya berada pada saat pihak-pihak ini berada dalam

situasi negosiasi (dan seringkali ini menjadi mustahil bagi pihak yang berkuasa untuk mengakui legitimasi seperti ini di tempat lain) itu mungkin cukup untuk memfasilitasi pembicaraan.

Biar bagaimanapun, hanya dalam konteks pembicaraan, akan sering ada *asimetri sumber daya*. Rancangan proses yang baik termasuk juga memastikan semua pihak menerima segalanya dengan adil. Ini berarti menyediakan waktu untuk persiapan, pendidikan dan pengenalan proses negosiasi. Suatu pemerintahan dengan kapasitas administratif berkekuatan lengkap, penasihat dan sumber dayanya, jelas berada pada keuntungan negosiasi di atas gerakan pemberontakan kecil dengan segelintir lentnan yang lebih mengenal taktik militer daripada diskursus politik. Tiba-tiba, mereka harus bertindak sebagai partai politik lengkap, walau pada kenyatannya mereka hanya punya sedikit kesempatan untuk mengembangkan kemampuan itu.

Karenanya ada waktu yang dibutuhkan untuk persiapan sebelum pembicaraan dimulai dan pendidikan teknis mungkin sangat penting untuk mengurangi kekurangan relatif. Ini bukan ekspresi simpati yang patronistis kepada yang tidak diunggulkan; akan tetapi ini adalah kepentingan semua orang. Jika satu pihak dalam proses negosiasi mengalami kekurangan yang serius dalam hal kemampuan dan pengalaman, kemungkinan masing-masing pihak akan meninggalkan meja dengan puas akan makin menyusut. Dalam kasus apapun, kebutuhan akan bantuan yang demikian dan pengenalan dalam proses politik dan negosiasi – khususnya, dalam konteks sosial konfliknya – tidak mungkin dibatasi pada yang relatif kecil atau yang lemah.

Pembagian lapangan bermain adalah tentang membangun kesamaan dalam proses negosiasi antara semua pihak. Ini mengangkat partisipasi yang adil di meja negosiasi, sehingga tidak ada pihak yang memonopoli atau mendominasi legitimasi atau kewenangan. Aturan prosedural, yang disepakati sebelumnya, harus berurusan dengan ini.

3.4 Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik

Untuk membagi lapangan bermain dan mengadakan negosiasi yang adil, pilihan yang ada meliputi:

- menerima, setidaknya dalam konteks negosiasi, hak setiap pihak untuk hadir;
- menyepakati prosedur perizinan keterlibatan pihak yang sebelumnya dikucilkan atau orang yang dilarang;
- menjadwalkan waktu dan sumber daya untuk memberi kesempatan semua pihak untuk datang ke meja dengan persiapan;
- untuk menjalin hubungan dengan, dan belajar dari, rekan yang berasal dari konteks lain;
- mencari mediator eksternal yang berkuasa atau pemimpin baik untuk memberi setidaknya legitimasi sementara bagi semua pihak secara sama selama pembicaraan berlangsung, dan untuk memastikan kesetaraan semua pihak di meja.

3.4.4 Membangun sumber daya negosiasi

Negosiasi harus dilengkapi dengan sumber daya yang memadai untuk memastikan partisipasi yang efektif dan efisien selama jalannya pembicaraan. Ini berarti bukan hanya sementara akan tetapi kondisi penting sebagai cadangan sekretarial, dukungan keuangan, komunikasi dan saluran pengumpul informasi, fasilitas akomodasi, dan seterusnya, tapi harus disediakan secara adil bagi semua pihak. Semakin besar skala negosiasi – karena luasnya ragam pihak-pihak yang bertikai dan jumlah delegasinya – makin besar kebutuhan akan sumber daya praktis dan material bagi yang setara. Negosiasi yang panjang tak mungkin berbiaya murah, dan hampir pasti bahwa beberapa pihak akan merasa jauh lebih mampu membayar biayanya daripada yang lainnya. Sponsor eksternal – pemerintah yang tertarik atau agen internasional, atau organisasi non pemerintah atau yayasan yang relevan – mungkin dalam posisi untuk menutupi biayanya.

Pengalaman banyak menunjukkan bahwa proses negosiasi tidak pernah cepat atau hemat. Persediaan harus cukup untuk jangka waktu yang cukup lama yang dihabiskan dalam sesi-sesi formal di atas meja. Banyak pihak yang akan memiliki tanggungjawab lain (menyelenggarakan negara, menghadapi konstituen, menjaga hubungan dengan pers, dan seterusnya) yang tidak berhenti mengganggu hanya karena pembicaraan ini.

Pilihan penyediaan sumber daya pilihan yang ada meliputi:

- negosiasi yang dibiayai sendiri oleh masing-masing pihak;
- negosiasi di mana masing-masing pihak menawarkan untuk membiayai mayoritas atau keseluruhan negosiasi;
- negosiasi di mana kontribusi dari aktor domestik lainnya tetap diusahakan;
- negosiasi yang dibiayai oleh badan internasional.

3.4.5 Bentuk-bentuk negosiasi

Bentuk-bentuk negosiasi akan ditentukan oleh jumlah peserta dan cakupan isu yang akan diangkat. Survei singkat tentang negosiasi dalam seperempat abad terakhir menunjukkan banyak pilihan, mulai dari diskusi internal dan pribadi, melalui pembicaraan tidak langsung (misalnya: tidak berhadapan), pembicaraan berdekatan (berada di tempat yang sama akan tetapi dengan komunikasi bilateral yang ditengahi oleh pihak ketiga), diskusi meja bundar, pertemuan semua pihak, konvensi dan pertemuan puncak, sampai kepada negosiasi resmi dan langsung secara penuh, bisa dibantu oleh pihak ketiga atau tidak sama sekali.

Konteks ini akan condong pada beberapa kemungkinan lebih dari yang lain. Seperti biasa, rumusan terbaik adalah campuran dari beberapa pilihan pada tahap yang berbeda-beda.

Konferensi skala-besar bisa sangat berguna dalam menandai pembukaan suatu proses negosiasi, seperti juga mereka bisa cocok untuk mempresentasikan penyelesaian akhir. Mereka tidak secara umum memfasilitasi diskusi yang substantif dan pembuatan kesepakatan, karena ukurannya dan formalitasnya. (Meski demikian, lihat bagian Konferensi Nasional pada bab berikutnya untuk contoh yang berlawanan).

Pertemuan puncak yang dihadiri juru bicara kunci – acara jangka pendek, bergengsi tinggi dan dihadiri oleh sedikit delegasi – bisa berguna untuk membicarakan isu-isu kunci. Kehadiran orang-orang berpangkat tinggi bisa menjamin persetujuan resmi saat itu juga bagi kesepakatan apapun. Sifat publiknya, biar bagaimanapun, menimbulkan resiko memberi tekanan kepada peserta untuk menghasilkan sesuatu pada akhir negosiasi.

Diskusi meja bundar termasuk semua pihak yang menjadi elemen kunci dalam proses negosiasi. Akan tetapi banyaknya peserta yang hadir dan formalitas prosesnya akan mendorong terjadinya atmosfer yang kaku dan berbasis retorika sangat tidak kondusif dalam membuat kesepakatan yang sesungguhnya. Sidang pleno, biar bagaimanapun, bisa menjadi tempat

3.4 Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik

ideal untuk menyepakati secara formal kesimpulan dan kesepakatan yang dicapai dalam agenda.

Diskusi subkelompok atau subkomite – di mana masing-masing pihak terwakili tapi dalam jumlah yang kecil dibandingkan dengan pleno – memfasilitasi negosiasi substantif atas agenda yang spesifik, sementara tetap memberi ruang terhadap proses yang lebih cepat dalam pertukaran informasi dan pembuatan keputusan. Ini juga bisa dijadikan forum untuk pembicaraan yang lebih santai daripada pertemuan formal. Akan tetapi kecilnya skala dan sempitnya agenda berarti mereka perlu ditopang dengan persetujuan dari rapat pleno yang lebih besar.

Mediasi ulang-alik – pertemuan antara mediator (penengah) dan satu pihak pada satu waktu – merupakan cara yang paling berguna untuk menyalurkan informasi dengan cara tidak langsung melalui pihak ketiga kepada pihak yang bertikai lainnya. Ini juga memberikan kesempatan untuk memperjelas pandangan seseorang tanpa argumentasi dari pihak lawan, dengan kesadaran bahwa apa pendapat yang diungkapkan dengan jelas akan sampai kepada pihak lawan dengan melalui pemimpin atau mediator. Jika ada masalah mengajak pihak-pihak yang bertikai untuk berhadapan, mungkin karena pertemuan pertama atau ada kebuntuan yang terjadi pada pembicaraan langsung, maka ulang alik akan menjadi praktik yang sangat berguna untuk mengklarifikasikan posisi dan memelihara hubungan. Tidak ada aturan yang ketat tentang ini dan mediator bisa memutuskan apakah perlu untuk mempertemukan pihak-pihak yang ada dalam tahap perjalanan manapun untuk mengklarifikasikan sesuatu atau untuk memperdebatkan sesuatu. *Pembicaraan berdekatan* juga versi yang hampir sama, kalau bukan persis sama, dari prosedur ini: pihak-pihak ini diletakkan berdekatan satu sama lain, dalam ruangan yang berbeda di gedung yang sama atau di gedung yang bersebelahan. Seorang pemimpin bolak-balik di antara mereka sekali waktu, atau memanggil mereka secara terpisah untuk bicara.

Diskusi bilateral – adalah pembicaraan berhadap-hadapan antara kedua pihak secara langsung – bisa menjadi resmi atau tidak resmi. Jika diadakan secara tidak resmi, dikoordinasikan melalui pihak ketiga, melalui saluran komunikasi yang tidak resmi, atau dalam pertemuan rahasia, mereka mungkin punya nilai lebih dalam mengklarifikasikan persepsi dari satu pihak kepada pihak lain, dan dalam mendefinisikan prioritas masing-masing dan jarak yang ada di antara mereka. Ketika itu sudah berhasil dicapai, meskipun pembicaraan resmi tidak bisa memenuhi prasyarat yang diperlukan untuk menghasilkan kesepakatan yang formal ataupun bertahan lama. Akan tetapi ini bisa menjadi syarat untuk merintis jalan ke arah sana.

Disagregasi – adalah percampuran antara pleno dan sub-kelompok – melibatkan pembagian beban kerja antara sub-kelompok yang bertugas menyiapkan usulan spesifik mengenai bagian-bagian yang khusus dari

agenda, untuk dipertimbangkan dalam pleno. Yang penting adalah masing-masing pihak harus terlibat dalam setiap tingkatan dalam proses negosiasi. Setiap usaha harus dilakukan untuk menyelesaikan perbedaan pada tingkatan yang tidak terkonsentrasi karena resolusi menjadi lebih sulit dibuat dalam forum yang lebih besar dan formal. Tetapi sesi pleno masih membawa warna formal dan konsekuensi resmi, dan harus tetap menjadi kewenangan terakhir untuk menyepakati usulan sub-kelompok. Sub-komite yang ada bisa bekerja dalam skala yang lebih kecil untuk menangani masalah yang spesifik, dan melaporkan kembali ke meja yang lebih penuh. Hal ini tidak saja menghemat waktu dan menghindari retorika, tapi juga punya fungsi tambahan untuk memangkas potongan-potongan yang bisa dikerjakan lebih dulu dari apa yang terlihat sebagai agenda yang rumit dan mengerikan.

Proses pembicaraan Irlandia Utara pada 1997-1998 merupakan salah satu contoh agenda disagregasi menurut pihak-pihak yang berhubungan sangat dekat dengan agenda ini. Agenda ini dipecah (selama usaha-usaha pranegosiasi yang lalu) menjadi tiga cabang. Cabang Pertama, menyangkut struktur pembagian kekuasaan dalam Irlandia Utara, melibatkan partai politik Irlandia Utara dan pemerintah Britania; Cabang Kedua, menyangkut hubungan antara dua bagian Irlandia, yang juga membawa pemerintah Republik Irlandia; sementara Cabang Ketiga, difokuskan pada traktat Britania-Irlandia yang baru, yang hanya melibatkan pemerintah Irlandia dan Britania, dan pihak-pihak lain hanya diberi status sebagai pengamat. Ketiga cabang ini dirancang untuk berjalan bersamaan, masing-masing dengan pemimpin yang independen, dan dengan pelaporan rutin dalam sesi-sesi pleno untuk evaluasi.

Di Afrika Selatan, proses disagregasi yang komprehensif pernah dimulai di Konvensi untuk Afrika Selatan yang Demokratis (*Convention for a Democratic South Africa/CODESA*), dengan tiga elemen utama. Forum negosiasi membentuk kewenangan pleno keseluruhan dalam prosesnya. Kemudian lima kelompok kerja diberi tanggungjawab atas elemen spesifik dalam agenda, melaporkan di akhir sesi dalam forum pleno. Pada tingkatan ketiga, komite-komite teknis, berbeda dengan elemen-elemen lainnya, *bukan* merupakan forum negosiasi. Mereka bukan orang-orang dari pihak yang bertikai, mereka adalah ahli dalam permasalahan yang dibahas, yang diminta untuk menyiapkan usulan untuk dipertimbangkan oleh forum pleno. Menariknya, meski kewenangan tertinggi berada pada forum, tingkatan-tingkatan lainnya memainkan pengaruh yang besar dalam proses, dengan “kelompok kerja kerangka waktu” yang pada dasarnya menetapkan tenggat waktu pada proses yang berjalan, dan suatu “komite teknis konstitusional” menyelesaikan pekerjaan membuat rancangan konstitusi yang baru.

Saat berbagai pandangan muncul dalam sub- kelompok, mereka bisa dilihat dalam usulan-usulan yang bisa diperdebatkan dan memilihnya

3.4 Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik

dalam sesi pleno. Strategi lain, meskipun sangat mungkin menjadi yang divisif kecuali anak ini punya kelompok-kelompok yang lebih besar suara-suara yang bersaing.

Variasi yang luas dari bentuk yang bisa diambil dalam negosiasi:

- Konferensi berskala besar;
- Rapat tingkat tinggi dengan juru bicara mereka;
- Diskusi meja bundar yang penuh;
- Mediasi ulang-alik;
- Diskusi bilateral;
- Formula yang bercampur-campur antara pleno dengan sub-kelompok;
- Pengakuan dari koalisi yang bertikai akan laporan penelitian minoritas;
- Mendefinisikan peran dan kapasitas yang berbeda bagi negosiator dan pengamat.

3.4.6 Wilayah dan Lokasi

Sementara pertanyaan untuk tempat mengadakan pembicaraan kelihatan sebagai pertimbangan yang terus terang, ini bisa menjadi isu yang sangat divisif. Wilayah bisa membawa makna simbolisme yang dalam. Kalau pembicaraan dilangsungkan dalam “wilayah kandang” salah satu pihak, pihak lain bisa menganggapnya tidak adil terhadap mereka. Seperti juga halnya dengan isu-isu lainnya dalam tarian negosiasi yang penuh kehati-hatian, bahkan dalam realitas pun tempat seperti itu menawarkan hanya sedikit keuntungan atau bahkan tidak sama sekali bagi “tim tuan rumah”, persepsi yang bias bisa menghancurkan keseluruhan proses.

Wilayah yang netral, tentu saja merupakan masalah yang mengelilingi permasalahan ini. Tapi perasaan harus ikut menentukan dalam mendefinisikan netralitas. Jika pembicaraan dilangsungkan di negara ketiga, agak di luar wilayah konflik, apakah negara ketiga ini dipandang lebih bersahabat dengan salah satu pihak? Kalau ya, netralitas kembali menghilang. Bahkan jika netralitas diterima secara umum, apakah akses terhadap negara tuan rumah didistribusikan secara adil? Dalam suatu situasi di mana pihak-pihak yang bertikai adalah pemerintah dan gerakan pemberontakan, sebebap apakah para pemberontak ini berlalu lalang di perbatasan, dibandingkan dengan personil pemerintah? Kalau sebuah pemerintahan biasanya memiliki akses terhadap semua sumber daya

yang diperlukan – transportasi udara, dokumen perjalanan, keuangan, dan seterusnya – para pemberontak bisa saja, secara definisi, ditolak paspornya dan memiliki sumber daya yang terbatas untuk perjalanan internasional. Ini adalah posisi Tepi Barat/orang Palestina di Gaza untuk bertahun-tahun; karena mereka tidak diizinkan memiliki paspor Israel, kecuali kalau mereka memiliki kebangsaan lain yang memberi mereka paspor, adalah sulit bagi mereka untuk melakukan perjalanan dari dan ke luar negara.

Pengaturan pada wilayah itu sendiri membutuhkan beberapa pertimbangan. Prinsip yang berlaku umum adalah bahwa seluruh sumber daya yang ada – mulai dari bantuan kesekretariatan hingga akses komunikasi, ruang-ruang pribadi, dan seterusnya – perlu terlihat tersebar dengan merata kepada semuanya. Dan pikirkan tentang kemungkinan adanya kebutuhan untuk masuk ke dalam situasi di luar fasilitas formal. Apakah ada ruangan yang sama dengan yang dikenal saat pembicaraan Camp David pada 1978 antara Israel, Mesir dan AS sebagai “jalan di antara kayu”? Ini adalah istilah yang digunakan untuk diskusi-diskusi yang tenang, rahasia dan tidak resmi antara individu-individu yang terpisah dari ruang negosiasi. Mantan Presiden Finlandia Kekkonen sangat terkenal karena melakukan diskusi kebijakan luar negeri yang sangat sensitif dengan pemimpin Soviet dalam lingkungan yang santai dan pribadi di dalam saunanya. Pertukaran yang tidak resmi seperti itu berperan banyak dalam melancarkan roda-roda negosiasi formal. Inilah yang dikatakan oleh Jan Egeland, mantan diplomat Norwegia, tentang pembicaraan di Oslo:



Salah satu keuntungan saluran Oslo dibanding dengan konferensi diplomatik yang tradisional adalah tempat yang informal dan bebas gangguan... suatu atmosfer kepercayaan bersama dan kesukaan diperbolehkan berkembang di antara orang-orang yang melewati ratusan jam bekerja, bertengkar dan makan bersama di depan perapian Norwegia dan dikelilingi oleh desa yang damai.

Secara umum, kemudian, lokasi dan wilayah itu sendiri harus tepat dalam pengertian:

- *ukuran dan kecocokan*: mulai dari tempat yang cocok untuk pleno dan untuk formal juga untuk kelompok kecil yang informal sampai detil kecil seperti katering;
- *keamanan*: baik untuk personil maupun masalah kerahasiaan diskusi dan makalah-makalah;

3.4 Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik

- *keterjangkauan* yang adil: ke wilayah tersebut juga terhadap sarana perjalanan dari dan ke lokasi.

Beberapa contoh rumusan tempat-tempat yang berbeda termasuk pembicaraan Camp David pada 1978, perjalanan Presiden yang terisolasi dan terlindung baik di AS, di mana delegasi Israel dan Mesir bisa ditampung dalam gedung yang terpisah dalam kompleks yang sama, bertemu di gedung Presiden Carter; konferensi London tahun 1991 tentang konflik Etiopia, dengan Britania sebagai tuan rumah tetapi dimediasi oleh AS; lokasi netral Jenewa untuk konferensi tentang Lebanon tahun 1983 yang ditengahi oleh Saudi Arabia; konferensi Madrid tahun 1991 yang meluncurkan proses perdamaian Israel-Arab; negosiasi Irlandia Utara tahun 1992 yang berpindah-pindah lokasi di Belfast, Dublin dan London untuk memuaskan keinginan yang bertikai karena simbolisme lokasi; dan pembicaraan di mana gereja menjadi tuan rumah pada 1990 di Roma mengenai konflik Mozambique.

Pilihan untuk pertimbangan wilayah terdiri atas:

- identifikasi tempat-tempat netral, yang tidak punya simbolisme tertentu atau dukungan terhadap pihak tertentu;
- menyepakati tempat domestik yang bisa diterima semua pihak;
- memastikan keterjangkauan tempat yang sama bagi semua pihak;
- dukungan bagi forum diskusi resmi atau formal oleh saluran-saluran komunikasi yang tidak resmi, tidak tercatat dan mungkin diingkari di luar dan seputar meja formal.

3.4.7 Komunikasi dan pertukaran informasi

Transparansi dan kerahasiaan menghasilkan ketegangan yang menyulitkan dalam proses negosiasi. Akan tetapi biarpun perjalanannya terbuka atau tertutup, secara keseluruhan, akan tergantung pada bagaimana masing-masing pihak memilih untuk mempertemukan kepentingan untuk membiarkan publik mendapatkan informasi dan menciptakan lingkungan di mana mereka bisa mengeksplorasi pilihan-pilihan dan usulan dengan cara yang aman dan bertanggungjawab. Dukungan publik mungkin adalah dorongan yang penting bagi momentum proses pembicaraan, atau hambatan yang mengurangi kebebasan masing-masing pihak untuk terlibat dalam negosiasi yang serius. Transparansi membantu mengurangi kecurigaan dari luar yang dirangsang oleh kerahasiaan proses, dan bisa menjadi persiapan yang vital untuk “menjual” hasil yang dilahirkan untuk penduduk secara keseluruhan.

Di mana media tidak diikutkan, dan pembicaraan dilaksanakan secara benar-benar rahasia, peserta dengan jelas akan lebih bebas bicara terbuka, dan lebih bisa mengeksplorasi posisi dan hasil tanpa mengikat diri mereka sendiri. Selama hasil akhir negosiasi disetujui oleh semua, kerahasiaan selama proses mengizinkan pihak-pihak untuk menerima kekalahan dalam agenda hari ini untuk menang esok harinya, tanpa tuduhan-tuduhan dari luar ataupun kelemahan dalam kesepakatan. Konstituen seseorang di luar pembicaraan tidak bisa membatasi kebebasan seseorang dalam bekerja.

Ini menjadi keuntungan besar dalam pranegosiasi selama pembicaraan “saluran Oslo” antara Israel dan PLO. Akan tetapi hasil akhir tersebut mungkin jadi mengagetkan untuk konstituen mereka dan ketika dipresentasikan sebagai *fait accompli*, memicu penolakan. Ketika terperangkap dalam momentum pembicaraan yang positif tapi rahasia, satu pihak bisa menemukan bahwa mereka mengalami masalah “masuk kembali” ketika mereka meninggalkan panasnya negosiasi untuk menjelaskan kesepakatan, yang mungkin saja mengandung kompromi-kompromi, kepada konstituen mereka yang lebih luas. Aspek ini, yang kita sebut sebagai “jurang konstituen”, bisa menimbulkan akibat bagi struktur pembicaraan: mungkin penting untuk beristirahat lebih sering untuk berkonsultasi dengan konstituen.

Di sisi lain, media bisa digunakan secara aktif untuk membuat posisi tawar seorang menjadi resmi pada titik manapun, dan juga untuk membantu agar konstituen seseorang tetap mendapatkan informasi dan selalu memonitor kemajuannya. Laporan media yang teratur juga bisa mengurangi kecurigaan di antara publik “kesepakatan di balik pintu tertutup”. Secara khusus, jika ada elemen sampingan yang ditinggalkan di luar pembicaraan, kemunculan negosiasi rahasia juga bisa membakar kebencian mereka; transparansi yang lebih baik, dengan menjaga publik agar tetap mendapat informasi, bisa menjadi pembelaan diri yang kuat untuk mencegah kebencian yang demikian dan membantu memadamkan kemungkinan kapasitas para pengacau.

Cara yang paling jelas untuk memberitahu publik adalah melalui media. Karenanya pertanyaan tentang siapa yang berurusan dengan media, dan melalui saluran dan proses apa, membutuhkan kesepakatan sebelum proses dimulai. Pentingnya hal ini tidak bisa ditekankan lebih jauh: kekurangan perencanaan pada awalnya tentang topik Belfast tahun 1991, di luar embargo pers yang disepakati dengan susah-payah, menghasilkan situasi di mana pihak-pihak memanipulasi media yang haus berita untuk kepentingan mereka sendiri, membocorkan (dan kadang-kadang menjualnya) posisi rahasia lawan-lawan mereka yang ada dalam makalah.

Kedua, fasilitas apa yang ada untuk komunikasi *antara* pihak-pihak

3.4 Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik

yang bertikai? Jauh dari meja formal, mereka mungkin perlu mengkomunikasikan pikiran mereka tentang berbagai topik satu sama lain. Ini seringkali dilakukan dengan memutar posisi makalah untuk dipertimbangkan. Akankah sekretariat sentral memenuhi fungsi tersebut? Atau apakah sub-komite yang beranggotakan semua pihak bisa melakukan tugas itu?

Tergantung situasi spesifik, perancang proses bisa memilih antara prosedur yang berikut ini dengan mempertimbangkan komunikasi dan pertukaran informasi:

- negosiasi rahasia di luar pandangan orang;
- sesi-sesi negosiasi yang tertutup, dengan laporan progres yang tetap atau beberapa waktu sekali untuk dunia luar, yang disepakati semua pihak;
- embargo pers yang disepakati di antara semua peserta (dengan mekanisme penerapan yang bisa dinegosiasikan di antara semua pihak);
- hubungan dengan media menjadi pilihan masing-masing pihak;
- menyerahkan peranan hubungan masyarakat kepada pemimpin atau mediator dengan kesepakatan bersama;
- membangun sekretariat pers yang permanen untuk mengelola hubungan media atas nama semua;
- membangun sekretariat pusat untuk menyalurkan informasi di antara masing-masing pihak;
- membentuk sub-komite yang bertanggungjawab atas komunikasi antar pihak.

3.4.8 Menyusun agenda

Peserta perlu mengetahui dan menyetujui terlebih dahulu lingkup pembahasan negosiasi. Akan merusak stabilitas kalau kita mengeluarkan isu-isu baru yang substansial tapi tidak diketahui sejak awal di tengah-tengah proses negosiasi (kecuali, tentu saja, jika ini adalah bagian dari perluasan atau pendalaman proses yang dibangun melalui proses negosiasi yang sukses). Karenanya penting untuk mendefinisikan bentuk agenda, apakah dalam proses pranegosiasi yang, atau pada proses awal negosiasi formal. Ini tidak melibatkan pengangkatan isu-isu substantif, tapi berarti mendefinisikan, mendaftar dan mengurutkannya agar memuaskan semua pihak.

Agenda negosiasi yang sangat jelas bergantung erat pada konflik yang

spesifik. Tetapi dalam tahap persiapan ini, penting untuk menyetujui minimal apa permasalahan yang diangkat, dan apa persyaratan yang harus dipenuhi penyelesaian masalahnya. Contoh generik dari struktur dasar yang diperlukan disajikan di bawah ini.

1. Tindakan untuk membangun perdamaian abadi:

- Rekonsiliasi
- Reparasi
- Restorasi
- Keamanan
- Gambar perbatasan (jika relevan)

2. Tindakan untuk membangun struktur demokratis dan menghargai hak asasi manusia:

- Konstitusi
- Piagam hak asasi manusia
- Institusi dan tingkatan pemerintah

3. Tindakan untuk memajukan rekonstruksi ekonomi dan pembangunan:

- Bantuan
- Investasi ke dalam
- Penggunaan sumber-sumber daya secara strategis
- Hubungan luar

Di luar bahan-bahan dasar agenda, kesepakatan juga dibutuhkan untuk mengangkatnya. Apakah ada hal-hal yang lebih “mudah” atau lebih “sulit” yang bisa diidentifikasi? Jika demikian, konteks saja bisa mengatakan apakah akan lebih produktif untuk menangani yang mudah dulu, lebih baik untuk membangun momentum dan sikap kerjasama, atau apakah isu-isu sulit akan tetapi penting, di mana ada kesepakatan kecil saat ini, bisa ditangani dulu karena isu-isu lain tidak bisa jadi jelas kecuali jika ada kesepakatan mengenai isu-isu inti. Aspek yang lebih jauh adalah apa yang akan terjadi kalau ada kebuntuan pada isu kunci: haruskan pembahasannya ditunda dan dibuatkan struktur baru yang terpisah atau haruskah dipecahkan pada saat itu juga? Apa pendekatan yang benar yang bisa diambil? Apakah bisa mungkin untuk memulai dengan isu yang “lunak” dulu untuk memperlihatkan kepada pihak-pihak itu bahwa proses ini bisa menghasilkan, atau itu tidak mungkin?

3.4 Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik

Pilihan agenda harus dibuat dari:

- membangun proses pranegosiasi, baik publik maupun pribadi, dan mungkin juga dengan jumlah delegasi yang kecil, untuk mendefinisikan agenda sebelum negosiasi formal;
- menggunakan proses negosiasi formal untuk menyelesaikan masalah prosedural dan agenda;
- mengurutkan isi agenda sesuai dengan bobot dan tingkat kepentingannya;
- mengadopsi kebijakan jangka panjang dari serangkaian negosiasi, masing-masing membangun pencapaian pada akhirnya.

3.4.9 Mengelola jalannya negosiasi

Siapa yang akan memimpin dan menengahi jalannya? Perintah apa yang harus diberikan? Bagaimana membagi waktu antara pembicara satu dengan yang lainnya? Apakah ada tenggat waktu yang pasti bagi akhir pembicaraan? Apa peraturan dasar yang harus disetujui? Proses pencatatan apa yang bisa dipergunakan? Siapa yang akan mempertanggungjawabkannya?

Pertanyaan kunci mengenai *siapa yang memimpin* jalannya harus disepakati sebelumnya. Pihak-pihak mungkin berbagi tanggungjawab dengan membuat mekanisme perputaran di antara mereka sendiri, atau tanggungjawab itu bisa dipegang oleh individu yang bisa diterima, perwakilan dari lembaga internasional, negara yang ramah, negara yang sama sekali tidak terlibat, atau negara yang menjadi tuan rumah negosiasi. Elemen-elemen yang harus dipertimbangkan tidak hanya bisa diterima atau tidaknya individu, organisasi atau negara ini oleh semua peserta, akan tetapi yang juga relevan adalah kecocokan dan keterampilan individu-individu ini. Tentu, kadang kala pemilihan pemimpin bukan masalah pilihan bagi pihak yang bertikai akan tetapi diterapkan atas mereka oleh mediator atau sponsor luar.

Di Afrika Selatan, sistem yang ditemukan adalah menunjuk pemimpin secara bergiliran di antara mereka sendiri secara adil. Di Irlandia Utara, seorang mantan senator AS dipilih sebagai pemimpin keseluruhan proses, dengan wakil-wakilnya dari Kanada dan Finlandia. Untuk Bosnia, pemimpin/mediatornya adalah negara – AS di Dayton. Di Mozambique, pemimpinnya adalah organisasi non pemerintah yang religius, Sant'Egidio.

**Konteks akan menunjukkan yang mana cara yang paling
cocok untuk mengelola jalannya negosiasi:**

- negosiasi sebuah sistem untuk dibagi dengan pemimpin dengan cara tertentu sehingga tak ada pihak yang mengambil keuntungan dari kepemimpinan mereka baik dalam agenda yang umum maupun yang spesifik;
- memilih pihak yang cocok untuk semuanya;
- memilih pihak-pihak yang minimal bisa diterima oleh semuanya;
- identifikasi kemampuan kunci yang penting untuk fungsi tersebut;
- memilih pihak yang memiliki kekuasaan untuk mengatasi semuanya bila perlu;
- memilih pihak-pihak yang lemah dan bergantung kepada konsensus dari semua isu yang dibahas.

3.4.10 Kerangka waktu

Pertanyaan tentang *waktu* adalah sentral. Apakah negosiasi akan dibatasi oleh tenggat waktu yang ditetapkan lebih dulu? Apakah harus akhir yang terbuka, berlanjut selama apapun yang dibutuhkan untuk mencapai hasil? Ini sangat bergantung pada konteks, akan tetapi “waktu yang matang” untuk negosiasi cenderung menjadi jangka pendek, dan pada akhirnya mempunyai tenggat waktu mereka sendiri.

Satu sisi argumen menekankan bahwa tenggat waktu penting untuk mendorong orang menuju sukses. Argumen dari sisi lain adalah dengan waktu yang tidak terbatas, tidak perlu menekan peserta untuk menemukan konsesi atau persetujuan. Terlebih lagi para peserta mungkin tergoda untuk menggunakan taktik menunda-nunda kalau tekanan waktu kecil atau tidak sama sekali. Pihak yang segan berpartisipasi – yang melihat bahwa *status quo ante* yang ada sekarang tidak lebih buruk dari hasil yang akan dicapai – bisa merusak diskusi secara efektif dan menghambat kemajuan, kalau tidak ada tekanan terhadap mereka untuk menciptakan kemajuan atau bertanggungjawab kalau terjadi kegagalan. Inilah yang dikerjakan Unionis di Irlandia Utara tahun 1991 (sebagian karena mereka tidak percaya keseriusan tenggat waktu resminya), dan sepertinya apa yang dilakukan oleh Perdana Menteri Israel Netanyahu berkaitan dengan pembicaraan dengan Palestina.

Di sisi lain, tenggat waktu bisa membuat orang bergerak lebih cepat daripada yang seharusnya; melahirkan hasil yang terburu-buru dan tak lengkap. Secara mengejutkan, negosiasi hanya diberi waktu beberapa

3.4 Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik

hari atau minggu untuk mengakhiri konflik pahit yang bertahan selama bertahun-tahun. Ketakutan untuk kelihatan sebagai pihak yang menghambat terciptanya penyelesaian dengan menolak beberapa kompromi bisa menjadi dorongan yang sehat, tapi juga bisa memaksa timbulnya hasil yang buruk yang telah rusak atau ditolak.

Jika secara sungguh-sungguh waktu yang ada terbatas, satu tanggapan yang akan diberikan adalah dengan menentukan tujuan yang terbatas bagi negosiasi – pembangunan sebuah badan (melalui persetujuan semua peserta, tentang aturan prosedural, menentukan hasilnya dan seterusnya) yang pada akhirnya akan melanjutkan pekerjaan. Mencapai keberhasilan yang terbatas tapi signifikan bisa memperbaharui momentum untuk negosiasi selanjutnya dan dengan demikian memperbesar atau memperlebar jendela kesempatan. Proses ini menjadi suatu proses negosiasi yang terdiri dari tahapan-tahapan negosiasi.

Konferensi Dayton, diprakarsai dan dikontrol ketat oleh AS sepanjang waktu, menjadi contoh yang hampir sempurna tentang bagaimana tekanan yang dihasilkan tenggat waktu yang diterapkan oleh pihak ketiga (AS) dalam negosiasi pemimpin-pemimpin Bosnia. Sementara efeknya adalah menghasilkan kesepakatan sesuai tengat waktu, kualitas, kedalaman dan kemungkinan diterapkannya kesepakatan itu dan komitmen peserta untuk mengimplementasikan kesepakatan itu, menerima akibatnya (lihat Studi Kasus Bosnia). Hal yang sama, persetujuan Camp David pada tahun 1978 juga tercapai karena ada tekanan yang begitu keras dari Carter baik kepada Sadat maupun Begin untuk mencapai kesepakatan sebelum sesi berakhir atau menerima disalahkan atas kegagalannya. Tekanan seperti ini punya efek positif, membuat pemikiran terfokus pada tugas yang sedang dijalankan, dan meningkatkan kesempatan untuk melakukan konsesi untuk menghindari kegagalan. Tapi sekali lagi Camp David, hasil kesepakatan yang luas dan jangka panjanglah yang jadi korban.

Pilihan kerangka waktu meliputi:

- tak ada batas waktu, peserta tinggal sampai pekerjaan selesai;
- ada batas waktu yang disepakati;
- batasan yang realistis membatasi tujuan yang bisa dicapai dalam waktu yang ada;
- menuju ke arah penyelesaian menyeluruh pada setiap aspek perselisihan;
- pilihan untuk bernegosiasi lebih jauh mengikuti sukses pada periode awal.

3.4.11 Pengambilan keputusan

Pada interval reguler selama negosiasi, keputusan harus dibuat. Seperti yang telah kita sepakati dalam poin agenda, dan apakah lantas kita bisa meneruskan kesepakatan itu dan maju terus? Keputusan harus dibuat sedemikian rupa sehingga semua – atau sebagian besar – pihak menerima legitimasi dan sifat yang mengikat dari kesepakatan itu. Tapi ini penting untuk ditetapkan sejak awal. Kalau suatu pihak bisa mengingkari persetujuan yang telah dibuat pada sesi perundingan sebelumnya, ada bahaya kehancuran seluruh proses sebelum proses itu berakhir. Beberapa mekanisme bisa ditetapkan untuk mendefinisikan kesepakatan yang mengikat pada proses negosiasi.

Lebih jauh lagi, bagaimana sebuah kesepakatan bisa dikonfirmasi? Apakah pihak-pihak ini mempunyai waktu satu malam untuk memastikan persetujuan pihak lain pada poin-poin (mungkin pemimpin politiknya) yang tidak hadir di meja tadi? Lagi-lagi, apakah setiap poin harus disetujui dulu baru berlanjut ke poin berikutnya? Kalau demikian, ini berarti walaupun pembicaraan nanti gagal, semua kesepakatan yang dibuat sebelum bubar tetap berlaku. Atau ada prinsip-prinsip yang membatasi prinsip kerja, seperti dalam Irlandia Utara? Di bawah sistem seperti itu “tak ada yang disepakati sampai semuanya disepakati”. Pihak-pihak meletakkan poin-poin yang disetujui “di tepian” untuk referensi di masa depan, hanya untuk disetujui lagi setelah semua agenda diselesaikan.

Sisi positif dari ini adalah suatu pihak bisa melihat nilai-nilai seperti merugi di satu poin tapi untuk di poin yang lain, atau memahami bahwa mereka akan bisa menghitung keseimbangan konsesi dan keuntungannya sebelum akhirnya menyepakati seluruh perjanjian. Sisi negatif dari ini adalah ini cenderung menghasilkan karakter semua atau tidak sama sekali pada proses perundingan: kalau negosiasi gagal sebelum berakhir, maka hampir semua kesepakatan yang sudah dicapai akan dilepas dan proses apapun yang terjadi di masa depan harus mulai dari awal lagi.

Cyril Ramaphosa melukiskan formula pengambilan keputusan di Afrika Selatan sebagai: “Semua kesepakatan harus tiba pada konsensus bersama dari semua pihak. Ketika konsensus bersama tidak bisa dicapai, keputusan yang akan diambil dengan dasar konsensus yang cukup. Konsensus yang cukup didefinisikan sebagai proses pencapaian kesepakatan yang akan membawa kita ke langkah berikutnya. Pada intinya, ini akhirnya berarti bahwa nanti akan ada kesepakatan yang cukup antara dua pihak atau di dalam kedua pihak. Pihak-pihak ini adalah Partai Nasional dan ANC. Pihak-pihak yang tidak menyetujui keputusan yang diambil bisa minta ketidaksetujuan mereka dicatat, akan tetapi karena semangat kerjasama mereka mengerti bahwa mereka tidak boleh menghambat proses yang berjalan ke depan.” Ramaphosa dikutip di mana-mana dan mengakui bahwa “konsensus yang memadai

3.4 Mengembangkan Proses Negosiasi yang Spesifik

berarti ANC dan NP sepakat bahwa yang lainnya bisa ditinggalkan.”

Gagasan yang ingin disampaikan bahwa “konsensus yang memadai” perlu diturunkan ke dalam konteks yang spesifik, karena banyaknya jumlah pihak yang datang, kekuatan relatif mereka, komitmen terhadap proses dan potensi kekacauan yang ada. Secara efektif pada saat ini adalah realitas bahwa kalau ada dua pihak sebagai arus utama membuat konsensus, ini sangat sulit untuk yang lainnya, yang lebih kecil, untuk menentang dengan cara yang efektif.

Pertimbangan yang saat mengenai memfasilitasi arus utama dari kedua belah pihak menghasilkan formula baru yang lebih rumit di Irlandia Utara pada 1997. Di sana, “konsensus yang memadai” dikalkulasi berdasarkan kekuatan pemilihan umum masing-masing pihak yang ikut di dalam negosiasinya hasil yang dikemukakan pada pemilihan yang dilakukan sebelum pembicaraan, dan menghasilkan persyaratan bahwa keputusan yang diambil harus mendapat dukung lebih dari 50% masyarakat – hal ini berarti dukungan yang mewakili 50% Unionis dan 50% pemilih nasionalis.

Lalu bagaimana kesepakatan akhir – hasil yang sudah selesai dan disepakati – disepakati secara resmi atau harus diratifikasi? Apakah cukup hanya dengan membuat pengumuman bersama untuk memberikan persetujuan akan hasilnya? Ataukah perlu diadakan referendum untuk konstituen yang diwakili untuk mendapat kepercayaan publik dan resmi (*official*) akan hasilnya? Mungkin ada kebutuhan untuk mengkalkulasikan resiko yang terlibat di dalam membawa kesepakatan itu kepada massa. Mereka mungkin akan menolaknya (tapi itu akan memperlihatkan ketidakberlanjutannya). Atau debat mengenai ini akan menuju ke arah referendum dan memberi kesempatan pihak-pihak yang tidak ikut serta untuk mendapatkan lebih banyak dukungan untuk merusak penerapan hasilnya. Tapi sudah pasti persetujuan publik seperti itu memberikan legitimasi yang tak perlu dipertanyakan, seperti yang ditunjukkan oleh dukungan yang luar biasa bagi penduduk Irlandia Utara dalam referendum 1998.

Formula yang paling cocok untuk pembuatan keputusan harus disepakati pihak-pihak yang bernegosiasi. Tapi pilihan-pilihan yang ada mencakup:

- Kesepakatan total: semua pihak harus menyetujui satu poin bersama;
- Penerimaan mayoritas yang sederhana: lebih dari separuh delegasi pihak-pihak yang ada setuju;
- Konsensus: poin-poinnya didefinisikan dahulu dan disempurnakan sampai semuanya bersepakat;
- Konsensus yang memadai: proporsi yang dispesifikasi dari pihak-pihak atau delegasi harus setuju dengan poin tersebut (proporsi persisnya atau kriterianya untuk disepakati terlebih dahulu, dan tergantung pada jumlah pihak, ukuran mereka, dan kemampuan mereka untuk “menjual” persetujuan kepada konstituen yang lebih luas);
- Pemungutan suara tertutup untuk melihat derajat konsensus;
- Ada penunjukan dengan tangan untuk melihat pilihan voting. (NB: ada perbedaan yang tipis antara kesepakatan dengan konsensus. Yang terakhir mengimplikasikan bahwa diskusi berlanjut sampai pihak-pihak mencapai solusinya yang bisa diterima bersama. Kesepakatan, tentunya, bisa juga persis seperti itu, tapi juga bisa membangun preferensi satu pihak terhadap pihak tertentu, dan bukan karena kompromi sejati).
- Ratifikasi final oleh masing-masing pihak atau pengesahan melalui referendum mengenai hasil akhirnya.

Di bawah setiap poin yang dikemukakan dalam bagian ini adalah satu prinsip tunggal: proses yang baik membantu semua orang untuk terlibat, karena proses yang baik meningkatkan kemungkinan hasil yang baik

3.5 Teknik Dasar Negosiasi

Teknik dan strategi untuk negosiasi sangat tergantung pada konteks. Baik konteks dan kreativitas peserta harus memandu dan menyediakan pilihan untuk reaksi di tempat terhadap situasi yang spesifik. Buku yang baik tentang hal ini sudah ada (lihat “Referensi untuk bacaan lanjutan” pada akhir bab ini). Walaupun demikian, beberapa saran umum dan sederhana yang terbukti berguna dan bisa digunakan dalam negosiasi. Banyak di antaranya yang personal dan tips individual; yang lainnya merupakan taktik sederhana untuk meningkatkan kemampuan bicara seseorang. Tergantung situasinya, beberapa di antaranya lebih terus terang, sementara yang lain lebih sulit. Tapi semuanya bisa dipertimbangkan sejalan proses.

Saran ini tidak ditujukan untuk membantu pihak-pihak yang berkonflik untuk menang dengan mengalahkan lawannya. Kami lebih peduli terhadap

3.5 Teknik Dasar Negosiasi

penerapan proses yang baik, untuk keuntungan semuanya. Di bawah semua poin yang disebutkan ada suatu prinsip: proses yang baik membantu semua orang untuk terlibat, karena proses yang baik meningkatkan kemungkinan hasil yang baik. Proses yang baik melengkapi persaingan alamiah dalam negosiasi dengan menciptakan kerjasama. Aspek-aspek inilah yang membantu menyuburkan dan mempertahankan proses negosiasi yang sulit.

3.5.1 Membangun kepercayaan di antara semua pihak

Negosiator perlu selalu memiliki kepercayaan antara satu sama lain dan juga pada proses. Ini tidak lantas meniadakan keragu-raguan antara keduanya, tapi harus ada derajat kepercayaan timbal balik yang menyediakan basis hubungan kerja, dan mestinya ada sedikit harapan hasil yang maksimal akan muncul dari proses ini. Berikut adalah beberapa aturan dasar permainan negosiasi:

Pastikan kepercayaan. Aturan yang paling baku bagi negosiasi adalah bahwa yang dikatakan belum tentu diulangi di luar ruangan rapat tanpa izin. Masing-masing pihak membutuhkan keyakinan dalam membahas isu-isu yang serius dan sensitif dengan kepercayaan. Ini harus disepakati sebelumnya dan keyakinan dalam subjek ini harus datang berulang kali dari semua pihak, dan tunjukkanlah dengan perilaku yang sesuai. Kepercayaan adalah kunci sebuah negosiasi.

Tunjukkan kemampuan dan komitmen. Rasa saling menghormati muncul dari kesadaran timbal balik akan kemampuan lawan untuk melakukan tugas negosiasinya dan kemauan mereka untuk bertahan mengikuti prosesnya sampai pekerjaan itu selesai. Kemampuan dan komitmen dalam proses negosiasi menuju ke arah kepercayaan pada hasilnya. Suatu pihak perlu menunjukkan kualitas seperti ini, seawal dan sesering mungkin, dalam tingkah laku, hanya karena ia perlu mencari hal yang sama di kelompok lain.

Berempati. Berhubungan dengan cara yang manusiawi dengan musuh lama sangat sulit. Tak ada jalan yang mudah untuk menghapus sejarah tentang pereperangan yang sudah lewat dan hal-hal yang mengikutinya. Tapi jika seseorang hanya melihat iblis di seberang meja, maka kesepakatan tak akan pernah tercapai. Meski usaha yang dibutuhkan seringkali sangat berat, penting untuk melihat lawan sebagai manusia, untuk mencoba setidaknya memahami bahwa mereka pun punya kesakitan dan kemarahan dari masa lalu, dan menyadari bahwa merekapun pasti telah berusaha untuk melewati prakonsepsi yang sama di pihak lain.

Menjaga keyakinan dalam solusi. Kalau rasa frustrasi karena proses menjadi terlalu besar, pertimbangkan alternatif dari negosiasi. Mereka akan hampir pasti menjadi jauh lebih buruk daripada makhluk menyebarkan yang bicara dengan tajam. Ingat alasan yang membuat pihak seseorang untuk duduk di meja ini adalah konsekuensi yang tidak

enak dari kepergian tiba-tiba. Kecuali gundukan-gundukan di jalan, pertahankanlah keinginan untuk tetap berjalan.

3.5.2 Menciptakan kejernihan

Informasi yang akurat, sekalipun tidak menyenangkan, adalah vital. Tanpa informasi lengkap, tak ada keputusan yang komprehensif dan tahan lama yang bisa dibuat. Tanpa keputusan yang tahan lama, tak ada solusi yang bisa dicapai.

Pertanyakan pihak lain. Untuk mencegah kelihatan seperti interogasi, gunakan pertanyaan terbuka sebanyak mungkin. Pertanyaan tertutup mengundang jawaban sederhana, jawaban ya atau tidak: misalnya, "Apakah Anda menginginkan konstitusi baru?" tak akan mendapatkan jawaban yang rumit, dan menarik informasi yang lebih kaya: misalnya, "Konstitusi seperti apa yang Anda inginkan?" Pertanyaan terbuka seringkali bermula dengan "mengapa?", "bagaimana?", "bagaimana jika?", dan seterusnya.

Parafrasekan, jelaskan dengan singkat. Setelah pertanyaan terbuka dijawab, mainkan ulang ringkasan atau ucapkan dengan cara lain kepada yang menjawabnya. Parafrase bermula dengan, "Jadi bagaimana dengan...?", dan seterusnya. Tanyakan pertanyaan lebih jauh untuk klarifikasi. Lanjutkan proses ini sampai jawabannya memuaskan. Ini tidak hanya mencari informasi yang akurat, ini juga memastikan lawan bicara kita bahwa argumen mereka sudah jelas, didengar dan dimengerti – persis situasi yang hilang pada saat retorika konflik.

Jaga fokus isu. Bagi pihak yang berkonflik, isu yang paling mendasar jadi dalam dan signifikan di luar penilaian objektif mereka. Masing-masing pihak akan menjalani tahun di mana sakit hati dan kemarahan berjalanan erat dengan isu. Emosi itu perlu diekspresikan dan dimengerti. Tapi hanya untuk maksud klarifikasi, sesi tanya-jawab yang dingin dan tetap fokus akan membantu mengekstraksikan informasi vital tanpa meningkatkan temperatur emosional.

Padamkan kemarahan. Kemarahan akan terlihat dalam proses negosiasi. Itu alamiah dan tapi kita tetap ingat penting isu yang sedang kita bawa. Manuver sederhana untuk menurunkan kemarahan bisa memadamkan kemarahan tanpa bergeser dari isu yang diangkat: ambil waktu sebentar untuk mendinginkan temperatur; sama-sama mengetahui bahwa keduanya emosional; mengenali ketakutan, kepedihan dan kemarahan yang bersarang di masyarakat yang terlibat sebagai masalah bersama bagi proses negosiasi, dan seterusnya.

3.5.3 Menciptakan saling pengertian

Tanpa saling pengertian yang penuh, proses ini parti akan gagal. Semua isu harus dipahami sepenuhnya dengan urutan untuk memulai fase penyelesaian masalah dalam membangun solusi. Kebanyakan darinya

3.5 Teknik Dasar Negosiasi

akan datang bersama masing-masing pihak. Informasi tambahan bisa dikumpulkan dari luar. Teknik yang dianjurkan termasuk berikut ini:

Membedakan persepsi dari isu. Secara alamiah, banyak isu yang menjadi pembahasan dalam konflik yang memiliki efek emosional dan psikologis. Hal ini tidak seharusnya dijauhan atau ditekan. Yang penting adalah, pertama, perlihatkan semua isu objektif yang menjadi substansi konflik, perlihatkan dan buat orang mengerti; kedua, persepsi – perasaan, kenangan akan rasa sakit dan pengorbanan, cara pandangan satu sama lain juga harus ditunjukkan dan didengar; ketiga, perjelas lagi perbedaan di antara keduanya. Mungkin berguna untuk membedakan antara yang satu merupakan isu *objektif* (diskriminasi sumber daya, konflik wilayah, dan sebagainya) dan isu *hubungan* (persepsi, kepercayaan dan citra yang dimiliki tentang pihak yang berlawanan). Membangun penyelesaian dalam proses negosiasi akan berkonsentrasi pada yang pertama: tapi perhatian kepada yang terakhir perlu diangkat dalam beberapa tahap dengan suatu cara, karena masing-masing pihak perlu memahami ini. Ketika hubungan kerja berkembang ke arah yang baik, isu ini akan mendingin dengan sendirinya. Seorang mediator yang baik akan bisa menilai saat-saat yang tepat untuk mencurahkan perasaan, seperti kata, "membiarkan sedikit darah" yang sering diucapkan.

Kenali kebutuhan dan kepentingan. Kebutuhan yang dalam mendasari isu-isu yang diekspresikan dan tuntutan-tuntutan dalam konflik identitas. Dengar baik-baik tentang pembicaraan pihak-pihak lain tanyakan dan coba untuk menggali lebih dalam dan mengidentifikasi kebutuhan itu. Kebutuhan penentuan nasib sendiri mungkin menggambarkan kebutuhan mereka akan rasa aman bagi masa depan komunitasnya. Tuntutan akan kekuasaan politik juga menggambarkan kebutuhan dasar akan pengakuan identitas melalui partisipasi politik. Kepentingan politik dan isu adalah hal-hal yang diperlukan dalam negosiasi politik dan penyelesaian; tapi perhatian terhadap dan pengakuan akan kebutuhan mendasar ini bisa membawa masing-masing pihak jadi memiliki pemahaman yang lebih dalam tentang posisi mereka dan konflik mereka. Tambahan lagi, seringkali kebutuhan dasar banyak pihak dalam konflik, sekali tertangkap dalam kerangka keamanan atau ekspresi identitas, mungkin sama saja. Perspektif baru ini menyediakan informasi baru yang penting untuk masing-masing pihak, membantu mencari kesamaan pijakan dan menarik pihak-pihak ini untuk ikut bekerjasama dalam proses yang kooperatif. Sebagai ilustrasi, ada kecenderungan dari aktor eksternal, dan, terutama masyarakat internasional, ketika ada konflik identitas muncul langsung tergesa mengambil keputusan bahwa otonomi wilayah merupakan jalan keluarnya. Ini kadang-kadang merupakan respon dramatis terhadap isu, yang bisa isu sebenarnya adalah keamanan atau sumber daya, dan yang hanya bisa diangkat dengan mekanisme yang tidak perlu sampai kejantung negara dan integritas teritorialnya.

Ambil nasihat ahli. Lihat keluar proses negosiasi untuk mencari informasi, jika perlu. Ini mungkin relevan dengan informasi tentang skenario masa depan yang sedang diperdebatkan di meja. Ini tidak menunjuk pada informasi sebagai amunisi untuk melawan musuh, tapi informasi yang dibagi-bagi dan mempertajam diskusi. Dengan persetujuan pihak lain, komisi yang di luar melaporkan studi di luar atau laporan tentang proses negosiasi. Proyek pencari fakta bisa mengeluarkan laporan yang dingin dan tidak memihak tentang subjek yang dipertentangkan dalam pembicaraan. *Kelompok kerja ahli* bisa mengambil isu penting dari agenda pembicaraan, dan menghasilkan proposal dan kemungkinan-kemungkinan yang jelas mengenai solusi terhadap masalah.

3.5.4 Melakukan Tindakan

Akhirnya, ketika pengumpulan informasi selesai dan rasa percaya mulai berkembang dan saat posisi masing-masing menjadi sangat jelas, fase penyelesaian masalah dimulai. Beberapa teknik kecil bisa menyederhanakan tugas-tugas yang mengerikan dalam fase yang sulit ini.

Sederhanakan. Seringkali hambatan paling besar bagi gerakan adalah agenda yang sangat kompleks. Menyederhanakan berarti membagi-bagi elemen dalam agenda menjadi isu-isu yang lebih sederhana dan mudah diangkat. Ini bisa dilakukan secara bertahap di seberang meja atau ditugaskan kepada sub-komite yang menangani masalah isu untuk diskusi dan proposal, atau menugaskan ini kepada kelompok kerja di luar yang bekerja untuk perhatian dan laporan.

Memprioritaskan isu. Cara lain untuk mengklarifikasi agenda yang rumit adalah mengurutkan bagian-bagian sesuai dengan prioritas. Mereka bisa diangkat dalam urutan kepentingan, atau sebaliknya dalam urutan kesulitan, seperti yang disepakati semua pihak.

Memisahkan usulan dari pengarang. Sudah menjadi karakteristik negosiasi yang kompetitif bahwa usulan satu pihak mengenai solusi bisa tidak diterima oleh pihak lain hanya karena darimana usulan itu berasal. Usulan itu mungkin sangat logis isinya, tapi tidak dapat diterima karena dengan menerimanya berarti menyerah kalah. Coba untuk mengakses usulan lawan karena mutunya bukan karena asalnya.

Boks 5

Teknik negosiasi: beberapa prinsip dasar

1. **Membangun rasa saling percaya antara pihak-pihak yang bertikai.** Harus ada saling kepercayaan dalam derajat tertentu yang memungkinkan hubungan kerja dasar. Ini bisa dipelihara dengan:
 - *memastikan kerahasiaan;*
 - *memperlihatkan kemampuan dan komitmen;*
 - *berempati;*
 - *mempertahankan kepercayaan pada solusi.*
2. **Menciptakan kejernihan.** Tanpa informasi yang cukup dan akurat, tidak ada keputusan yang komprehensif dan tahan lama yang bisa dicapai. Jika diskusi yang berguna dan jernih dengan:
 - *menanyakan pertanyaan terbuka* (seperti “konstitusi seperti apa yang Anda inginkan?”), daripada menanyakan pertanyaan tertutup atau pertanyaan interogatif (seperti “apakah Anda mau konstitusi baru?”);
 - *parafase atau meringkas* jawaban lawan bicara untuk memastikan akurasi, dan menanyakan pertanyaan lebih jauh untuk klarifikasi;
 - *mempertahankan fokus* pada substansi isu;
 - *meredakan kemarahan* dengan mengambil istirahat pendek dan saling mengenali emosi kedua belah pihak.
3. **Menciptakan saling pengertian.** Semua isu harus dipahami secara penuh untuk memulai fase penyelesaian masalah dan membangun solusi. Ini bisa dibawa lebih jauh dengan:
 - *membedakan persepsi dari isu.* Pertama, semua isu objektif dari substansi harus dijabarkan dan dimengerti. Kedua, persepsi ketakutan dan pandangan satu sama lain harus dikemukakan dan didengar;
 - *mengenali kebutuhan dan kepentingan.* Fokus dan mengenali kebutuhan dasar semua pihak;
 - *meminta nasihat ahli.* Informasi dari luar bisa digunakan untuk menghidupkan diskusi melalui proyek pencarian fakta atau kelompok kerja ahli.
4. **Melakukan tindakan.** Ketika informasi sudah dikumpulkan dan rasa percaya mulai berkembang dan saat posisi masing-masing menjadi sangat jelas, fase penyelesaian masalah dimulai. Fase sulit ini bisa difasilitasi dengan:
 - *seederhanakan.* Menyederhanakan berarti membagi-bagi elemen dalam agenda menjadi isu-isu yang lebih sederhana dan mudah diangkat.;
 - *memprioritaskan isu.* Mengurutkan bagian-bagian sesuai dengan prioritas atau sebaliknya dalam urutan kesulitan;
 - *membangun dari proposal pihak lain;*
 - *identifikasi landasan yang sama.* Bahkan sedikit kesamaan bisa mendorong semua peserta dan menumbuhkan momentum;
 - *menjadi perantara konsesi.* Khususnya kalau dilihat dari semua pihak sudah mengeras menjadi seperangkat posisi terhadap sebuah pertanyaan.

Mekanisme lain yang perlu dipertimbangkan adalah agar rancangan tersebut tidak dianggap berasal dari salah satu pihak, seorang mediator atau pihak ketiga yang independen perlu mendengarkan kedua belah pihak dan kemudian menyiapkan sebuah rancangan diskusi.

Mengembangkan proposal dari pihak lain. Jika pihak berlawanan menawarkan proposal yang cukup bisa diterima, mereka akan lebih mudah sepakat pada sebuah proposal lain yang mengakui dan mendasarkan diri atas masukan-masukan mereka.

Mengidentifikasi kesamaan. Meskipun kadangkala proses negosiasi tampak seperti hanya menggarisbawahi perbedaan antara pihak-pihak yang bertikai, tetaplah penting untuk menemukan kesamaan-kesamaan sekecil apapun. Adanya sebuah agenda yang disetujui lebih dahulu atau definisi bersama mengenai masalah merupakan contoh kesamaan tersebut. Dan, membuktikan bahwa persamaan dapat dan telah diciptakan antara pihak-pihak yang dahulu bermusuhan. Mengidentifikasi kesamaan-kesamaan sekecil apapun selama proses negosiasi berlangsung dapat mengejutkan dan memberi dorongan bagi semua peserta, serta membantu mendorong momentum ke arah kesamaan pandangan dan kerjasama lebih lanjut.

Konsesi perantara. Khususnya apabila pandangan kedua belah pihak telah menjadi kaku, cara-cara tidak resmi dapat menjadi pilihan tepat yang harus diperankan oleh perantara. Cobalah untuk mencari kompensasi-kompensasi, menerapkan strategi *quid pro quo*, atau strategi *mundur selangkah untuk maju dua langkah*. Inti bernegosiasi adalah membuat kesepakatan dan berkompromi.

3.6 Alat untuk Memecahkan Kebuntuan

Dengan atau tanpa pihak ketiga, baik jika motivasi rendah ataupun tinggi, negosiasi dapat saja tiba-tiba mengalami kebuntuan. Pada umumnya, jika desain proses telah cukup fleksibel, kebuntuan dapat lebih mudah diatasi. Namun selain itu, terdapat sejumlah teknik yang telah diuji yang mungkin berguna untuk mengatasi situasi tersebut.

3.6.1 Membangun koalisi

Gagasan untuk membangun suatu koalisi komitmen antara semua pihak yang menginginkan negosiasi telah diulas dalam Bagian 3.4.1. Koalisi semacam itu harus lintas-batas: baik di dalam kelompok maupun antarkelompok. Juga akan berguna lagi apabila koalisi tersebut melibatkan masyarakat luas di luar pihak-pihak yang berunding: opini publik yang mendukung kesepakatan negosiasi dapat menjadi sumber tekanan yang kuat, terutama terhadap para politisi yang memerlukan dukungan publik. Mereka yang mempercayai pentingnya keberlanjutan negosiasi tidak akan sekaku soal konsensi daripada mereka yang tidak percaya. Sebuah koalisi pro-negosiasi yang kuat dapat meningkatkan

3.6 Alat untuk Memecahkan Kebuntuan

tekanan pada mereka yang membuat buntu negosiasi dengan ancaman yang tersirat bahwa merekalah yang akan bertanggungjawab apabila negosiasi berhenti atau gagal. Secara lebih positif, anggota-anggota koalisi lintas-kelompok dapat bekerjasama mendorong para atasannya untuk melakukan apa yang diperlukan untuk memfasilitasi penyelesaian masalah.

3.6.2 Jalur-jalur tidak resmi

Juga telah diulas sebelumnya, di Bagian 3.4.6, tentang perlunya cara-cara komunikasi tidak resmi. Cara-cara ini melengkapi dan kadang kala menjembatani cara-cara yang lebih resmi di meja negosiasi atau sekretariat. Cara-cara ini bisa berbentuk apa pun, namun semakin banyak mereka ada, semakin mudah pula untuk mendiskusikan masalah-masalah yang dalam suasana resmi tidak bisa didiskusikan secara terbuka. Di Camp David, “jalan-jalan di hutan” merupakan cara yang lazim digunakan. (Istilah ini cukup pantas: tempatnya memang dikelilingi oleh hutan, dan ada tempat yang nyaman untuk istirahat.) Di Irlandia Utara, versi yang sama seperti itu diistilahkan dengan “suara-suara di koridor”. Di Afrika Selatan, persahabatan informal selama menonton “Roelf & Cyril Show” memungkinkan perkembangan apa yang secara prosaik dikenal sebagai “Jalur”: jalur komunikasi yang melengkapi proses resmi. Di Finlandia, sauna merupakan jalur yang digunakan. Di Norwegia, jalurnya adalah berbincang-bincang di depan api unggun.

Cara-cara seperti itu bertumbuh melalui proses pra-negosiasi dan negosiasi, dan tidak dapat diramalkan sebelumnya atau diresepkan. Namun penting bahwa para peserta mengenali pentingnya mekanisme-mekanisme tersebut untuk melicinkan proses pembicaraan formal, dan sadar kemungkinan munculnya cara-cara tersebut bila ada kesempatan. Cara-cara tersebut kadangkala perlu dibantah keberadaannya, maka bisa saja tidak melibatkan pemimpin kelompok atau orang-orang terkenal, kecuali bila ada kondisi yang memungkinkan. Pada umumnya, cara-cara ini merupakan pembicaraan diam-diam di balik layar oleh delegasi tingkat kedua, dengan tujuan menerangkan dengan lebih jelas posisi, masalah, batasan dan persepsi hambatan antara kedua pihak yang bertikai.

3.6.3 Subkelompok

Pemikiran mengenai subkelompok atau subkomite telah beberapa kali disinggung sebagai cara membagi-bagi agenda menjadi bagian-bagian yang lebih bisa dikendalikan. Secara lebih spesifik, apabila sebuah rintangan tertentu menimbulkan kebuntuan negosiasi pada *item* agenda tertentu, sebuah subkelompok *ad hoc* dapat berunding untuk mendiskusikan masalah tersebut. Di luar meja negosiasi resmi, kelompok kecil ini dapat membicarakan masalah secara lebih jelas dan lebih bebas berpikir untuk mengatasi masalah tersebut. Anggota kelompok kecil ini

Sejumlah cara dapat digunakan untuk memecahkan kebuntuan negosiasi, antara lain membangun koalisi, menggunakan cara-cara tidak resmi, dan mediasi ulang-alik.

tentunya bertanggungjawab kepada delegasinya masing-masing, namun ketiadaan notulensi formal, retorika, kebutuhan untuk melindungi jabatan dan keberadaan spesifisitas agenda tertentu dapat memfasilitasi pembuatan kesepakatan jadi lebih cepat, adil dan kooperatif. Ujar seorang negosiator Irlandia Utara:



Bila kamu bersama tiga atau empat orang perunding, kamu dapat membicarakan masalah secara mendalam. Itu karena kamu bisa berkata, 'Lihat, berhentilah omong kosong, apa sebenarnya masalah dengan x?' Dan si orang lain akan menjawab, 'Yah, sebenarnya kami memiliki masalah dengan a, b dan c.' Dan kemudian kamu mulai membicarakan masalah tersebut. Bila kamu duduk bersama 40 orang dalam sebuah ruangan, sukar untuk mengatakan hal demikian.

3.6.4 Mediasi ulang-alik

Ketika negosiasi formal mengalami masalah pada sebuah isu tertentu, mungkin lebih baik bila formalitas ditinggalkan dan mediasi ulang-alik dimulai: diskusi yang diadakan antara pimpinan sidang atau mediator dengan salah satu pihak, dan baru kemudian dengan pihak lainnya. Proses ini memungkinkan penjelasan mengenai kedudukan salah satu pihak mengenai masalah tersebut, menyampaikan kedudukan pihak lain dengan akurat (yang didapatkan dari mediasi ulang-alik dengan pihak lain sebelumnya) dan mendefinisikan kepentingan, harapan dan kemungkinan tiap-tiap pihak mengenai masalah tersebut. Pimpinan sidang atau mediator juga bisa menggambarkan situasi dengan lebih jernih daripada bila ia berada dalam sidang pleno, dan kemudian menyampaikannya kepada semua pihak dengan lebih jelas.

3.6.5 Pembicaraan berdekatan

Sebuah prosedur yang serupa dengan mediasi ulang-alik adalah pembicaraan berdekatan. Perbedaannya, kedua belah pihak berada di satu lokasi negosiasi, dan bukan hanya tetap tinggal di wilayahnya sendiri dan menunggu dikunjungi oleh mediator. Dalam negosiasi ini, mereka berkedudukan di tempat yang sama, mungkin di ruangan yang berbeda dalam satu bangunan, tapi berkomunikasi hanya melalui diskusi bilateral dengan pimpinan sidang atau mediator. Hal ini berguna sebagai pengantar negosiasi *face-to-face* atau untuk pra-negosiasi. Kedekatan kedua pihak memungkinkan hal ini, tanpa harus melakukan pertemuan muka (yang mungkin tidak dapat diterima pada saat ini). Ini juga bisa digunakan untuk meredakan ketegangan bila terjadi kebuntuan negosiasi. Kedekatan menjaga fokus pada masalah yang terpenting, yang mungkin saja hilang bila kedua pihak meninggalkan tempat negosiasi.

3.6 Alat untuk Memecahkan Kebuntuan

3.6.6 *Referendum, konsultasi dan mandat*

Dalam skala yang lebih besar, namun berguna dalam situasi yang tepat, pihak-pihak tersebut mungkin menginginkan dukungan yang lebih luas terhadap langkah tertentu. Khususnya bila kemajuan negosiasi telah cukup penting, kebuntuan negosiasi bisa saja disebabkan kecemasan mengenai penerimaan hasil negosiasi atau konsesi tertentu oleh masyarakat luas. Kecemasan untuk melangkah lebih jauh tanpa dukungan menyebabkan delegasi memerlukan persetujuan dari pendukungnya atau masyarakat luas. Meskipun memboroskan waktu dan rumit, hal ini dapat mendorong perubahan dan mempercepat jalannya negosiasi. Salah satu contoh adalah referendum khusus untuk orang kulit putih pada tahun 1992 yang diperintahkan oleh Presiden Afrika Selatan, F. W. de Klerk untuk memperbaharui mandatnya untuk berunding dengan organisasi-organisasi anti-apartheid. Hasil referendum, yang secara mutlak mendukung kelanjutan negosiasi, memberikan dorongan yang penting bagi de Klerk dan memberikan kepercayaan baru pada gerakan reformasi.

Referendum demikian tentu saja harus dilaksanakan dengan kehati-hatian. Meskipun terdapat perencanaan yang matang, referendum selalu memiliki resiko penolakan: perhitungan ini harus dilakukan dengan hati-hati, karena respon yang negatif akan sangat menghalangi atau malah menghancurkan proses negosiasi.

3.6.7 *Suplemen tidak resmi untuk bernegosiasi*

Di luar proses negosiasi, termasuk yang *ad hoc* dan tidak resmi, umumnya ada sejumlah orang yang lebih besar yakni masyarakat madani di negara yang mengalami konflik. Orang-orang ini biasanya bukan bagian dari proses negosiasi, tetapi mereka tetap merupakan bagian dari konflik dan bagian dari potensi penyelesaiannya. Dalam populasi tersebut terdapat organisasi, kelompok dan individu yang memiliki proses masing-masing dan cara-cara komunikasinya – serta keahlian mereka – yang bisa dipergunakan oleh para perunding. Elemen-elemen tersebut meliputi institusi dan pemimpin agama, kelompok bisnis, institusi akademik, kelompok buruh, kelompok perdamaian, kerjasama lintas komunitas dan lain-lain. Ketika terjadi kebuntuan negosiasi, elemen-elemen ini akan terus ada. Mereka siap berfungsi untuk mendukung, atau menjadi alternatif, proses pembicaraan itu sendiri.

Boks 6

Memecahkan Kebuntuan

Berikut ini adalah beberapa teknik-teknik yang teruji yang berguna untuk memecahkan kebuntuan negosiasi:

1. **Membangun koalisi** – Membangun sebuah koalisi komitmen yang kuat antara semua pihak yang menganggap negosiasi penting.
2. **Cara-cara tidak resmi** – Jalur tidak resmi dapat melengkapi dan kadang kala menggantikan sementara cara-cara resmi. Semakin banyak terdapat jalur tidak resmi, semakin mudah melanjutkan diskusi mengenai masalah yang dalam forum resmi tidak dapat dinegosiasikan secara terbuka.
3. **Subkelompok** – Ketika halangan tertentu memacetkan negosiasi, sub-kelompok atau sub-komite dapat membicarakan masalah tersebut secara lebih terbuka, di luar formalitas.
4. **Mediasi ulang-alik** – Diskusi antara pimpinan sidang atau mediator dengan masing-masing pihak secara bergantian, sehingga memungkinkan proses penjelasan posisi tiap-tiap pihak mengenai masalah tertentu, mengkomunikasikannya secara akurat, dan mendefinisikan keinginan dan harapan tiap pihak mengenai masalah tersebut.
5. **Pembicaraan berdekatan** – Delegasi kedua pihak berada di tempat yang berdekatan, tapi berkomunikasi hanya melalui pimpinan sidang.
6. **Referendum, konsultasi dan mandat** – Tiap pihak mungkin menginginkan dukungan yang luas terhadap langkah tertentu, seperti melalui referendum, sebelum melangkah terlalu jauh tanpa dukungan masyarakat mereka.
7. **Suplemen tidak resmi untuk bernegosiasi** – Masyarakat madani yang lebih luas di suatu negara, seperti institusi dan pemimpin agama, kelompok bisnis, buruh dan perdamaian bisa berperan sebagai pendukung atau pengganti proses negosiasi itu sendiri.

3.7 Bantuan Pihak Ketiga

Bisa saja terdapat alasan yang baik untuk menggunakan peran institusi akademik untuk memfasilitasi, katakanlah, suatu lokakarya untuk memecahkan masalah yang macet tersebut, yang memungkinkan sekelompok kecil wakil delegasi bertemu untuk membicarakan masalah tersebut dalam lingkungan yang netral dan bersama-sama menganalisis alternatif-alternatif terhadap kebuntuan negosiasi. Pemimpin atau kelompok agama bisa melampaui batasan yang tidak bisa dilampaui negosiator resmi untuk menjaga kelanjutan negosiasi. Kelompok bisnis mungkin memiliki basis yang nyata dan mapan untuk komunikasi dan kerjasama yang dapat digunakan.

Sekali lagi, kemungkinan untuk menggunakan cara-cara tidak resmi tergantung pada apa yang tersedia dalam situasi tersebut. Tetapi, semua pihak harus sadar akan kemungkinan tersebut, menghidupkan kemungkinan penggunaannya, dan secara khusus selalu mencari cara-cara tambahan untuk melengkapi proses-proses resmi yang digunakan dalam negosiasi resmi.

3.7 Bantuan Pihak Ketiga

3.7.1 Pengantar

Intervensi pihak ketiga semakin populer dalam negosiasi, baik sebagai unsur utama proses negosiasi maupun sebagai alat pemecah kebuntuan yang bersifat sementara. Karena kemungkinan penggunaannya luas, kehadiran pihak ketiga perlu diperhatikan sebagai mekanisme tersendiri.

Pihak ketiga –yakni orang, kelompok, institusi atau negara yang tidak diidentifikasi secara langsung maupun tidak langsung dengan salah satu pihak yang berkepentingan dengan konflik tersebut– sangat efektif menjadi pemimpin sidang atau fasilitator proses negosiasi. Dan pada sebuah konflik yang berlangsung lama, terutama bila terjadi kebuntuan atau kejenuhan pandangan, masuknya perspektif baru yang diberikan pihak ketiga merupakan suatu keuntungan tersendiri. Dua pertanyaan awal yang terpenting adalah: Apakah dibutuhkan pihak ketiga? Dan, bila ya, siapa?

Proses perdamaian Afrika Selatan mencapai penyelesaian tanpa intervensi formal pihak ketiga dalam proses negosiasinya, meskipun intervensi pihak ketiga terjadi mengenai keikutsertaan Inkatha dalam pemilihan umum tahun 1994. Sebuah intervensi tingkat tinggi oleh dua mantan ‘sesepuh’ kebijakan luar negeri, Lord Peter Carrington (Inggris) dan Henry Kissinger (AS) menghasilkan sedikit kesimpulan, sementara intervensi tingkat tinggi (yang sedikit lebih rendah) lainnya oleh seorang Kenya, Okumu, sangat berhasil. Terdapat gejala, baik sukarela maupun tidak, untuk menggunakan intervensor atau mediator dari luar konflik. Sebagian dari gejala ini tumbuh dari semakin inginnya komunitas internasional mengambil peran tersebut, dan konteks baru yang mereka dapatkan sejak berakhirnya Perang Dingin. Lebih lagi, intervensor

semakin sering bekerja dalam koalisi (sebagai contoh, kerjasama Kelompok Kontak, OSCE, wakil PBB, AS, EU dan berbagai LSM di Bosnia).

Bahkan jika pihak ketiga tidak digunakan selama negosiasi, terdapat peran yang terbatas namun efektif bagi seseorang atau kelompok untuk memuluskan jalan suatu diskusi kecil-kecilan mengenai suatu masalah atau hal-hal yang mengganjal. Seorang mediator yang independen sangat ideal untuk melakukan hal ini. Mediator ini cukup memfasilitasi diskusi yang terfokus pada pokok kebuntuan tersebut, tujuannya agar semakin meningkatkan komunikasi dan kesepahaman serta untuk mendorong munculnya kemungkinan kesepakatan. Sekali lagi, delegasi yang sedikit jumlahnya akan sangat membantu proses tersebut. Bahkan manakala pihak ketiga memediasi pembicaraan formal, sebuah diskusi sub-kelompok berskala kecil dengan mediator lain (atau anggota tim mediator eselon kedua) dapat berguna pula.

Sebuah cara lain menggunakan intervensi adalah untuk mencari arbitrase mengenai masalah yang mengganjal, baik oleh mediator yang sudah ada atau orang lain atau kelompok yang memiliki relevansi dengan masalah yang sedang dipertanyakan. Sementara arbitrase sering dikritik karena solusinya yang tidak menunjukkan posisi mana ia berada, jika kebuntuan negosiasi benar-benar terjadi di kedua pihak yang sama-sama tidak menemukan jalan lain, arbitrase benar-benar diperlukan dan bisa diterima oleh kedua pihak sebagai alternatif terhadap terhentinya seluruh proses.

Secara umum, mediasi merupakan salah satu alat penting dalam negosiasi. Jika tidak cocok terhadap keseluruhan proses, mediasi *ad hoc* dalam berbagai bentuk bisa digunakan untuk masalah-masalah tertentu. Masalah itu akan selalu mendefinisikan karakter mediator atau arbitrator yang paling tepat.

Pertama dan yang terutama, pihak ketiga harus dapat diterima oleh semua pihak. Biasanya, ini dinyatakan sebagai kenetralan atau imparzialità pihak ketiga. Namun tidak ada pihak ketiga yang benar-benar tidak memihak atau netral, karena mereka selalu memiliki agendanya sendiri – baik negara yang memiliki kepentingan regional dalam konflik tersebut, atau individu yang ingin dikenal untuk hasil negosiasi yang sukses.

Sama pentingnya dengan imparzialità atau netralitas adalah penerimaan pihak ketiga tersebut. Pihak ketiga bisa muncul dari dalam konflik tersebut, bahkan dari salah satu pihak – contohnya, pemimpin agama, tokoh bisnis atau tokoh masyarakat – selama terdapat cukup pengaruh pada mereka dari semua pihak dan kapasitas untuk bertindak netral. Mungkin cara termudah untuk menyimpulkan kualitas penerimaan ini adalah dengan menerapkan kepercayaan, yang kita bahas di depan,

Pertama dan yang terutama, pihak ketiga harus dapat diterima oleh semua pihak.

3.7 Bantuan Pihak Ketiga

perlu dikembangkan antara pihak-pihak yang bertikai agar bisa menumbuhkan hubungan kerja yang memuaskan. Intervenor memerlukan kepercayaan dari semua pihak agar bisa berfungsi.

3.7.2 Jenis-jenis intervensi

Intervensi pihak ketiga merupakan konsep yang luas. Kita akan meminjam karya-karya para ilmuwan untuk mendapatkan gambaran yang lebih terfokus mengenai apa yang bisa dicapai, mengingat bahwa analisis yang rapi tersebut selalu merupakan simplifikasi dari kondisi dunia. Istilah-istilah yang digunakan dalam penjelasan berikut ini tidak sangat mutlak; kita menggunakannya untuk menunjukkan perbedaan antara jenis-jenis intervensi, bukan sebagai definisi yang mutlak.

Secara umum, kita mengidentifikasi lima macam peran intervenor yang tumpang tindih, yang masing-masing tepat untuk fase dan kondisi yang tertentu. Masing-masing dapat diperankan oleh pihak yang berbeda, tetapi juga satu intervenor bisa berfungsi lebih dari satu peran.

Konsiliasi

Seorang konsiliator menyediakan jalur komunikasi antarpihak. Tujuan utama konsiliasi adalah untuk membantu mengidentifikasi isu-isu terpenting yang menyebabkan ketegangan, untuk meredakan ketegangan dan menggerakkan kedua pihak untuk melakukan interaksi langsung (yaitu negosiasi) mengenai isu-isu yang teridentifikasi. Dalam kerangka kita, konsiliasi terutama penting dalam fase *pra-negosiasi*, ketika ia bisa menjelaskan agenda untuk diskusi lebih lanjut, mendorong dibangunnya “pemetaan” bersama, mengurangi ketegangan dan memfasilitasi pemahaman lebih lanjut mengenai sasaran dan tujuan pihak lainnya, dan menjembatani kedua pihak yang berlawanan sehingga bisa bekerja sama. Pihak-pihak yang bertikai ini tidak perlu bertemu langsung dalam tahapan konsiliasi ini.

Kerja Adam Curle dalam konflik Nigeria (1967-1970) merupakan contoh konsiliasi. Meskipun Curle dan rekan-rekannya tidak pernah mempertemukan pemerintah Nigeria dan pemberontak Biafra, mereka berulang-alik antara kedua pihak membawa pesan-pesan, melakukan diskusi bilateral dengan tiap-tiap pihak untuk membantu mereka mendapatkan gambaran yang jelas tentang posisi mereka, pandangan mereka terhadap isu dan ide-ide untuk penyelesaiannya, kemungkinan kemajuan dalam negosiasi dan lain-lain.

Fasilitasi

Seorang fasilitator membahas hubungan dan isu-isu antara pihak-pihak yang bertikai. Fasilitator membawa wakil-wakil kedua pihak, biasanya dalam lingkungan yang netral. Fasilitator memimpin pertemuan-pertemuan bersama atau terpisah untuk mengamati persepsi-persepsi yang ada antara kedua pihak, dan mendorong komunikasi secara aman

dan tidak mengancam, dan mendorong analisis bersama mengenai masalah tersebut. Setiap pihak didorong untuk menjelaskan persepsinya mengenai pihak lain, dan tanggapannya mengenai persepsi pihak lainnya. Fasilitator membantu menyusun aturan-aturan dasar negosiasi dan mengendalikan proses diskusi, sementara kedua pihak tetap mengendalikan isi diskusinya. Hal ini bisa terjadi bila kedua pihak tidak bisa menyetujui siapa yang akan menjadi pimpinan sidang atau proses perdamaian. Dengan saling pemahaman yang meningkat, kedua pihak bergerak menuju diskusi bersama mengenai situasi dan masalah mereka, dan lalu berkembang menuju analisis bersama dan pemecahan masalah secara bersama. Fasilitasi mengasumsikan saling pemahaman dan meningkatnya kepercayaan dan cara-cara komunikasi yang kuat akan membantu membuka jalan bagi kedua pihak untuk melakukan negosiasi substantif langsung mengenai isu-isu yang mereka pertentangkan.

Jalur belakang Norwegia memiliki fungsi sebagai fasilitator – diskusi rahasia dan tidak resmi serta pembangunan hubungan di lingkungan yang netral, tanpa harapan bahwa ada kesepakatan yang dicapai. Lokakarya pemecahan masalah yang diprakarsai Herb Kelman, seorang ilmuwan AS, antara kelompok-kelompok Israel dan Palestina, selama 20 tahun juga merupakan contoh yang baik. Kelman mengidentifikasi individu-individu yang berpengaruh pada komunitas mereka – penasihat politik, politisi lapis kedua, akademisi, pembentuk opini publik dan lain-lain. Ia memprakarsai pertemuan dengan orang-orang tersebut selama tiga sampai lima hari di wilayah yang netral. Lebih penting lagi, mereka datang sebagai individu, terlepas dari status mereka di tempat asalnya. Dipimpin sebuah tim fasilitator, mereka mengerjakan agenda pertukaran pemahaman mengenai konflik dan tiap-tiap kelompok, mengidentifikasi dan membicarakan halangan bagi kemajuan negosiasi dan secara bersama-sama memikirkan penyelesaian bagi halangan tersebut. Kerahasiaan pertemuan-pertemuan tersebut, dan kendali proses yang ada pada fasilitator menyebabkan pertemuan-pertemuan tersebut tidak mengancam. Pertemuan-pertemuan tersebut memberikan penjelasan mengenai isu dan juga pembangunan hubungan. Para individu peserta pertemuan mendapatkan hasil lokakarya – penghargaan dan pemahaman yang meningkat, kejelasan isu, skenario untuk kemajuan – untuk digunakan dalam negosiasi resmi.

Arbitrasi

Sebuah pihak ketiga yang berfungsi sebagai arbitrator memberikan otoritas dan legitimasi kepada proses pendahulu yang memungkinkan arbitrator menerapkan solusi kepada semua kelompok yang berkonflik secara adil. Arbitrator mendengar suara semua pihak, mempertimbangkan keunggulan-keunggulan pandangan tersebut, dan membangun pemecahan masalah dengan adil. Kunci arbitrasi bersifat ganda: pertama, pemecahan datang dari pihak ketiga, bukan pihak yang

3.7 Bantuan Pihak Ketiga

bertikai. Mereka tidak perlu berdiskusi untuk membangun solusi tersebut, selain memberikan sudut pandang mereka kepada arbitrator. Kedua, arbitrator memiliki otoritas sedemikian hingga pihak-pihak yang bertikai terikat pada solusi yang ia berikan. Mereka bisa dihadapkan pada 'hadiah' untuk ketaatan dan hukuman untuk pelanggaran.

Arbitrasi jarang, atau malah tidak pernah, digunakan sebagai satu-satunya pendekatan untuk menangani konflik yang mengakar: karena dalamnya konflik, solusi yang bukan berasal dari salah satu pihak biasanya tidak tepat. Namun, sifat legal arbitrasi bisa berguna untuk memberikan penyelesaian. Organisasi antar pemerintah regional dan internasional (seperti PBB, OAS dan lain-lain) dan pengadilan regional atau internasional (Mahkamah Eropa, Mahkamah Internasional dan lain-lain) kadang kala dapat berperan sebagai arbitrator dalam aspek-aspek tertentu konflik.

Satu contoh mutakhir penggunaan arbitrasi dalam konflik yang mengakar adalah penunjukan *Tribunal Arbitrer* untuk Brcko, sebuah lingkungan multi—etnik yang hancur oleh perang di timur laut Bosnia. Ketika perjanjian perdamaian Dayton ditandatangani, masalah status Brcko dianggap terlalu bermasalah untuk diselesaikan waktu itu, dan ditinggalkan untuk arbitrasi lebih lanjut. Meskipun *Tribunal Arbitrer* Brcko tidak tanpa masalah, penunjukannya mengakibatkan redanya ketegangan masalah tersebut dan menghilangkan halangan potensial terhadap perjanjian Dayton, untuk dibahas pada waktu lain.

Mediasi murni

Peran mediator murni adalah untuk memfasilitasi negosiasi langsung mengenai isu-isu terpenting, dengan tujuan menghasilkan penyelesaian yang permanen. Penggunaan kata "murni" tidak memiliki sangkut-pautnya dengan kualitas atau moralitasnya. Mediator murni tidak memiliki kekuasaan di luar keadaan negosiasi, dan kekuatan yang ia miliki dalam negosiasi bergantung pada persetujuan pihak-pihak yang bertikai. Mediasi murni melibatkan kemampuan, teknik dan pengalaman untuk mendorong kedua pihak, atau memudahkan mereka, menuju solusi yang mereka rencanakan, perbaiki dan terapkan sendiri. Kedua pihak yang bertikai selalu memegang inisiatif. Mediator hanya menggunakan pemikiran, bujukan (bukan paksaan), kendali informasi dan pemunculan alternatif untuk mendorong mereka mencapai kesepakatan.

Selain itu, mediator berperan penting dalam menggarisbawahi akibat-akibat proposal dan opsi: dengan menempatkan dirinya dalam peran pihak lain, mediator dapat mensimulasi ujian terhadap proposal tersebut. Selama proses itu, peran mediator murni penting, namun kedudukannya rendah terhadap pihak-pihak yang bertikai. Mediator murni mengendalikan proses, namun selain memberikan usulan opsi dan skenario, tidak memiliki masukan langsung terhadap substansi

pemecahan masalah. Intervensi Jimmy Carter dalam konflik Eritrea, fasilitasi Gereja Katolik dalam pembicaraan Angola dan lain-lain proses dialog di belakang layar merupakan contoh mediasi murni.

Mediasi dengan kekuasaan

Ini merupakan pengembangan mediasi murni, namun dengan perbedaan penting: mediator memiliki kekuasaan, yang didapatkan dari kedudukannya di luar lingkungan negosiasi, untuk membujuk kedua pihak untuk taat. Mediator dengan kekuasaan ini memiliki tujuan sama dengan mediator murni, namun menggunakan cara yang lain: ia memiliki posisi tawar terhadap semua pihak yang bertikai. Ia menggunakan insentif dan hukuman untuk membujuk pihak-pihak agar mengalah dan berkompromi. Tindakan ini berdasar pada hubungan antara mediator dan masing-masing pihak, bukan antara kedua pihak yang bertikai. Mediatorlah yang memegang inisiatif dalam proses, bukan kedua pihak perunding. Kedudukan mediator membatasi aktivitas pihak-pihak yang bertikai: mereka perlu mempertimbangkan hubungannya dengan mediator dan akibat bila hubungannya menjadi buruk. Mediator yang berkekuasaan ini memiliki agendanya sendiri, dan seringkali hasil yang ia sukai. Ia juga mampu mempengaruhi pihak-pihak untuk menuju hasil tersebut. Lebih lagi, tidak seperti intervenor yang lain selain arbitrator, ia memiliki posisi untuk memberikan insentif (atau hukuman) lebih lanjut untuk menjamin penerapan hasil negosiasi dan kelanjutan pelaksanaannya.

Banyak contoh mengenai mediasi ini. Bahkan, hampir semua negosiasi yang ada pemrakarsanya di lingkungan internasional cenderung mengarah pada mediasi dengan kekuasaan: Presiden Carter di Camp David, Richard Holbrooke di Dayton, pengaruh bersama AS-US di Bicesse, Wakil Khusus PBB dalam konflik Iran-Irak dan lain-lain. Dalam kenyataannya, mediasi murni dan mediasi dengan kekuasaan tidak memiliki batasan sejelas kita gambarkan di sini.

3.7.3 *Intervensi resmi dan tidak resmi*

Penjelasan di depan, yang di dalamnya mediasi hanya merupakan dua dari lima macam intervensi, digambarkan di sini untuk menjelaskan berbagai pendekatan intervensi pihak ketiga. Sebuah cara lain yang lebih sederhana untuk menggambarkan jenis-jenis peran pihak ketiga adalah untuk mengelompokkannya *resmi* atau *tidak resmi*. Sekali lagi, istilah-istilah tersebut hanyalah untuk memberikan perbedaan yang jelas. Intervensi *resmi* juga diistilahkan sebagai diplomasi “jalur satu” (yaitu bagian dari diskursus diplomasi internasional yang resmi), sebagai lawan diplomasi “jalur dua”, yang lebih merupakan pelengkap *tidak resmi* atau informal terhadap proses diplomatik formal. Jadi, negosiasi formal yang dimediasi oleh seorang pemimpin negara merupakan contoh intervensi resmi, sedangkan dialog informal yang diprakarsai kelompok agama

3.7 Bantuan Pihak Ketiga

merupakan intervensi tidak resmi.

Jelas bahwa fasilitasi, konsiliasi dan mediasi murni memiliki persamaan: intervenor tidak memiliki kekuasaan mutlak atau pengaruh terhadap kelanjutan proses selain yang diberikan secara suka rela oleh pihak-pihak peserta negosiasi. Dalam kasus ini, mediator tidak memiliki status “resmi” atau kekuatan di luar negosiasi.

Sebaliknya, arbitrase dan mediasi dengan kekuasaan mendasarkan otoritas mereka pada status “resmi” dan kekuasaan yang dimilikinya di dunia luar: sebagai hakim, pemimpin regional atau kepala negara yang berpengaruh, misalnya. Untuk memberikan gambaran sederhana, misalnya, seorang intervenor tidak resmi akan mengatakan, “Saya Bill dan saya akan membantu Anda”. Seorang intervenor resmi akan mengatakan, “Saya Presiden AS Bill Clinton, dan saya akan membantu Anda”. Jelas bahwa yang kedua membawa pengaruh dan posisi tawar terhadap kedua pihak, yang tidak dimiliki intervenor pertama. Ini tidak berarti bahwa intervenor tidak resmi tidak memiliki akibat penting pada negosiasi. Justru fakta bahwa mereka tidak memiliki kekuasaan dari luar dapat memberikan mereka akses lebih langsung pada proses – dapat lebih diterima kedua pihak – dan juga membebaskan mereka memberikan saran tanpa kecurigaan terhadap motif-motif tertentu atau agenda mereka sendiri. Tujuan intervenor resmi adalah untuk memberikan pengaruh dari luar dan legitimasi pada negosiasi. Tujuan intervenor tidak resmi adalah untuk bekerja bebas dari pengaruh tersebut.

Baik intervensi resmi maupun tidak resmi memiliki nilai yang penting. Bila semua pihak menginginkan tercapainya persetujuan, intervensi tidak resmi oleh mediator murni mungkin adalah yang terbaik. Bila terdapat keengganan untuk berunding, atau untuk berkompromi, intervensi resmi oleh mediator dengan kekuasaan akan memberikan dorongan untuk melewati halangan tersebut. Dalam proses negosiasi, sangat penting untuk mengenali, menerima dan menyepakati peran mediator pada tahapan awal, bahkan bila harus menerima bahwa peran mediator bisa berubah pada tahapan yang berbeda. Tentu saja, panduan bertindak mediator ditentukan oleh kedua pihak yang bertikai.

Tidak terdapat aturan-aturan mutlak mengenai cara mediator bekerja, tapi secara umum mereka menjelaskan isu-isu yang dipertentangkan, menentukan tingkat fleksibilitas tiap-tiap pihak dan nilai penting yang mereka terapkan dalam isu-isu tersebut, mengidentifikasi kepentingan yang ada di balik posisi mereka, memunculkan opsi-opsi dan membantu kedua pihak memformulasikan proposal, menyarankan kompromi, mengkomunikasikan pesan-pesan, mengurangi ketegangan dan mendorong perhatian yang rasional terhadap proposal yang ada. Mereka akan mendorong konsentrasi pada isu-isu tersebut dan hubungan yang konstruktif antara pihak-pihak. Mereka bisa saja mengembangkan

Boks 7 Bentuk-Bentuk Intervensi Pihak Ketiga

Berikut ini adalah lima peran intervensi yang berbeda dan mungkin saja tumpang tindih, yang masing-masing tepat untuk digunakan dalam tahapan negosiasi yang berbeda. Istilah yang digunakan adalah untuk menunjukkan perbedaan dan bukan definisi yang mutlak.

Diplomasi “jalur satu” (intervensi resmi): intervenor memiliki status “resmi” dan kekuasaan di tingkat internasional.

- 1. **Arbitrasi** – Arbitrator mendengar argumen semua pihak, mempertimbangkan keunggulannya dan membangun penyelesaian secara adil. Dalam arbitrasi, pemecahan masalah datang dari pihak ketiga, bukan pihak yang bertikai; dan arbitrator memiliki otoritas sehingga pihak-pihak yang bertikai terikat penyelesaian tersebut.

Contoh: Tribunal Arbitrer Brcko di Bosnia.

- 2. **Mediasi dengan kekuasaan** – Dalam kasus ini mediator memiliki kekuasaan untuk membujuk kedua pihak agar taat. Ia menggunakan insentif dan hukuman untuk membujuk mereka agar mengalah dan berkompromi.

Contoh: Presiden Carter di Camp David dan negosiator AS di Dayton.

Diplomasi “jalur dua” (intervensi tidak resmi): intervenor tidak memiliki kekuasaan atau pengaruh pada jalannya negosiasi.

- 3. **Konsiliasi** – Konsiliator menyediakan jalur komunikasi antara kedua pihak. Ia membantu mengidentifikasi isu-isu yang dipertentangkan, meredakan ketegangan antara kedua pihak dan menggerakkan mereka menuju interaksi langsung. Tidak ada keharusan bahwa kedua pihak bertemu langsung dalam konsiliasi.

Contoh: kerja Adam Curle dalam konflik Nigeria, 1967-1970.

- 4. **Fasilitasi** – Fasilitator membawa wakil-wakil kedua pihak bersama. Ia memimpin pertemuan-pertemuan baik sendiri maupun bersama-sama untuk menyelidiki persepsi bersama dan mendorong komunikasi secara aman dan tidak mengancam.

Contoh: lokakarya yang diadakan Herb Kelman antara kelompok-kelompok Israel dan Palestina selama dua puluh tahun.

- 5. **Mediasi murni** – Tugas mediator murni adalah untuk memfasilitasi negosiasi langsung mengenai isu-isu terpenting dengan tujuan menciptakan penyelesaian masalah secara permanen. Mediator murni menggunakan kemampuannya dan pengalamannya untuk mendorong kedua pihak menciptakan pemecahan yang mereka rencanakan, perbaiki dan terapkan sendiri.

Contoh: fasilitasi Gereja Katolik dalam pembicaraan tentang Angola.

3.8. K e s i m p u l a n

proposalnya sendiri untuk dipertimbangkan, menguji persepsi, posisi dan proposal tiap pihak untuk mengembangkan pemahaman apakah ketiga hal tersebut bisa diterima pihak lawannya. Mediator yang baik memiliki kemampuan pemecahan masalah yang memungkinkan mereka membantu pihak-pihak perunding untuk menentukan masalah utama, mendiagnosa masalah tersebut, mengembangkan seperangkat pendekatan untuk menanganinya dan menentukan jalan ke depan. Pemecahan masalah merupakan tugas utama mediator. Terakhir, mereka harus membantu kedua pihak untuk mencatat hasil negosiasi dalam bahasa yang tidak ambigu atau memungkinkan interpretasi yang berbeda.

3.8. Kesimpulan

Bab ini mungkin tidak menunjukkan banyaknya kerja yang diperlukan dalam desain proses. Banyak hal yang harus dibahas untuk menemukan rencana intervensi yang paling tepat dalam kondisi tertentu. Namun, usaha ini amat penting. Tanpa alat-alat proses yang tepat, negosiasi tidak akan mencapai tujuan yang diinginkan. Dengan cukup kerja yang dilakukan dalam analisis konflik, dan dalam perencanaan proses, kita bisa mulai berpikir mengenai perencanaan hasil. Isi hasil ini – institusi dan mekanisme yang dapat digunakan untuk mendorong penyelesaian demokratis – akan dibahas dalam bab berikutnya.

Banyak hal yang harus dibahas untuk menemukan rencana intervensi yang paling tepat dalam kondisi tertentu. Namun, usaha ini amat penting.

Mengembangkan Proses Negosiasi

Di bawah ini kita menjabarkan elemen-elemen utama yang perlu dibicarakan dalam pra-negosiasi dan opsi-opsi di dalamnya.

1. PESERTA

- Buka cara-cara komunikasi, meskipun kecil atau informal, sebagai usaha membuka kontak dan komunikasi;
- Ikut sertakan semua pihak yang memiliki klaim serius terhadap masalah ini;
- Bangun sebuah koalisi pro-negosiasi yang berbasis opini luas yang cukup untuk membuka pembicaraan dengan cukup peluang mendapatkan hasil yang memuaskan, dan membimbing kelompok abstain atau yang tidak dilibatkan untuk mengubah kelakuannya untuk menjadi taat asas;
- Buka negosiasi dengan unsur-unsur pihak (yang tidak lengkap) dengan tujuan mencapai penyelesaian yang bisa diterima oleh kelompok-kelompok yang tidak terlibat;
- Jumlah delegasi setiap pihak harus berimbang;
- Mungkinkan jumlah delegasi yang bervariasi tergantung dukungan masyarakat atau status (terutama hasil pemilihan);
- Tentukan batasan untuk membatasi atau memungkinkan partisipasi;
- Batasi keikutsertaan hanya pada kelompok-kelompok yang mendapatkan dukungan luas;
- Mungkinkan status yang berbeda dalam proses (peserta atau peninjau) untuk kelompok-kelompok yang berbeda;
- Bedakan pengelompokan dalam proses negosiasi yang bisa berbeda pendapat dalam berbagai isu, namun memiliki kesamaan dalam isu lainnya.

2. PRASYARAT DAN HALANGAN NEGOSIASI

- Hilangkan prasyarat negosiasi dan terima semua yang hadir;
- Gunakan proses pra-negosiasi untuk membahas prasyarat dan legitimasi serta identitas pembicara;

- Mengawali prasyarat dengan merujuk pada satu pihak, dan kemudian menjadikannya prasyarat yang harus bisa diterima semua pihak;
- Membahas prakondisi dan komitmen terhadap proses pra-negosiasi dalam diskusi informal sebelum negosiasi formal.

3. PEMBAGIAN LAPANGAN BERMAIN

- Terima, dalam konteks negosiasi, hak semua pihak untuk hadir;
- Setujui prosedur untuk mengizinkan keterlibatan orang-orang yang sebelumnya tidak dilibatkan;
- Jadwalkan waktu dan sumber daya untuk memungkinkan semua pihak untuk hadir;
- Mulai lakukan kontak dengan pihak-pihak lain dan belajar dari mereka;
- Cari mediator atau pemimpin sidang dari pihak luar yang kuat untuk memberikan legitimasi sementara terhadap semua pihak selama negosiasi, dan juga untuk menekankan kesetaraan semua pihak.

4. MEMPERSIAPKAN PEMBIAYAAN NEGOSIASI

- Negosiasi yang seluruhnya didanai oleh kedua belah pihak;
- Negosiasi yang dibiayai sebagian terbesarnya oleh salah satu pihak;
- Negosiasi yang membutuhkan kontribusi dari aktor-aktor domestik lainnya;
- Negosiasi yang didanai badan internasional.

5. BENTUK NEGOSIASI

- Konferensi berskala besar;
- Pertemuan tingkat tinggi pembicara-pembicara kunci;
- Sesi meja bundar;
- Mediasi ulang-alik;
- Diskusi bilateral;
- Gabungan rapat-rapat pleno dan kelompok kecil;
- Pengakuan kelompok-kelompok yang tidak sepakat melalui laporan minoritas;
- Pendefinisian peran-peran dan kapasitas-kapasitas yang berbeda bagi negosiator dan pengamat.

6. LOKASI

- Tentukan lokasi yang netral yang tidak memiliki nilai tertentu atau dukungan bagi salah satu pihak;
- Sepakati tempat di dalam negeri yang bisa diterima semua pihak;
- Jamin keterbukaan lokasi bagi semua pihak;
- Lengkapi forum diskusi formal atau resmi dengan cara-cara tidak resmi dan rahasia untuk komunikasi di luar atau sekitar forum formal.

7. KOMUNIKASI DAN PERTUKARAN INFORMASI

- Negosiasi rahasia di luar sepengetahuan umum;
- Sesi negosiasi tertutup dengan laporan kemajuan berkala atau teratur untuk konsumsi luar, yang disepakati semua pihak;
- Kesepakatan embargo pers oleh semua peserta dengan mekanisme penerapannya;
- Hubungan dengan media terserah pada masing-masing pihak;
- Memberikan peran hubungan masyarakat kepada pimpinan sidang atau mediator;

- Mendirikan sekretariat pers permanen untuk mengelola hubungan media mengatasnamakan semua pihak;
- Mendirikan sekretariat pusat untuk menyalurkan informasi antara pihak-pihak;
- Membentuk sub-komite yang bertanggung jawab atas komunikasi antar pihak.

8. MENETAPKAN AGENDA TERPENTING

- Melaksanakan proses pra-negosiasi, terbuka atau tertutup, dengan jumlah delegasi terbatas, untuk mendefinisikan agenda sebelum negosiasi formal;
- Menggunakan proses negosiasi formal untuk menyelesaikan masalah prosedural dan agenda;
- Mengurutkan item agenda berdasar kebertentangannya dan kepentingannya;
- Menggunakan kebijakan jangka panjang untuk seperangkat negosiasi, yang melanjutkan negosiasi-negosiasi sebelumnya.

9. MENGELOLA PELAKSANAAN

- Negosiasi mengenai pembagian kepemimpinan sidang sehingga tidak ada pihak yang diuntungkan dari kepemimpinannya secara umum maupun dalam agenda-agenda spesifik;
- Memilih satu pihak yang benar-benar tepat bagi semua pihak;
- Memilih satu pihak yang sedikitnya bisa diterima semua pihak;
- Mengidentifikasi kemampuan-kemampuan yang diperlukan untuk tugasnya;
- Memilih satu pihak yang memiliki kekuasaan untuk melampaui semua peserta, apabila diperlukan;
- Memilih satu pihak yang tergantung pada kesepakatan semua pihak.

10. JANGKA WAKTU

- Tanpa batasan waktu: semua peserta tetap tinggal hingga selesai;
- Batasan waktu yang disetujui sebelumnya;
- Batas yang realistis mengenai tujuan yang harus dicapai dalam waktu yang tersedia;
- Berusaha mencapai penyelesaian yang menyeluruh untuk semua aspek pertikaian;
- Opsi untuk melanjutkan negosiasi setelah keberhasilan periode pertama.

11. PROSEDUR PEMBUATAN KEPUTUSAN

- Persetujuan menyeluruh: semua pihak menyetujui setiap hal untuk disetujui;
- Penerimaan oleh mayoritas sederhana: persetujuan lebih dari setengah delegasi atau pihak;
- Konsensus: suatu hal didefinisikan dan diperbaiki agar semua setuju;
- Konsensus cukup: proporsi tertentu dari semua delegasi dan pihak harus menyetujui hal tertentu (proporsi ini ditentukan sebelumnya, dan tergantung jumlah, ukuran relatif dan kemungkinan penerimaan persetujuan ini oleh lingkungan luasnya);
- Pemilihan tertutup untuk menemukan tingkat kesepakatan;
- Pemilihan terbuka;
- Ratifikasi final oleh semua pihak, atau persetujuan dengan referendum.

P r o s e s N e g o s i a s i

REFERENSI DAN DAFTAR PUSTAKA LAINNYA

Anstey, Mark. 1991. *Negotiating Conflict: Insights and Skills for Negotiators and Peacemakers*. Kenwyn, SA: Juta and Co. Ltd.

Anstey, Mark. 1993. *Practical Peacemaking: A Mediator's Handbook*. Kenwyn, SA: Juta and Co. Ltd.

Bloomfield, David. 1997. *Political Dialogue in Northern Ireland: the Brooke Initiative 1989-92*. London: Macmillan.

Clark, Robert P. 1995. "Negotiations for Basque Self-Determination in Spain". Dalam William Zartman, ed. *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, D.C.: Brookings Institute.

Deeb, Mary-Jane dan Marius Deeb. 1995. "Internal Negotiations in a Centralist Conflict: Lebanon". Dalam William Zartsman, ed. *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, D.C.: Brookings Institute.

Deng, Francis Mading. 1995. "Negotiating a Hidden Agenda: Sudan's Conflict of Identities". Dalam William Zartman, ed. *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, D.C.: Brookings Institute.

Fisher, Ronald J. dan Loraleigh Keashly. 1991. "The Potential Complementarity of Mediation and Consultation within a Contingency Model of Third Party Intervention", dimuat di *Journal of Peace Research*, vol. 28, no. 1 hal. 29-42.

Kelman, Herbert C. dan Stephen Cohen. 1976. "The Problem-Solving Workshop: a Social-Psychological Contribution to the Resolution of International Conflicts", dimuat di *Journal of Peace Research*, vol. XIII, no. 2, hal. 79-90.

Lederach, John Paul. 1995. *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

O'Malley, Pdraig. 1996. *Ramaphosa and Meyer in Belfast: the South African Experience: How the New South Africa was Negotiated*. Boston, MA: University of Massachusetts.

Ottaway, Marina. 1995. "Eritrea and Ethiopia: Negotiations in a Transitional Conflict". Dalam William Zartman, ed. *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, D.C.: Brookings Institute.

Princen, Tom. 1991. "Camp David: Problem-solving or Power Politics as Usual?", dimuat di *Journal of Peace Research*, vol. 28, no. 1 hal. 57-69.

Rothman, Jaury. 1990. "A Pre-Negotiation Model: Theory and Training", *Policy Studies*, No. 40. Jerusalem: Leonard David Institute.

Slabbert, Frederick van Zyl. Oktober 1997. "Some Reflections on Successful Negotiation in South Africa". Paper dipresentasikan di Liverpool, Dublin dan Belfast.

Spencer, Dayle E., William Spencer dan Honggang Yang. 1992. "Closing the Mediation Gap: The Ethiopia/Eritrea Experience", *Security Dialogue*, vol. 23, no. 3 hal. 89-99.

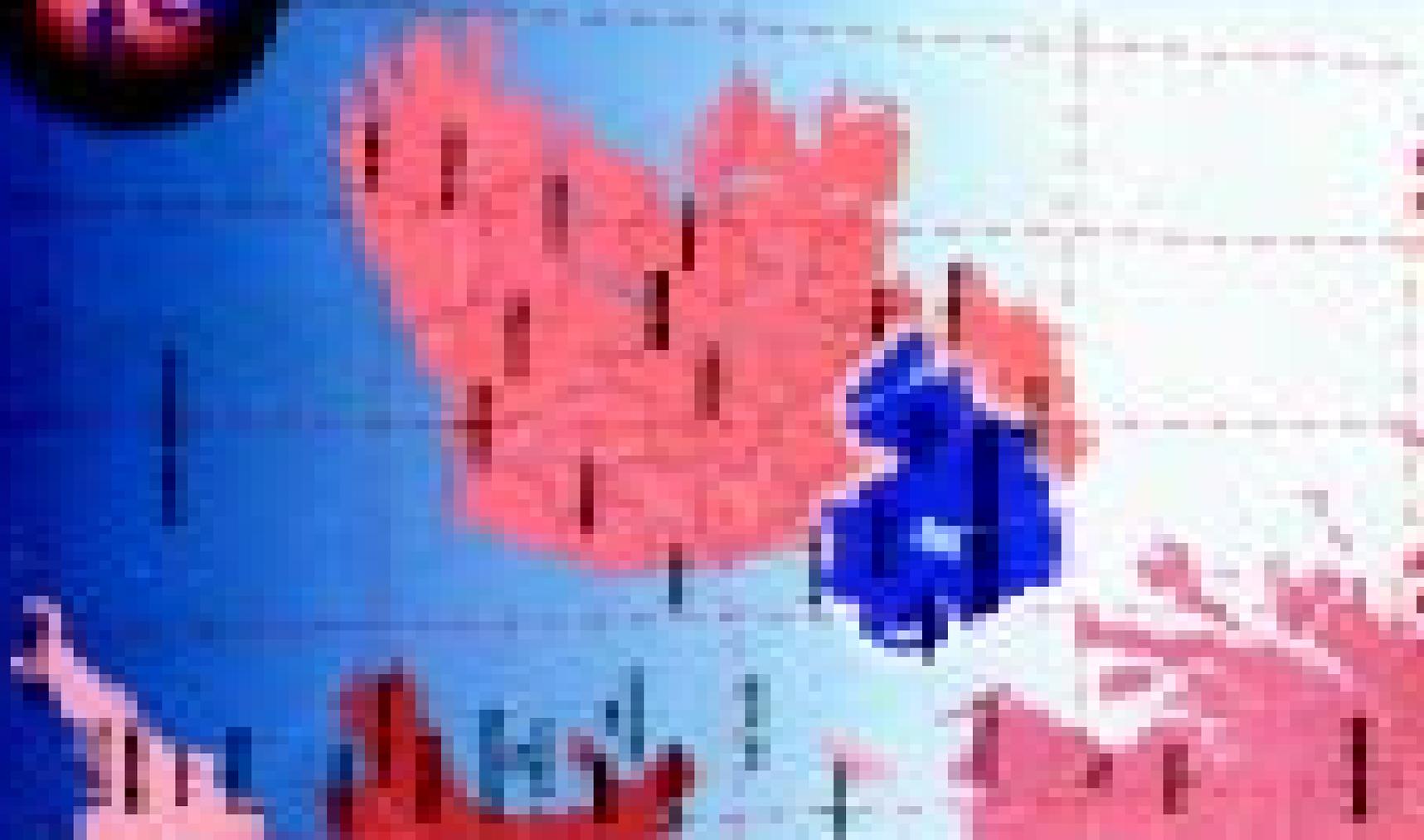
Wriggins, Howard. "Sri Lanka: Negotiations in a Seccessionist Conflict". Dalam William Zartman, ed. *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, D.C.: Brookings Institute.

Zartman, William, ed. *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, D.C.: Brookings Institute.

Zartman, William, dan Saadia Roval. 1985. *International Mediation in Theory and Practice*. Boulder, CO: Westview Press.

Studi Kasus

IRLANDIA UTARA



kosong

Studi Kasus: Irlandia Utara

IRLANDIA UTARA

Politik Perkebunan

Sejak pasukan Inggris tiba untuk mengklaim pulau Irlandia sekitar tahun 1170-1190, berabad-abad kemudian sejarah Inggris-Irlandia diwarnai konflik identitas Eropa yang paling lama. Tempat ini tidak cukup untuk menjelaskan keseluruhan narasi tersebut.

Penduduk pribumi pada masa invasi Inggris merupakan keturunan suku bangsa Celtic yang berpindah ke barat, ke Eropa, dalam masa pra-Kristen. Mereka mulai beragama Kristen sejak abad kelima dan keenam. Mereka merupakan masyarakat pedesaan, berbasis pertanian dan membentuk masyarakat yang terdesentralisasi. Reformasi Protestan yang berakar kuat di Inggris tidak melalui Irlandia, dan penduduknya hampir seluruhnya tetap beragama Katolik.

Sebagai usaha penaklukan lebih lanjut, Inggris melaksanakan “Politik Perkebunan” (*the plantation*), yang merupakan satu bentuk kolonialisme. Sejak awal tahun 1600-an, ratusan ribu pendatang dari Inggris dan dataran rendah Skotlandia ditawarkan lahan-lahan pertanian subur bila mereka setuju untuk dipindahkan secara tetap ke Irlandia. Dalam proses ini, sebagian besar warga asli Irlandia tersingkir dari rumah-rumah mereka ke daerah perbukitan yang gersang.

Politik Perkebunan memiliki dua akibat penting. Pertama, tindakan penggusuran menimbulkan perasaan yang mendalam bagi rakyat Irlandia terhadap kejahatan yang dilakukan Inggris. Kedua, penduduk asli seluruhnya beragama Katolik, sementara para pendatang ini hampir seluruhnya beragama Protestan. Konteks waktu itu, agama merupakan faktor utama yang mendefinisikan budaya dan politik, sehingga antara kedua kelompok satu sama lain merasa asing. Keadaan semakin buruk ketika semangat Protestan mendorong para pendatang untuk menindas rakyat Irlandia yang marah, namun tak berdaya. Oliver Cromwell – dalam pandangan Inggris, seorang pahlawan revolusioner dalam perkembangan demokrasi Barat – membantai ribuan orang Katolik Irlandia dalam sebuah program pembersihan etnik yang kejam.

Politik Perkebunan sangat berhasil di Irlandia Timur Laut. Selama 250 tahun sesudahnya, sejarah Irlandia berkembang dalam dua tema besar. Di satu pihak, selalu terdapat usaha-usaha teratur rakyat Irlandia Katolik untuk melakukan pemberontakan, yang membangun perasaan nasionalis Irlandia, namun seringkali gagal. Di pihak lain, industrialisasi dan pengembangan ekonomi yang didukung Inggris berlangsung dengan pesat di Irlandia Timur Laut. Kota terpenting di wilayah tersebut, Belfast, memiliki dua nilai penting sejak era Victoria: sebagai kota pelabuhan dan pusat industri yang merupakan bagian integral Imperium Britania Raya sebagaimana kota Liverpool dan Southampton (memproduksi kapal, tekstil, alat-alat berat, jatahan dan kemudian pesawat terbang) dan sebagai pusat kebudayaan yang secara kuat berorientasi ke Inggris yang didominasi orang-orang Protestan. Perasaan identitas ke-Inggris-an ini secara politis diterjemahkan menjadi Unionisme – dukungan untuk uni atau penggabungan dengan Britania.

Sementara nasionalisme Irlandia menyebar di seluruh bagian Irlandia, di bagian timur laut yang terindustrialisasi fokus kaum Unionis tetap tertuju ke Inggris sebagai sumber utama kemakmuran dan pasar, serta jalur komunikasi dengan dunia luar. Sementara orang-orang Katolik Irlandia semakin termobilisasi untuk mencapai kemerdekaan, orang-orang Protestan di utara mendukung Britania. Mereka terus memenuhi pabrik-pabriknya dan berperang untuknya. Agama telah berhenti menjadi isu konflik antara kedua komunitas kebudayaan yang berbeda tersebut, namun terus menjadi simbol identitas bagi keduanya.

Jadi, sejak tahun 1900, di Irlandia terdapat dua komunitas yang terpisah jauh, keduanya dengan klaim historis yang panjang terhadap wilayah tersebut, keduanya terpisah tidak hanya oleh agama, namun juga pada politik, sejarah, budaya dan ekonomi, yang melihat sumber dukungannya dengan berbeda, hubungannya dengan Eropa secara berbeda, dan terutama hubungannya dengan negara adikuasa waktu itu (Britania Raya) sungguh sangat bertentangan.

Pemisahan

Pada pergantian ke abad ke-20, desakan rakyat Irlandia untuk merdeka tidak bisa lagi ditekan. Perlawanan Protestan Utara terhadap ide tersebut juga sama kuatnya. Kedua pihak mulai mempersenjatai diri, masing-masing siap untuk mempertahankan idenya. Penindasan Inggris yang kejam atas pemberontakan yang gagal di Dublin (ibukota Irlandia) pada tahun 1916 oleh Angkatan Perang Republik Irlandia (IRA) menghasilkan martir-martir yang menjadi inspirasi gerakan kemerdekaan. Pada tahun 1920, kemerdekaan terbatas diberikan kepada 32 kawedanan (*county*) di Irlandia, namun 9 kawedanan di Utara (di propinsi Ulster) diberi opsi untuk menolak kemerdekaan tersebut. Enam dari sembilan – yang mayoritas beragama Protestan – memilih tetap bersama Inggris, dan pulau tersebut dibagi dua, di tahun 1921, antara 26 kawedanan di selatan sebagai Negara Merdeka Irlandia dan enam di Irlandia Utara. Negara Irlandia yang merdeka ini mengalami perang saudara yang berdarah selama setahun sebelum menerima kemerdekaan terbatas ini (Republik Irlandia merdeka penuh pada tahun 1937).

Irlandia Utara memiliki parlemen regionalnya di Belfast. Westminster mempertahankan kedaulatan penuh, namun mengambil sikap “uruslah urusanmu sendiri” dan mengabaikan wilayah tersebut selama 40 tahun berikutnya. Protestan mendominasi penduduk wilayah tersebut dengan perbandingan 2:1, yang tampak dalam parlemen mayoritasnya yang selalu didominasi kaum Unionis. Orang-orang Katolik Irlandia Utara yang tidak puas dipandang oleh parlemen ini – mungkin benar, namun juga terlalu dilebih-lebihkan – sebagai agen subversif negara asing di selatan: mereka tidak bisa dipercaya atau tidak bisa diajak bekerjasama, mereka ditakuti, dikendalikan, dan diasingkan.

Karena tetap mayoritas dan ada perasaan tidak aman, Irlandia Utara menerapkan diskriminasi terhadap orang Katolik dalam pekerjaan, pemilihan umum, pendidikan, perumahan, dan lain-lain. Tumbuhlah suatu masyarakat yang terpecah-belah; dipimpin oleh pemerintahan kaum Unionis yang mengendalikan pasukan polisi dimana 90% beragama Protestan dan dipersenjatai lengkap. Selama 40 tahun, komposisi masyarakat

Studi Kasus: Irlandia Utara

menjadi stagnan dengan dua komunitas yang nyaris terpisah; hidup sendiri-sendiri dalam lingkungannya, dengan perumahan, sekolah, toko, gereja, pabrik, klub, dan lain-lain yang terpisah.

Zaman Kekacauan

Stagnasi ini berakhir pada dekade 1960-an. Mahasiswa Katolik, terpengaruh gerakan hak-hak sipil di AS, turun ke jalan menuntut diakhirinya diskriminasi di Utara. “Zaman Kekacauan” ini diawali oleh konflik antara orang-orang Katolik dan negara mengenai hak-hak sipil. Masalah ini bereskalasi dengan cepat karena negara dan polisi menekan dengan brutal gerakan protes yang bercorak damai. Pada tahun 1969, pemerintah Unionis menyadari bahwa situasi tidak dapat lagi dikontrol dan meminta bantuan dari Angkatan Darat Inggris. Tumbuhnya kelompok garis keras berpaham unionisme menggagalkan usaha-usaha reformasi moderat yang mungkin saja bisa meredakan kerusuhan. Pada tahun 1972, pemerintahan sudah berantakan, namun masih menolak usaha-usaha reformasi sehingga Westminster turun tangan dan membubarkan parlemen Belfast, dan menerapkan pemerintahan langsung atas Irlandia Utara.

Inggris bergerak cepat untuk memperbaiki pelanggaran-pelanggaran yang menonjol; namun Angkatan Darat Inggris bertindak brutal terhadap komunitas Katolik, dengan segera mengalienasikan orang-orang yang seharusnya ia lindungi. Orang-orang Katolik segera memobilisasi dirinya untuk mempertahankan diri dari pasukan Inggris dan serangan balik Protestan, melahirkan kembali IRA – yang hampir punah pada dekade 1960-an. Mulai saat itu, angkatan perang Inggris tetap berada di Irlandia hingga seterusnya.

Sejak tahun 1972, apa yang bermula sebagai protes untuk hak-hak sipil oleh komunitas Katolik terhadap pemerintah Protestan Unionis berubah menjadi perang kemerdekaan oleh IRA melawan pemerintah dan angkatan perang Inggris dan polisi setempat.

Dua puluh tahun berikutnya merupakan suatu masa inisiatif politik yang gagal, gencatan senjata yang intermiten, pasang surut dalam tingkat kekerasan, kehancuran ekonomi dan sosial, institusionalisasi kekerasan dalam masyarakat Irlandia Utara, dan suatu keadaan perang yang tidak dapat dimenangkan oleh pihak manapun. Selama proses ini, kedua komunitas semakin terpolarisasi, perasaan kebuntuan merajalela, dan lebih dari tiga ribu orang tewas akibat kekerasan.

Garis pertempuran tergambar dengan jelas. Komunitas Katolik seluruhnya mendukung nasionalisme Irlandia, yang menginginkan Irlandia yang satu dan merdeka. Partai politik nasionalis yang utama, Partai Sosial Demokratik dan Buruh (SDLP) melaksanakan cara-cara damai untuk mencapai sistem politik Irlandia Utara yang lebih adil, dan pada akhirnya, persatuan Irlandia. Kelompok nasionalis lainnya, yaitu Republikan, yang terdiri dari kelompok paramiliter IRA dan partai Sinn Fein (“Kami Saja”) menyarankan perjuangan bersenjata untuk membebaskan Irlandia. Kelompok Protestan dengan sama kerasnya mempertahankan unionisme. Opini politik terluas diwakili oleh Partai Unionis Ulster (UUP) yang mengendalikan parlemen hingga tahun 1972, dan partai kecil bergaris keras Partai Unionis Demokratik (DUP) yang dibentuk pada akhir dekade 1960-an oleh Ian Paisley, yang menganggap UUP lemah. Kelompok lain pendukung Unionisme adalah

kelompok Loyalis, yaitu kelompok paramiliter yang merupakan lawan Republikan, dan menggunakan kekerasan untuk mempertahankan unionisme.

Inisiatif untuk Perdamaian

Setelah menerapkan pemerintahan langsung atas Irlandia Utara pada tahun 1972, pada akhir tahun 1973 pemerintah Inggris berhasil membawa wakil-wakil Unionis dan Nasionalis, serta pemerintah Republik Irlandia di selatan, untuk membuat satu persetujuan politik yang rapuh, yang mencakup pemerintah baru dengan pembagian kekuasaan, dan Dewan Irlandia untuk memfasilitasi masukan Selatan terhadap urusan Utara. Pemerintah baru yang mencakup wakil-wakil UUP dan SDLP ini bertahan selama lima bulan pertama dalam tahun 1974, hingga protes besar-besaran dan militan dilakukan oleh komunitas Protestan yang marah akibat usulan Dewan Irlandia memaksa bubarnya pemerintahan dan mengembalikan kekuasaan ke Westminster. Pemerintahan langsung ini terus berlanjut hingga tahun 1998.

Selama dekade 1970 dan 1980-an, Inggris mengusahakan beberapa usaha penyelesaian politik. Dari waktu ke waktu, pemilihan umum untuk memilih anggota parlemen dilaksanakan, tapi parlemen yang terpilih selalu diboikot oleh salah satu pihak. Kebijakan Inggris memiliki dua cabang. Satu tujuan adalah untuk memungkinkan pemerintahan dengan pembagian kekuasaan yang akan memberikan kelompok nasionalis suatu andil dalam pemerintahan Irlandia Utara. Tujuan yang lain adalah “Dimensi Irlandia”, yaitu meredam nasionalisme dengan memberikan Republik Irlandia kesempatan berpengaruh di Utara. Kaum Unionis bisa menerima tujuan pertama, namun sama sekali menolak yang kedua. Di lain pihak, kaum Nasionalis sangat mencurigai tujuan pertama bila tanpa yang kedua.

Selama periode tersebut, kelompok paramiliter, terutama Republikan, berada di luar pertimbangan politik. Dengan kesepakatan bersama, penggunaan kekerasan menyebabkan mereka berada di luar proses demokratik. Sebaliknya, gerakan Republikan sama sekali menolak dengan keras penyelesaian apa pun yang direncanakan.

Pada tahun 1981, dengan pemberitaan internasional besar-besaran, sepuluh tahanan IRA mogok makan hingga tewas dalam tuntutan mereka kepada Perdana Menteri Thatcher untuk diadili sebagai tahanan perang politik, dan bukannya penjahat biasa. Gelombang simpati kepada Republikan yang muncul meningkatkan peran partai politiknya, Partai Sinn Fein, yang pada waktu itu mulai turut serta dalam pemilihan umum di Utara dan Selatan.

Menjawab persepsi ancaman dari gerakan Republikan yang tumbuh ini, partai-partai politik di Republik Irlandia dan SDLP bertemu dalam Forum Irlandia Baru 1983 untuk mengembangkan definisi baru mengenai nasionalisme konstitusional Irlandia. Hasilnya, yakni Laporan Forum, memberi definisi baru pada nasionalisme Irlandia. Redaksi dan isinya sangat dipengaruhi pemimpin SDLP, John Hume. Sentimen lama anti-Inggris digantikan dengan pengakuan-pengakuan komitmen pada politik damai dan penghargaan pada tradisi Unionis. Pemerintah Irlandia menggunakan laporan ini sebagai dasar negosiasi dengan Inggris yang kemudian menghasilkan Persetujuan Inggris-Irlandia pada tahun

Studi Kasus: Irlandia Utara

1985, yang merupakan gabungan aspirasi kedua pemerintahan menuju penyelesaian damai masalah Utara. Persetujuan ini menetapkan beberapa faktor kunci secara formal: komitmen kedua pemerintah untuk bekerjasama mencapai perdamaian, sebuah konferensi antarpemerintahan yang di dalamnya para menteri Irlandia dapat bertanya dan berkomentar secara teratur mengenai kebijakan Inggris di Utara, dan pendirian sekretariat pejabat Irlandia di Belfast.

Perjanjian internasional antara dua negara berdaulat ini memiliki dua akibat penting. Pertama, ia menjadikan Republik Irlandia sebagai mitra Inggris dalam proses ini, berlawanan dengan sejarah permusuhan mereka mengenai Irlandia Utara. Inisiatif politik tidak akan hanya dimunculkan dari Inggris saja, namun oleh kedua pemerintahan yang bekerjasama. “Dimensi Irlandia” semakin dekat menuju kenyataan. Akibat kedua, berlawanan dengan pelibatan Hume secara tidak resmi dalam perencanaan persetujuan, kelompok Unionis tidak diminta pendapatnya mengenai negosiasi ini. Mereka bereaksi dengan kemarahan terhadap persetujuan yang mengabaikan pandangan mereka dalam pembuatannya dan, dalam pandangan mereka, melemahkan hubungan mereka dengan Inggris dengan mengizinkan pemerintahan “asing” ikut campur dalam urusan mereka. Merasa teralienasi, politisi Unionis memutuskan hubungan dengan Pemerintahan Inggris.

Pada tahun 1989, perlawanan Unionis gagal mencegah persetujuan ini menjadi kenyataan. Pemerintah Irlandia menjadi mitra Inggris dalam proses politik, dan kemarahan Unionis, yang pada awalnya dimobilisasi dengan slogan “Ulster Berkata Tidak!” berubah menjadi rasa frustrasi. Menyadari bahwa ketidakmauan bekerjasama hanya akan menjadikan masalah menjadi lebih buruk, mereka akhirnya setuju untuk mengikuti diskusi dengan Inggris mengenai kemungkinan struktur politik, dan kemudian pada tahun 1991, UUP dan DUP mengikuti negosiasi yang difasilitasi Inggris dengan SDLP dan Partai Aliansi, sebuah partai kecil lintas-komunitas. Pembicaraan-pembicaraan tersebut gagal mencapai kemajuan berarti, macet pada awalnya mengenai isu-isu prosedural. Namun, mereka menetapkan dan menjelaskan agenda untuk pembicaraan lebih lanjut menjadi tiga bidang -- susunan pembagian kekuasaan untuk pemerintahan internal Irlandia Utara di bawah kekuasaan Inggris selama mayoritas penduduk Irlandia Utara mendukung persatuan; bentuk nyata institusi Utara-Selatan untuk memperkuat dimensi Irlandia; dan sebuah perjanjian Irlandia-Inggris yang lebih matang untuk menyempurnakan kesepakatan sebelumnya.

Dengan kesepakatan semua pihak yang terlibat, kelompok paramiliter politik dari kedua kelompok masih tetap tidak dilibatkan, hingga saat mereka meninggalkan penggunaan kekerasan.

Pada tahun berikutnya, pembicaraan dilanjutkan kembali selama empat bulan, dan mencapai kemajuan dalam ketiga bidang agenda, namun gagal mencapai kesepakatan. Sementara itu, Hume telah memulai dialog dengan Partai Sinn Fein dengan tujuan akhir menjauhkan mereka dari kekerasan dan memasukkan mereka ke dalam proses politik. Sementara berlangsungnya diskusi tersebut, dan bahkan selama komunikasi rahasia antara Inggris dengan Sinn Fein, kekerasan yang dilakukan IRA – pengeboman dan penembakan

– terus dilakukan terhadap Angkatan Darat Inggris, polisi Irlandia Utara dan meluas menjadi sejumlah pengeboman di Inggris. Pada saat yang sama, dua kelompok paramiliter loyalis meningkatkan peran militernya dengan semakin aktif terhadap kelompok Republikan dan mengembangkan partai politik baru untuk mewakili pandangannya dan menarik suara dari partai-partai Unionis besar. Asosiasi Pertahanan Ulster (UDA) mengembangkan Partai Demokratik Ulster (UDP), sementara Pasukan Sukarelawan Ulster (UVF) memunculkan Partai Unionis Progresif (PUP).

Partai Sinn Fein, UDP dan PUP mulai meningkatkan profil politik mereka, namun semuanya dijauhkan dari negosiasi.

Pada tahun 1994, dialog Hume dengan Partai Sinn Fein telah berkembang menjadi konsensus luas berskala nasional yang melibatkan kedua partai Utara tersebut, pemerintah Irlandia dan kelompok Irlandia di Amerika (yang presiden barunya, Clinton, tidak terlalu pro-Inggris). Tekanan menjadi semakin intensif pada pemimpin Partai Sinn Fein, Gerry Adams, untuk menerima gencatan senjata dan keikutsertaannya dalam proses politik demokratik. Hasilnya adalah penghentian kekerasan oleh IRA pada bulan Agustus 1994, disusul sebulan kemudian oleh para Loyalis.

Namun kemajuan politik berlangsung terlalu lambat untuk memuaskan para Republikan. Didukung oleh Unionis, Inggris menuntut pernyataan IRA bahwa gencatan senjata bersifat tetap – sebuah konsesi yang dianggap sebagai pernyataan menyerah sehingga menyebabkan penolakan – dan kemudian menuntut agar IRA menyerahkan senjata sebelum Partai Sinn Fein bisa diizinkan ikut serta dalam negosiasi. Inggris menuntut penyerahan senjata, baru pembicaraan; sementara paramiliter dari kedua pihak menuntut pembicaraan terlebih dahulu, baru kemudian pelucutan senjata. Semua pembicaraan lain terhenti pada masalah ini. Hingga masalah ini terselesaikan, Inggris dan Unionis menolak masuknya partai paramiliter dalam negosiasi apa pun. Mantan senator AS, George Mitchell, didatangkan untuk mengepalai sebuah komisi mengenai pelucutan senjata paramiliter sebagai bagian proses perdamaian secara luas. Komisi ini menerima bahwa tidak ada kelompok yang bersedia dilucuti sebelum pembicaraan, dan menyarankan dua kompromi. Pertama, pelucutan senjata harus dilakukan selama pembicaraan, seiring dengan kemajuan politik dan sebagai bagian usaha pembangunan kepercayaan. Kedua, enam prinsip non-kekerasan disepakati, dan harus disetujui sebagai prasyarat negosiasi. Ini mencakup komitmen untuk menggunakan cara-cara damai saja, dan penolakan kekerasan sebagai cara untuk mencapai tujuan politik atau untuk melemahkan kesepakatan politik yang tidak memuaskan.

Namun, secara menyeluruh sikap-sikap mengeras sejak gencatan senjata diberlakukan. Semua pihak berusaha untuk menggunakan politik hanya sebagai cara untuk melaksanakan perang dengan cara lain. Delapan belas bulan setelah gencatan senjata IRA, Partai Sinn Fein tetap jauh dari proses negosiasi yang penting, dan pada bulan Februari 1996, IRA membatalkan gencatan senjatanya dan kembali melakukan kegiatan militer terbatas, disasarkan pada militer Inggris dan target ekonomi. Paramiliter loyalis mempertahankan gencatan senjatanya. Pemilihan umum berlanjut untuk mengidentifikasi peserta dalam

Studi Kasus: Irlandia Utara

proses pembicaraan yang dimulai pada bulan Juli 1996, namun sekali lagi Partai Sinn Fein tidak dilibatkan hingga IRA kembali melakukan gencatan senjata. Pembicaraan berlanjut, namun gagal melampaui perdebatan prosedural mengenai pelucutan dan syarat-syarat masuknya Partai Sinn Fein. Dengan dukungan yang melemah, Perdana Menteri Konservatif, Major, kurang bisa mempengaruhi kelompok parlemen UUP yang secara tradisional Konservatif, di bawah pimpinan David Trimble, yang sepuluh anggota parlemennya memiliki posisi menentukan.

Kesepakatan

Dengan diangkatnya pemerintahan Buruh pada bulan Juni 1997 dengan mayoritas yang tak terbantahkan, negosiasi mulai bangkit lagi. Gencatan senjata IRA dilaksanakan mulai bulan berikutnya, dan pembicaraan saling terbuka dimulai pada bulan September di bawah pimpinan George Mitchell. Tidak ada senjata yang diserahkan, namun semua peserta menyepakati prinsip non-kekerasan Mitchell. Untuk pertama kalinya, Partai Sinn Fein, UDP, dan PUP dilibatkan dalam pembicaraan formal. Sebagai balasan, DUP dan sebuah partai unionis baru, Partai Unionis UK (UKUP) menolak ikut serta. Di sekitar meja negosiasi, kecurigaan dan permusuhan lama sangat kuat, dan kemajuan sangat lambat, sementara pihak-pihak yang bermusuhan bertarung dengan gugup dalam proses yang tidak nyaman. Dua usaha pembicaraan lebih awal hanya melibatkan empat partai utama non-kekerasan dan kedua pemerintahan. Pada kesempatan ini, masuknya politisi paramiliter meningkatkan kemungkinan penyelesaian yang dihasilkan menjadi lebih komprehensif dalam mengatasi masalah kekerasan, dan dalam menghilangkan senjata dari politik Irlandia. Namun pada saat yang sama, keikutsertaan semua pihak ini memberikan jarak yang makin jauh pada pandangan yang diajukan, dan mempersulit kompromi.

Tiga bulan negosiasi segera macet lagi mengenai isu-isu prosedural, karena semua pihak mati-matian mempertahankan posisinya. Keterlambatan dan usaha-usaha menghalangi tercapainya kesepakatan berlanjut, sementara politisi dari semua pihak merasa sangat tertantang dalam menghadapi musuh bebuyutannya di seberang meja, juga untuk menerima kompromi yang tidak memuaskan setelah berpuluh-puluh tahun mengeluh-keluh kemenangan mutlak. Usaha membangun kepercayaan berlangsung seiring dengan proses negosiasi, mencakup konsesi-konsesi dari kedua pemerintah mengenai tahanan paramiliter, dan pengurangan keberadaan angkatan perang Inggris.

Sementara itu hingga tahun 1998, pembicaraan maju perlahan. Rasa frustrasi timbul pada ekstremis-ekstremis di kedua pihak. Kelompok paramiliter yang menentang gencatan senjata tumbuh baik pada kelompok Republikan maupun Loyalis, dan pengeboman serta penembakan dimulai lagi. Setelah sejumlah pembunuhan oleh UDA, partai politiknya, yakni UDP, dikeluarkan sementara dari negosiasi selama beberapa minggu hingga gencatan senjata terjadi lagi. Segera sesudah itu, Partai Sinn Fein dikeluarkan selama dua minggu karena aktivitas serupa yang dilakukan IRA. Kekerasan yang dilakukan kelompok paramiliter yang memiliki wakil politik berkurang, namun ekstrim-ekstrim yang tidak terkendali berlanjut secara sporadis.

Pada akhir bulan Maret, Mitchell akhirnya mengumumkan tenggat waktu dua minggu untuk proses negosiasi. Pada tingkat tersebut, menurutnya, semua isu yang relevan telah dibicarakan. Tidak diperlukan lagi lebih banyak pembicaraan maupun elaborasi: yang diperlukan adalah penunjukan keinginan untuk mencapai kesepakatan. Ia menetapkan batas waktu pada tengah malam 9 April.

Dalam suasana yang tegang, terdapat tanda bahwa ultimatum ini, yang didukung tekanan dari London, Dublin dan Washington, bisa memberikan hasil. Baik perdana menteri Inggris maupun Irlandia hadir di tempat pertemuan, dan sebuah *hotline* ke Washington dipasang. Batas waktu tengah malam terlampaui, negosiasi berlanjut selama 32 jam terus menerus, dan menghasilkan kesepakatan yang diumumkan pada tanggal 10 April.

Kesepakatan ini mencapai lebih dari sepuluh ribu kata. Isinya mencerminkan tiga bidang dalam agenda negosiasinya. Intisarisinya adalah rencana dan implementasi jalur cepat struktur inti politik yang baru dan perubahan konstitusional, didukung oleh berbagai komisi, masing-masing dengan tenggat waktu tertentu untuk penerapannya, untuk mengawasi isu-isu yang belum dibahas secara menyeluruh. Kesepakatan ini akan ditawarkan kepada rakyat Utara dan Selatan pada referendum yang dilaksanakan bersama-sama pada bulan Mei 1998.

Mengenai perubahan mendasar, yang pertama adalah penghapusan dari Konstitusi Irlandia kalimat mengenai klaim teritorial atas wilayah utara, bersamaan dengan penghapusan klaim Inggris atas Irlandia secara keseluruhan.

Dalam bidang pertama, pada bulan Juni 1998, sebuah Dewan Irlandia Utara yang beranggotakan 108 orang akan dipilih, dengan sistem yang memungkinkan masuknya partai-partai kecil. Mekanisme pemilihan dalam dewan ini akan memerlukan dukungan minimal 40% dari masing-masing blok (Unionis dan Nasionalis) apabila bisa mencapai paling sedikit 60% total suara. Keputusan-keputusan awalnya akan mempersoalkan pemilihan perdana menteri, wakil perdana menteri dan 10 menteri kepala departemen. Semua jabatan tersebut akan dialokasikan sesuai kekuatan masing-masing partai.

Dalam bidang kedua, Dewan Menteri Utara-Selatan dibentuk, mencakup menteri-menteri dari parlemen Republik Irlandia dan Dewan Irlandia Utara. (Dewan ini hanya boleh melanjutkan pekerjaan apabila dewan menteri ini sudah terbentuk) Setelah pembentukannya, dewan ini akan menciptakan badan penerapan lintas batas dengan "komitmen mutlak" untuk bekerjasama dalam sedikitnya 12 lingkup kepentingan bersama. Keputusan dewan ini merupakan hasil persetujuan, dan ditentukan sebuah jadwal yang ketat untuk pelaksanaannya.

Dalam bidang ketiga, sebuah perjanjian Inggris-Irlandia yang baru akan menggantikan dan mengambil alih tugas kesepakatan Inggris-Irlandia 1985, dan memungkinkan kerjasama antarpemerintahan mengenai masalah Utara (termasuk masalah sensitif seperti keamanan dan lain-lain) yang belum diserahkan kepada Dewan Irlandia Utara. Sebuah Dewan Inggris-Irlandia akan dibentuk untuk mendorong kerja sama regional yang lebih luas, melibatkan wakil-wakil dari pemerintah Irlandia dan Inggris, Dewan Irlandia Utara,

Studi Kasus: Irlandia Utara

dan dewan-dewan serupa yang akan dibentuk di Skotlandia dan Wales.

Mengenai struktur utama tersebut, ditentukan jadwal untuk membentuk mekanisme-mekanisme penguat. Konvensi Hak Asasi Eropa akan secara penuh diterapkan dalam hukum Irlandia Utara. Sebuah Komisi Hak Asasi Manusia Irlandia Utara yang baru akan bekerja sama dengan komisi serupa dari Irlandia. Akan pula dibentuk komisi di Irlandia Utara mengenai kesetaraan, pelucutan senjata (yang akan diselesaikan dua tahun setelah referendum), reformasi kepolisian, dan reformasi sistem peradilan kejahatan. Akhirnya, mekanisme tersebut akan diterapkan oleh kedua pemerintahan untuk memfasilitasi remisi (dalam dua tahun) semua tahanan paramiliter dari kelompok-kelompok yang menaati gencatan senjata.

Kesepakatan tersebut merupakan dokumen yang rumit, hasil dari proses yang rumit, dan bukan tanpa sejumlah masalah yang mencirikan negosiasi Irlandia selama sepuluh tahun. Mengenai referendum Utara dan pemilihan Dewan, isu paling utama bukanlah mengenai struktur inti politik yang sudah lama dinegosiasikan. Alih-alih, penolakan terhadap kesepakatan yang didominasi kelompok Unionis justru mempermasalahkan isu-isu emosional seperti pembebasan tahanan, hak-hak korban dan keraguan mengenai pelucutan senjata. Referendum tersebut menunjukkan perbedaan mendasar dalam Unionisme. Kelompok Nasionalis, Republikan, Aliansi, partai-partai loyalis dan Unionis moderat memenangkan 71% suara yang mendukung Kesepakatan, dan mayoritas tipis di Dewan. Trimble dari UUP dipilih sebagai perdana menteri, dengan wakil ketua SDLP sebagai wakil perdana menteri. Tetapi DUP, UKUP dan elemen-elemen UUP bergabung menjadi kelompok dengan arah obstruksionis. Situasi tetap tegang selama musim panas 1998. Protes-protes Unionis menolak kesepakatan tumbuh dan tenggelam, mengancam konsensus mayoritas yang rapuh. Kelompok anti-gencatan senjata yang kecil namun bersenjata lengkap memisahkan diri dari IRA dan menjalankan sejumlah pengeboman yang hebat di Utara. Sementara para politisi kembali bekerja di bulan September untuk mulai menerapkan kesepakatan tersebut, tidak seorangpun merasa yakin akan keberhasilannya.

B a b

4
Institusi demokratis yang
disusun dengan tepat sangat
mempengaruhi kelanjutan
pelaksanaan pemecahan masalah
yang telah dinegosiasikan

Bab ini membahas perlunya memberikan informasi kepada aktor-aktor politik domestik mengenai pilihan-pilihan yang tersedia dalam bentuk institusi-institusi demokratik. Bab ini menggariskan cara-cara untuk merencanakan institusi-institusi dan kebijakan-kebijakan dasar untuk memaksimalkan prospek berakarnya demokrasi dalam masyarakat pasca-konflik. Bab ini juga bertujuan mengarahkan isu-isu tersebut menjadi perhatian aktor-aktor eksternal dalam komunitas internasional, yang mungkin bertanggung jawab untuk membentuk pemecahan masalah atau mengawasi masa pembangunan kembali sebuah negara. Alat-alat kebijakan dan konstitusional berikut ini akan dibicarakan, dengan analisis mengenai kelebihan dan kekurangannya.

- 4.1 Demokrasi dengan Pembagian Kekuasaan: Sebuah Tinjauan
- 4.2 Struktur Negara: Federalisme dan Otonomi
- 4.3 Jenis Lembaga Eksekutif: Presidensial vs Parlemenarian
- 4.4 Sistem Pemilihan Umum untuk Masyarakat yang Terpecah Belah
- 4.5 Badan Perwakilan untuk Masyarakat Pasca-Konflik
- 4.6 Instrumen Hak Asasi Manusia
- 4.7 Kebijakan Bahasa untuk Masyarakat Multi-etnik
- 4.8 Konferensi Nasional
- 4.9 Keadilan Transisi
- 4.10 Komisi Kebenaran dan Mahkamah Kejahatan Perang
- 4.11 Membangun Administrasi Pemilihan Umum
- 4.12 Komisi Jender

Katup-katup Demokratis bagi Pengelolaan Konflik

Katup-katup Demokratis: Sebuah Pengantar

Sejak awal dekade 1970-an, terdapat penyempurnaan fokus terhadap kemungkinan demokratisasi dalam masyarakat-masyarakat yang terpecah-belah. Dilandasi gelombang ketertarikan akan demokrasi telah diakui bahwa pemerintahan demokratik, dibandingkan oligarki atau otoritarianisme, merupakan prospek terbaik untuk mengelola perpecahan sosial yang tajam. Tampak bahwa demokrasi benar-benar diperlukan untuk mengelola perdamaian di dalam masyarakat yang terpecah-belah. Tinjauan optimis mengenai potensi demokrasi ini menjadi dorongan kuat dari apa yang dikenal sebagai “Gelombang Ketiga” demokratisasi yang bermula pada dekade 1970-an dan semakin cepat pada awal 1990-an, yang melipat-tigakan jumlah pemerintahan demokratis di seluruh dunia.

Semakin luasnya demokratisasi yang tiba-tiba ini, yang terkonsentrasi pada negara-negara berkembang, memberikan fokus baru mengenai pertanyaan tentang pengaturan institusi manakah yang paling mungkin mempertahankan pemerintahan demokratis yang stabil dan diakui dalam masyarakat yang terpecah-belah atau pasca- konflik. Terdapat pengakuan yang makin luas bahwa perencanaan institusi politik merupakan faktor kunci yang mempengaruhi konsolidasi, stabilitas dan keberlangsungan demokrasi. Pemahaman yang lebih baik mengenai institusi politik juga memberikan kemungkinan bahwa kita bisa merencanakan institusi sedemikian rupa hingga tujuan yang diinginkan –kerja sama dan kompromi– dapat tercapai. Tiga lingkup luas perencanaan konstitusional mendapatkan perhatian dalam kasus ini: struktur teritorial sebuah negara; bentuk lembaga legislatif dan eksekutif; dan sifat serta bentuk peraturan negara mengenai sistem perwakilan politik. Ini memerlukan perhatian yang besar terhadap klaim-klaim tentang bentuk-bentuk pembagian kekuasaan, federalisme, pemerintahan parlementer atau presidensial, akibat-akibat politik dari peraturan-peraturan perwakilan yang berbeda-beda dan lain-lain. Transisi menuju demokrasi di Afrika Selatan, Chili, Filipina dan lain-lain memfokuskan perhatian pada institusi dan kebijakan “ekstra-konstitusional” yang bisa berguna bagi negara-negara yang baru muncul dari masa permusuhan yang mendalam dan konflik. Ini mencakup penggunaan mekanisme peradilan peralihan seperti komisi kebenaran dan rekonsiliasi, Mahkamah kejahatan perang, komisi jender, administrasi perwakilan dan lain-lain. Sementara terdapat berbagai cara, mekanisme-mekanisme “konstitusional” dan “ekstra-konstitusional” ini merupakan fokus bab ini.

Dilandasi oleh gelombang ketertarikan pada demokrasi telah diakui bahwa pemerintahan demokratik, dibandingkan oligarki atau otoritarianisme, merupakan prospek terbaik untuk mengelola perpecahan sosial yang tajam.

Pegangan dasar buku ini, pemerintahan demokrasi yang kuat merupakan pilar utama dalam pembangunan penyelesaian yang memuaskan terhadap konflik. Demokrasi merupakan sebuah sistem yang di dalamnya konflik dalam masyarakat bisa diformulasikan, diekspresikan dan dikelola dalam cara yang memuaskan melalui saluran institusional seperti partai politik atau parlemen, dan bukannya malah diredam atau diabaikan. Menurut Adam Przeworski, demokrasi merupakan sistem untuk *mengelola* dan *memproses* konflik, bukan menyelesaikannya. Pertikaian dalam demokrasi tidak pernah “diselesaikan”: untuk sementara mereka diakomodasikan dan diformulasi ulang untuk masa depan. Contoh terbaiknya adalah proses pemilihan umum itu sendiri, ketika partai-partai dan individu bisa “menang” atau “kalah”, namun yang kalah bisa menang pada pemilihan berikutnya, dan pemenang menyadari bahwa kemenangan mereka bersifat sementara.

Lebih jauh lagi, perbandingan pengalaman pada masyarakat-masyarakat yang terpecah-belah hingga kini menunjukkan gejala kuat bahwa prosedur demokratis, yang memiliki sifat kesalingterbukaan dan fleksibilitas yang diperlukan untuk mengelola konflik mendalam yang berdasar identitas, memiliki peluang sangat besar untuk menghasilkan perdamaian yang berkesinambungan. Pada masyarakat yang terpecah-belah atas garis identitas, misalnya, institusi politik yang melindungi hak-hak individual dan kelompok, menyerahkan kekuasaan dan memberikan peluang tawar-menawar politik, hanya mungkin tampak dalam kerangka demokrasi. Demokrasi didasarkan atas, paling tidak separuhnya, konsepsi dan ketaatan bersama pada “aturan hukum” yang melindungi baik aktor politik maupun masyarakat luas. Pada akhirnya, setelah proses dan nilai-nilai demokratis menjadi bagian dalam kerangka kerja masyarakat, pemerintahan demokratis menciptakan kondisi-kondisi yang akan mempertahankan keberlangsungannya. Ini menjelaskan mengapa indikator penting mengenai apakah sebuah negara bisa melanjutkan demokrasi dilihat dari sejarahnya: semakin panjang sejarah demokrasi, semakin baik prospek bahwa kelakuan demikian akan berlanjut di masa depan.

Konsepsi “minimal” mengenai demokrasi, dalam kerangka hak untuk ikut berpartisipasi dalam pemilihan umum yang bebas dan adil, telah muncul dengan cepat sebagai norma internasional mendasar yang ditaati banyak negara. Agar demokrasi memiliki arti, “aturan permainan” ini harus memiliki arti lebih bagi para pesaing politik, di luar kata-kata dalam buku statuta atau konstitusi. Aturan-aturan ini harus diperhatikan dan ditaati oleh dan untuk mereka. Inilah yang dimaksudkan dengan *konsolidasi* demokrasi: bahwa praktik demokratis diinternalkan secara mendalam oleh para aktor politik sehingga tidak terpikir untuk bertindak di luar kerangka institusi tersebut. Ini memerlukan kepercayaan pada integritas proses politik yang tidak selalu ada dalam situasi permusuhan

Katup-katup Demokratis: Sebuah Pengantar

mendalam atau konflik.

Ada satu perkecualian penting dalam pandangan tentang demokrasi ini, yang menyangkut sifat-sifat institusi demokratik. Jenis-jenis masyarakat yang berbeda memerlukan institusi yang berbeda. Federalisme, misalnya, tidak relevan bagi negara-negara kecil homogen, namun mutlak perlu bagi negara-negara besar dan heterogen (tidak aneh bila negara-negara besar seperti Kanada, India, Australia dan Amerika Serikat merupakan negara federal). Sistem-sistem pemilihan umum yang berbeda bisa menjamin kelompok minoritas keterwakilan secara proporsional atau malah untuk mengeluarkan mereka dari sistem politik. Parlemen dan lembaga eksekutif bisa dibentuk sedemikian rupa untuk memberikan sebagian dari kekuasaan kepada semua kelompok, atau memungkinkan satu kelompok mendominasi semua kelompok lainnya. Penggunaan komisi kebenaran dan rekonsiliasi bisa membantu mengobati luka lama, atau membukanya kembali. Institusi demokratik yang *dibentuk* dengan tepat mutlak perlu untuk keberlangsungan penyelesaian masalah yang dinegosiasikan.

Sayangnya, akhir-akhir ini nilai penting perencanaan institusional sering diabaikan, baik oleh pihak-pihak yang bertikai maupun negosiator dalam usaha-usaha penyelesaian konflik. Bahkan, penyusun konstitusi dalam negara-negara demokratik baru seringkali puas dengan mengembalikan institusi-institusi yang menyebabkan pertikaian dahulu, atau mencari inspirasi pada institusi-institusi dari negara-negara demokrasi Barat yang tampaknya berhasil, meskipun institusi tersebut belum tentu direncanakan untuk memenuhi kepentingan masyarakat pasca- konflik. Pilihan-pilihan konstitusional yang dibuat pada saat itu bisa memiliki akibat besar terhadap prospek suatu negara di masa depan, jadi penting untuk melakukan pilihan yang benar pada awalnya. Kami berharap agar bab ini bisa membantu aktor politik melakukan pilihan yang terbaik bagi negaranya dengan menjelaskan kisaran dan akibat dari model-model institusi yang berbeda.

Pilihan-pilihan konstitusional yang dibuat pada saat itu bisa berakibat besar terhadap prospek suatu negara di masa depan, jadi penting untuk melakukan pilihan yang benar pada awalnya.

REFERENSI DAN DAFTAR PUSTAKA LEBIH LANJUT

Diamond, Larry. 1995. *Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives*. New York: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

4.1 Demokrasi dengan Pembagian Kekuasaan: Sebuah Tinjauan

4.1 Demokrasi dengan Pembagian Kekuasaan: Sebuah Tinjauan

Dalam sistem politik yang menerapkan pembagian kekuasaan, pengambilan keputusan idealnya dilakukan melalui konsensus. Semua kelompok etnik mayoritas di negara tersebut dilibatkan dalam pemerintahan, dan terutama kaum minoritas harus dijamin pengaruhnya dalam pembuatan kebijakan mengenai isu-isu sensitif seperti penggunaan bahasa dan pendidikan. Demokrasi dengan pembagian kekuasaan sering dipertentangkan dengan demokrasi "biasa" atau mayoritarian, yang mengharuskan pihak yang kalah dalam pemilihan untuk menunggu tanpa kekuasaan sebagai oposisi yang loyal hingga mendapat kesempatan untuk menggantikan pemerintahan yang ada.

4.1.1 Mencegah atau menghindari konflik yang mengakar

4.1.2 Pendekatan fondasi kelompok vs. pendekatan integratif

4.1.3-4.1.4 Kapan pembagian kekuasaan bisa bekerja?

Menu Pilihan 2 Mekanisme Pembagian Kekuasaan (h.146-147)

4.1.1 Mencegah atau mencari jalan keluar konflik yang mengakar

Penerapan pembagian kekuasaan secara dini bisa mencegah konflik identitas berubah menjadi konflik dengan kekerasan. Sebagai contoh, sering dipercaya bahwa -penciptaan persetujuan pembagian kekuasaan di Kosovo (sebuah propinsi yang mayoritasnya warga Albania di wilayah bekas Yugoslavia yang didominasi Serbia) akan sangat diperlukan untuk menjaga agar pertikaian identitas di wilayah tersebut (seperti kebijakan pendidikan) tidak meluas menjadi perang Balkan lagi. Ketika pemerintahan bersifat demokratis dan saling terbuka, demikian menurut anggapan tersebut, konflik dengan kekerasan bisa dicegah karena minoritas tidak perlu menggunakan cara-cara kekerasan untuk mengajukan kepentingannya.

Lebih lagi, pembagian kekuasaan dilihat sebagai cara yang mungkin digunakan untuk menghindari konflik yang menewaskan banyak orang. Setelah peristiwa peperangan yang menyedihkan seperti di Bosnia, sebagian besar pengamat berpendapat bahwa cara satu-satunya untuk mempertahankan persatuan negara multi-etnik -mencegah negara tersebut pecah- adalah dengan menciptakan sebuah sistem pemerintahan pasca- perang yang memungkinkan semua komunitas untuk berbagi kekuasaan, dalam kasus Bosnia, orang-orang Kroasia-Bosnia, Muslim-

Bosnia dan Serbia-Bosnia (lihat Studi Kasus Bosnia).

Kesepakatan Dayton 1995 menciptakan sistem politik yang memungkinkan ketiga komunitas tersebut bekerjasama untuk menyusun keputusan melalui jabatan kepresidenan dan parlemen bersama, yang mewakili proporsi jumlah penduduk ketiga kelompok. Meskipun tidak berfungsi sebaik yang direncanakan, sistem pembagian kekuasaan di Bosnia tampak merupakan kesempatan terbaik untuk menciptakan masyarakat demokratis multi-etnik setelah perang saudara yang begitu intens. Pembagian kekuasaan juga dilihat sebagai cara untuk mengakhiri perang saudara dan mencapai penyelesaian masalah dengan kesepakatan semua pihak –dan untuk menciptakan insitusi demokratik yang lebih diakui– dalam konflik-konflik masa kini seperti di Sri Lanka, Sudan dan Tajikistan, juga konflik-konflik yang baru lalu seperti di Angola, Sierra Leone dan Kamboja. Ketika pemerintahan bersifat demokratik dan saling terbuka, demikian menurut anggapan tersebut, konflik dengan kekerasan bisa dicegah karena minoritas tidak perlu menggunakan cara-cara kekerasan untuk mengajukan kepentingannya.

4.1.2 Perbedaan-perbedaan pendekatan

Para pembuat kebijakan dan ilmuwan memiliki perbedaan pendapat mengenai apakah pendekatan *fondasi kelompok* seperti yang digunakan dalam Kesepakatan Dayton untuk Bosnia --yang memandang kelompok-kelompok (biasanya partai politik yang homogen secara etnik) sebagai fondasi sebuah masyarakat bersama-- akan mengarah ke penangan konflik yang lebih baik daripada pendekatan *integratif*. Pendekatan yang kedua menekankan pembangunan aliansi politik lintas batas konflik.

Pendekatan fondasi kelompok bergantung pada akomodasi oleh para pemimpin etnik di pusat politik dan adanya jaminan otonomi kelompok dan hak-hak minoritas. Institusi terpenting adalah federalisme dan penyerahan kekuasaan kepada kelompok-kelompok etnik di wilayah yang mereka kendalikan, veto minoritas terhadap isu-isu yang memiliki nilai penting bagi mereka, kabinet koalisi besar dalam kerangka parlementer, dan proporsionalitas dalam semua lingkup kehidupan bermasyarakat (seperti anggaran dan penunjukan pejabat publik). Seperti Bosnia, Lebanon memiliki sistem politik yang konstitusinya menjamin perwakilan dan otonomi untuk kelompok-kelompok agama utamanya.

Pendekatan integratif menolak menggunakan kelompok etnik sebagai bahan penyusun masyarakat bersama. Dalam konstitusi sementara Afrika Selatan (1993), misalnya, perwakilan kelompok etnik ditolak secara jelas, dan alih-alih digunakan institusi dan kebijakan yang secara sengaja mempromosikan integrasi sosial lintas batas kelompok. Aturan-aturan tentang pemilihan umum (bersama dengan penghilangan batas-batas propinsi) memiliki akibat untuk mendorong partai-partai politik untuk mencalonkan kandidat-kandidat yang mencerminkan masyarakat Afrika

Ketika pemerintahan menjadi demokratis dan inklusif, demikian menurut argumen yang berlaku, konflik yang mengandung kekerasan dapat dicegah karena kaum minoritas tidak perlu menggunakan kekerasan untuk mencapai kepentingan mereka.

4.1 Demokrasi dengan Pembagian Kekuasaan: Sebuah Tinjauan

Selatan yang majemuk. Dan propinsi-propinsi federal diciptakan sedemikian rupa agar tidak tumpang tindih dengan batas-batas kelompok etnik (Kelompok-kelompok di Afrika Selatan menyebar secara luas).

Jadi, pendekatan integratif berusaha untuk membuat koalisi politik multi-etnik (sekali lagi, biasanya partai politik), untuk menciptakan insentif bagi para pemimpin politik untuk mengurangi tekanan pada tema-tema etnik yang memecah-belah, dan meningkatkan pengaruh minoritas dalam pembuatan kebijakan yang penting. Elemen-elemen pendekatan integratif mencakup sistem pemilihan yang mendorong kesepakatan-kesepakatan lintas batas etnik sebelum pemilihan umum, federalisme non-etnik yang membiaskan puncak-puncak kekuasaan, dan kebijakan publik yang mendorong kesetiaan politik yang melintasi batas kelompok.

Kedua pendekatan tersebut dapat dipandang sebagai kutub-kutub yang bertentangan dalam sebuah spektrum institusi dan praktik pembagian kekuasaan. Pendekatan manakah yang terbaik? Untuk menjawabnya, perlu dipertimbangkan praktik pembagian kekuasaan dalam tiga dimensi yang bisa diterapkan pada kedua pendekatan: pembagian kekuasaan berdasarkan wilayah, penyusunan kebijakan, dan kebijakan publik yang mendefinisikan hubungan antara pemerintah dan kelompok etnik. Dengan memperhatikan dimensi-dimensi tersebut, sebuah “menu pilihan” institusi dan praktik pembagian kekuasaan kami tawarkan (lihat “Menu Pilihan: Mekanisme Pembagian Kekuasaan”).

Seperti halnya menu pada umumnya, tawar-menawar pengaruh demokrasi bisa digabungkan untuk disesuaikan dengan selera. Dalam menentukan institusi dan praktik mana yang bisa digunakan, sangat diperlukan pengetahuan yang mendalam tentang negara yang bersangkutan. Di Fiji yang multi-etnik, misalnya, sebuah tinjauan ahli selama 18 bulan mengenai sistem politiknya menghasilkan seperangkat rekomendasi untuk konstitusi baru yang menggabungkan cara-cara untuk menjamin tingkat minimum perwakilan suku asli Fiji dan suku Indo-Fiji dalam parlemen (pilihan menggunakan pendekatan fondasi kelompok) dengan insentif sistem pemilihan untuk mendorong terbentuknya aliansi politik yang melintasi batas etnik (pilihan menggunakan pendekatan integratif).

4.1.3 Mendorong pembagian kekuasaan

Seringkali, pihak-pihak luar dalam komunitas internasional mendorong pembagian kekuasaan dengan menawarkan formula-formula --cetak-biru struktur politik-- untuk mencegah atau menghindari konflik etnik. Mediator internasional juga berusaha untuk mendorong pemimpin politik dari kelompok-kelompok yang bertikai untuk menerima rencana tersebut, dengan menggabungkan insentif dan ancaman diplomatik, seperti tawaran bantuan atau ancaman sanksi.

Sebagai contoh, sekretariat PBB telah menghasilkan “pokok-pokok gagasan” untuk tatanan zona-ganda, federal-ganda untuk pembagian kekuasaan antara komunitas-komunitas Siprus-Yunani dan Siprus-Turki di Siprus. Kerangka otonomi telah ditawarkan untuk membantu menyelesaikan pertikaian antara komunitas mayoritas dan minoritas di Indonesia (Timor Timur) dan Sri Lanka. Kesepakatan perdamaian di Irlandia Utara menetapkan seperangkat institusi pembagian kekuasaan lintas batas negara dan menciptakan sebuah dewan baru di wilayah yang dipersengketakan (lihat studi kasus Irlandia Utara). Masing-masing rencana tersebut didukung oleh inisiatif diplomatik untuk menjanjikan bantuan internasional dalam penerapannya, bila setiap pihak setuju membagi kekuasaan di parlemen daripada beradu kekuatan di medan pertempuran atau di jalan-jalan.

Komunitas internasional semakin sering mengkaitkan isu-isu lain, seperti keanggotaan dalam keamanan kolektif, perdagangan dan organisasi internasional lain, untuk membujuk negara-negara untuk mengambil langkah-langkah pembagian kekuasaan yang mendorong akomodasi etnik. Uni Eropa telah menggunakan syarat-syarat tersebut dalam hubungannya dengan beberapa negara Eropa Timur, seperti Rumania, untuk mendorong penanganan perbedaan etnik Rumania dan Hungaria melalui struktur politik demokratis.

Mempromosikan praktik pengendalian konflik secara demokratis seperti ini dapat menjadi cara yang efektif dalam berdiplomasi untuk mencegah eskalasi konflik etnik menjadi kekerasan atau untuk menghentikannya setelah kegagalan usaha pencegahan. Bahkan, meskipun demokrasi masih jauh, komunitas internasional bisa memberikan tekanan untuk penerapan praktik pengelolaan konflik oleh negara-negara non-demokratis, seperti perlakuan adil terhadap minoritas etnik, dan penciptaan pasukan keamanan yang memiliki anggota dari kelompok etnik yang berbeda-beda.

4.1.4 Kapan pembagian kekuasaan bisa berhasil?

Kesepakatan pembagian kekuasaan yang di atas kertas cukup baik, ternyata gagal dalam konflik-konflik yang terjadi belakangan ini seperti di Rwanda dan Burundi. Di kedua negara itu, yang memiliki sejarah kekerasan antara mayoritas Hutu dan minoritas Tutsi, usaha-usaha untuk memecahkan masalah dengan menciptakan institusi demokratis dengan sistem pembagian kekuasaan ternyata tidak cukup untuk mengatasi ketidakpercayaan yang mendalam dan persepsi viktimisasi yang timbal-balik. Dalam kedua kasus tersebut, upaya untuk mencoba membagi kekuasaan terbukti gagal dan konflik kekerasan muncul kembali; di Rwanda, perjanjian pembagian kekuasaan dibatalkan dengan pembantaian massal pada tahun 1994, suatu gerakan yang disengaja.

Hal serupa juga pernah terjadi, sebelum pecahnya perang saudara di

4.1 Demokrasi dengan Pembagian Kekuasaan: Sebuah Tinjauan

Lebanon dan Siprus pada pertengahan 1970-an, negara-negara tersebut memiliki sistem pembagian kekuasaan. Perang saudara Lebanon akhirnya diakhiri dengan sebuah kesepakatan pembagian kekuasaan yang baru (Kesepakatan Taif 1990), dan, sebagaimana disinggung di atas, pembagian kekuasaan lagi-lagi dianggap sebagai pilihan untuk memecahkan konflik yang berkepanjangan di Siprus.

Para pembuat kebijakan dan para sarjana yang menghadapi pilihan sulit dalam konflik yang rumit berhak mempertanyakan secara langsung pengalaman-pengalaman dengan berbagai praktik penggunaan tawar-menawar demokratis dalam masyarakat yang terpecah-belah. Dalam kondisi seperti apa pembagian kekuasaan dapat berhasil atau gagal? Dalam kondisi bagaimana sistem pembagian kekuasaan memperkuat identitas kelompok dan menjadi konflik bersenjata, dan kapan mereka mendorong timbulnya pluralitas dan membuat demokrasi bisa terus bertahan?

Tentu saja, tidak ada jawaban yang sederhana terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas, tapi ada beberapa kesimpulan yang bisa ditarik. Agar demokrasi dengan sistem pembagian kekuasaan dapat bekerja, perlu ada suatu kelompok inti moderat yang cukup kuat—melibatkan baik elit politik maupun masyarakat madani—yang mendukung koeksistensi secara pragmatik dalam masyarakat multi—etnik. Kelompok moderat yang memiliki komitmen untuk membagi kekuasaan dalam demokrasi multi—etnik harus bisa menahan tekanan yang timbul dari politisi golongan ekstrem dan masyarakat yang termobilisasi pada perbedaan etnik sebagai cara menuju kekuasaan. Contohnya terdapat di Afrika Selatan, mungkin ada atau bisa timbul di Bosnia, dan jelas tidak ada di Rwanda dan Burundi. Tanpa keberadaan kelompok inti ini, negara-negara multi—etnik rawan terhadap kekerasan antarkelompok dan berpotensi hancur.

Bila terdapat kelompok inti moderat yang cukup kohesif, pembagian kekuasaan merupakan cara yang mungkin digunakan dalam penanganan konflik secara demokratis. Meskipun tidak ada satu model tunggal untuk pembagian kekuasaan, terdapat variasi menu mengenai kebijakan publik, institusi dan mekanisme untuk mendorong demokrasi di dalam negara-negara dengan konflik identitas yang mengakar. Bentuk nyata pembagian kekuasaan ini (pendekatan fondasi kelompok atau integratif) tidak terlalu penting bila dibandingkan bahwa kesepakatan untuk menciptakan sistem dengan pembagian kekuasaan merupakan hasil tawar-menawar yang jujur dan adil antara kekuatan-kekuatan sosial yang bertikai. Proses negosiasi itu sendiri harus saling terbuka dan diakui secara legal.

Sistem pembagian kekuasaan merupakan cara terbaik yang bersifat temporer untuk membangun keyakinan hingga bentuk demokrasi yang lebih beragam dengan pasang-surutnya bisa diterapkan. Ini tampaknya

Mekanisme Pembagian Kekuasaan

SISTEM POLITIK DENGAN PEMBAGIAN KEKUASAAN

- Pembuatan kebijakan idealnya melalui konsensus;
- Semua kelompok etnik mayoritas dilibatkan dalam pemerintahan; terutama, kelompok minoritas dijamin pengaruhnya dalam pembuatan kebijakan mengenai isu-isu sensitif (seperti penggunaan bahasa dan pendidikan);
- Bisa mengambil dua bentuk: pendekatan *fondasi kelompok* atau *integratif*.

FONDASI KELOMPOK

- Kelompok etnis yang homogen (partai politik) membentuk fondasi masyarakat bersama;
- *Elemen kunci*: federalisme dan penyerahan kekuasaan kepada kelompok-kelompok etnik di wilayah yang dikendalikan; veto minoritas pada isu-isu sensitif; kabinet koalisi besar; proporsionalitas dalam semua lingkup kehidupan bermasyarakat;
- *Contoh*: Kesepakatan Dayton untuk Bosnia.

INTEGRATIF

- Aliansi politik melampaui garis-garis konflik; menciptakan insentif bagi para pemimpin politik untuk mengurangi tekanan pada tema-tema etnik yang memecah-belah, dan meningkatkan pengaruh minoritas dalam pembuatan kebijakan yang penting;
- *Elemen kunci*: sistem pemilihan yang mendorong kesepakatan-kesepakatan lintas batas etnik sebelum pemilihan umum, federalisme non-etnik yang membiarkan puncak-puncak kekuasaan, dan kebijakan publik yang mendorong kesetiaan politik yang melintasi batas kelompok;
- *Contoh*: Konstitusi sementara Afrika Selatan, 1993.

Meskipun menu berikut ini menawarkan dua pendekatan yang berbeda secara konseptual, jelas bahwa dalam penerapannya, pilihan-pilihan pembagian kekuasaan dapat disusun dengan beragam cara .

LIMA PILIHAN FONDASI KELOMPOK

1. Memberikan otonomi wilayah kepada kelompok etnik dan menciptakan tatanan konfederasi;
2. Menerapkan jaminan konstitusional untuk menjamin tingkat minimal perwakilan (kuota) kelompok dalam setiap tingkat pemerintahan;
3. Menerapkan perwakilan proporsional kelompok dalam pemilihan birokrasi administratif, mencakup pembuatan kebijakan yang berorientasi pada konsensus dalam lembaga eksekutif;
4. Menerapkan sistem pemilihan yang proporsional dalam kerangka parlementer; dan
5. Mengakui hak-hak kelompok atau federalisme korporatik (non-teritorial) seperti sekolah dengan bahasa sendiri dalam hukum dan pelaksanaannya.

LIMA PILIHAN INTEGRATIF

1. Menciptakan struktur federal yang heterogen dan bukan berdasar etnis, dengan batas-batas yang ditarik dari kriteria seperti ciri-ciri alamiah atau zona pengembangan ekonomi;
2. Menerapkan negara kesatuan yang tersentralisasi tanpa membagi-bagi wilayah lebih lanjut;
3. Menerapkan sistem *pemenang mutlak* tapi bervariasi secara etnik dalam lembaga eksekutif, legislatif dan badan-badan pengambil keputusan administratif (seperti dewan bahasa yang heterogen untuk menciptakan keputusan mengenai penggunaan bahasa);
4. Menerapkan sistem pemilihan yang mendorong pembentukan koalisi pra-pemilihan umum melampaui batas etnik; dan
5. Menciptakan kebijakan publik dan hukum yang “netral” untuk menjamin tidak terjadinya diskriminasi identitas atau afiliasi keagamaan.

PELAJARAN YANG DAPAT DIPETIK

1. Agar pembagian kekuasaan dapat berjalan, perlu ada kelompok inti moderat yang kuat –baik elit politik maupun masyarakat madani– yang menginginkan kehidupan bersama. Kelompok moderat ini harus bisa menahan tekanan dari, baik dari politisi golongan ekstrim maupun masyarakat luas.
2. Hal yang lebih penting dari bentuk pembagian kekuasaan (fondasi kelompok atau integratif) adalah sejauhmana kesepakatan untuk menciptakan pembagian kekuasaan berasal dari tawar-menawar dan negosiasi yang jujur.
3. Sistem pembagian kekuasaan bekerja paling baik manakala sistem tersebut bersifat temporer untuk membangun keyakinan sebelum struktur yang lebih permanen bisa dikembangkan.

merupakan langkah yang akan ditempuh Afrika Selatan; konstitusi finalnya yang disepakati pada tahun 1996 memiliki kecenderungan mayoritarian, meskipun tetap melindungi hak-hak minoritas. Apakah pembagian kekuasaan akan berkurang sendiri dalam masyarakat yang konfliknya lebih mendalam seperti Bosnia dimungkinkan, atau malah terjadi kegagalan dalam pembagian kekuasaan sehingga negara tersebut hancur, merupakan pertanyaan yang belum terjawab. Namun satu-satunya alternatif terhadap pembagian kekuasaan di Bosnia bukanlah demokrasi “biasa” atau mayoritarian, melainkan pembubaran Bosnia sebagai negara multi—etnik. Sayangnya, hal ini juga berlaku di berbagai kasus konflik etnis yang mengakar lainnya.

REFERENSI DAN DAFTAR PUSTAKA LEBIH LANJUT

Horowitz, Donald L. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.

Horowitz, Donald L. 1990. “Making Moderation Pay: the Comparative Politics of Ethnic Conflict Management”. Dalam Joseph V. Montville. Ed. *Conflict and Peacemaking in Multi-ethnic Societies*. New York, NY: Lexington Books.

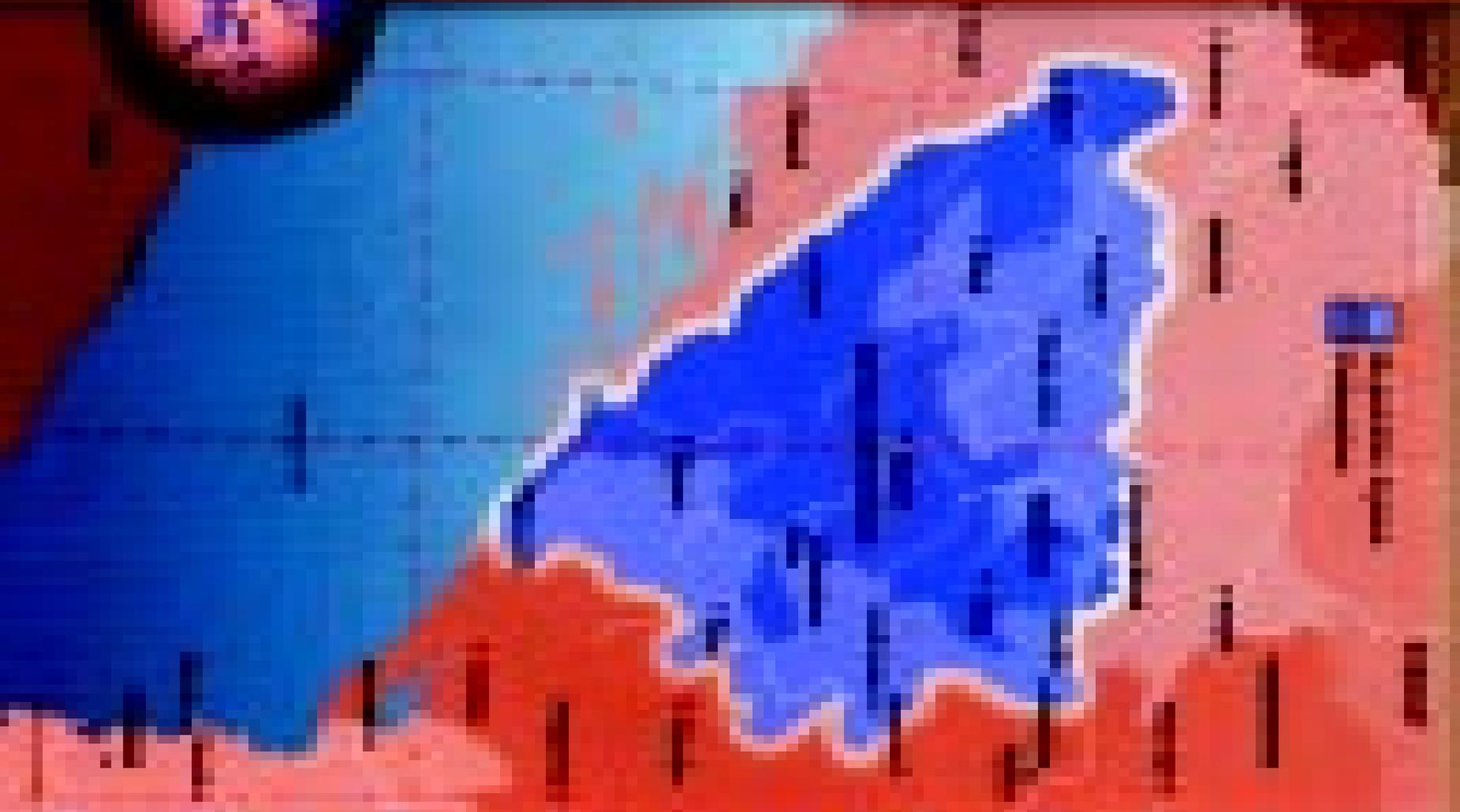
Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.

Lijphart, Arend. 1991. “Constitutional Choices for New Democracies”, dimuat di *Journal of Democracy*, no. 2. (1991) hal. 72-84

Sisk, Timothy D. 1996. *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

Studi Kasus

BOSNIA HERZEGOVINA (Peta Perdamaian Dayton)





BOSNIA-HERZEGOVINA

Secara sederhana, pertanyaan mengenai Bosnia berkisar pada dua hal: bagaimana 2,2 juta penduduk Muslim Slavia (Bosnia) dapat hidup di antara 4,5 juta warga Kroasia dan 8,5 juta Serbia dalam lingkungan luas di bekas Yugoslavia; dan bagaimana 750 ribu warga Kroasia dan 1,3 juta Serbia dapat hidup bersama dengan 1,9 juta warga Bosnia di wilayah Bosnia-Herzegovina (Bosnia) sendiri. Tergantung di mana batas wilayah ditarik dan apakah mereka dihargai sebagai satu kelompok, orang-orang Bosnia merupakan sebuah minoritas yang terjepit antara dua kelompok etnik yang lebih kuat, atau relatif mayoritas di sebuah wilayah yang dihuni bersama dua komunitas minoritas yang besar, yang menganggap negara tetangganya (Kroasia dan Yugoslavia) sebagai tanah airnya.

Tatanan masa kini yang disahkan dalam Kesepakatan Dayton merupakan akibat dari pertempuran selama tiga tahun sembilan bulan di Bosnia –antara ketiga kelompok– dan perang selama empat setengah tahun di wilayah bekas Yugoslavia. Kesepakatan dicapai setelah lebih dari seratus ribu korban jiwa (tidak diketahui berapa jumlah tepatnya) dan terusirnya sekitar setengah penduduk Bosnia yang berjumlah 4,3 juta jiwa, dalam apa yang disebut “pembersihan etnik”. Tatanan ini disepakati oleh Presiden Bosnia Alija Izetbegovic mewakili Bosnia, Presiden Kroasia Franjo Tudjman mewakili warga Kroasia-Bosnia, dan Presiden Serbia (waktu itu) Slobodan Milosevic mewakili warga Serbia-Bosnia. Kesepakatan ini tertuang setelah bertahun-tahun upaya perdamaian gagal dilakukan oleh mediator internasional untuk menengahi dan menciptakan kesepakatan; tekanan internasional besar-besaran dan bersama-sama, namun terlambat, untuk mendorong terciptanya penyelesaian masalah; dan tiga minggu negosiasi intensif di pangkalan udara AS di Dayton, Ohio selama bulan November 1995.

Pembagian Kekuasaan menurut Kesepakatan Dayton

Dalam Kesepakatan Dayton, Bosnia dinyatakan sebagai sebuah negara tunggal dengan tiga masyarakat penyusun – Bosnia, Serbia dan Kroasia – yang terbagi menjadi dua entitas: Federasi Bosnia dan Herzegovina yang mencakup 51% dari luas wilayah, dan Republika Srpska, 49%. Meskipun merupakan sebuah negara, kedua bagian tersebut memiliki angkatan bersenjata sendiri-sendiri (dan angkatan perang federasi terbagi menjadi kekuatan Bosnia dan Kroasia), yang kekuatannya diatur dan dikaitkan dengan kekuatan negara-negara tetangganya. Perbandingan kekuatan militer antara Yugoslavia, Kroasia dan Bosnia adalah 5:2:2, dan dalam wilayah Bosnia sendiri antara Federasi dan Srpska 2:1. Negara hasil Dayton ini mewarisi kemerdekaan politik, integritas wilayah dan kedaulatan negara pendahulunya, Republik Bosnia-Herzegovina, sebuah republik dalam bekas Republik Federal Sosialis Yugoslavia, yang mendapat pengakuan internasional dan menjadi anggota PBB tak lama setelah pecah perang pada bulan April 1992.

Kesepakatan Dayton terdiri atas 11 adendum, tetapi hanya adendum pertama yang

berkaitan dengan gencatan senjata dan hal-hal militer. Sepuluh sisanya mencakup aspek-aspek sipil dalam rencana perdamaian, termasuk hak warga Bosnia yang terusir untuk kembali ke rumahnya atau mendapat kompensasi atas hilangnya hak milik mereka. Dan masa depan negara tersebut bergantung pada penerapan aspek sipil perdamaian tersebut sama seperti pada struktur politik yang terkandung di dalamnya.

Institusi sentral Bosnia lemah. Mereka bertanggung-jawab pada kebijakan luar negeri, berbagai aspek kebijakan perdagangan luar negeri –termasuk dalam menetapkan tarif impor (meskipun tidak mendapatkan uang tersebut)--, komunitas antarkelompok-masyarakat dan penegakan hukum terhadap kriminalitas. Hal-hal lain, seperti pengumpulan pajak, diserahkan kepada kedua kelompok masyarakat (Federasi dan Srpska). Meskipun keduanya bisa melakukan “hubungan paralel khusus dengan negara-negara tetangga”, hal ini harus “konsisten dengan kedaulatan dan integritas wilayah Bosnia”. Dengan persetujuan Dewan Parlemen, keduanya bisa melakukan perjanjian spesifik dengan negara-negara atau badan-badan internasional. Jadi, Federasi boleh memiliki hubungan khusus dengan Kroasia, demikian juga Srpska dengan Yugoslavia, namun keduanya tidak boleh melepaskan diri dari Bosnia.

Dewan Parlemen memiliki dua kamar: Majelis Rakyat dan Majelis Perwakilan. Yang pertama memiliki 15 anggota, lima dari tiap masyarakat penyusun negara –10 (5 Bosnia dan 5 Kroasia) dari Federasi dan 5 (Serbia) dari Srpska. Anggota-anggota Bosnia dan Kroasia ditunjuk dari Majelis Rakyat Federasi dan anggota Serbia dari Dewan Republika Srpska. Sembilan delegasi, dengan paling tidak tiga dari setiap komunitas harus hadir untuk mencapai kuorum. Majelis Perwakilan beranggota 42 orang, 28 dari Federasi dan 14 dari Srpska. Kehadiran mayoritas dari kedua majelis tersebut merupakan persyaratan untuk membuat keputusan di Parlemen. Namun, setiap komunitas memiliki hak untuk menyatakan bahwa sebuah rencana keputusan “membahayakan kepentingan vital”, yang mengharuskan keputusan ditetapkan melalui voting mayoritas semua delegasi. Dengan cara ini, keputusan disusun melalui konsensus bersama dan tidak bertentangan dengan kepentingan vital yang dinyatakan oleh sebuah komunitas.

Mekanisme “kepentingan vital” ini juga ada dalam badan kepresidenan yang beranggotakan tiga orang. Badan ini beranggotakan seorang Bosnia dan seorang Kroasia, keduanya dipilih langsung dari Federasi, dan seorang Serbia, dipilih langsung dari Srpska. Seorang pemilih hanya bisa memberikan suara kepada satu orang dalam pemilihan presiden, sehingga pada kenyataannya, orang Bosnia akan memilih calon presiden yang berasal dari kelompok Bosnia, demikian pula Kroasia dan Serbia. Meskipun badan ini berusaha mencapai keputusan dengan konsensus, keputusan mayoritas dimungkinkan dengan batasan. Dalam kasus keputusan yang dilakukan dengan voting, anggota Badan Kepresidenan bisa dalam waktu tiga hari mengumumkan bahwa keputusan tersebut “membahayakan kepentingan vital” dan mengirimkan keputusan tersebut kepada Dewan Republika Srpska atau Majelis Rakyat Federasi. Voting yang hasilnya disepakati oleh dua pertiga kelompok yang relevan dalam sepuluh hari menjadikan keputusan tersebut tidak berlaku lagi. Badan kepresidenan menunjuk pemerintah, atau sidang menteri, yang anggotanya paling banyak dua pertiga dari Federasi, dan wakil menteri tidak boleh berasal

Studi Kasus: Bosnia-Herzegovina

dari kelompok masyarakat yang sama dengan menterinya.

Keberadaan Internasional

Dari penjelasan di atas, tampak bahwa ketiga mekanisme tersebut memerlukan persetujuan dan konsensus bersama supaya berfungsi. Namun, akibat rasa permusuhan dan tiadanya kepercayaan, dan fakta bahwa baik pemimpin politik Serbia dan Kroasia tetap percaya bahwa persatuan dengan tanah air masing-masing merupakan pilihan yang mungkin selain persatuan dengan Bosnia, konsensus hampir tidak ada. Bahkan, bila diserahkan sepenuhnya kepada faksi-faksi yang dahulu bertikai tersebut, perjanjian ini tidak akan berjalan sama sekali. Kesepakatan tersebut memberikan kemungkinan untuk campur tangan internasional dalam proses perdamaian – selain pasukan penjaga perdamaian yang dipimpin NATO (dengan kekuatan awal terdiri atas 60.000 tentara) – dengan koordinasi keseluruhan dipercayakan pada sebuah badan Perwakilan Tinggi, di bawah kekuasaan Dewan Keamanan PBB.

Organisasi Keamanan dan Kerja Sama Eropa (OSCE) memiliki mandat dengan tiga tujuan di Bosnia. Ia mengawasi situasi hak asasi manusia; ia mengawasi pengurangan senjata; dan ia mengawasi pemilihan umum. Dan sebuah Gugus Tugas Polisi Internasional PBB (IPTF); yang terdiri dari (dengan kekuatan awal terdiri atas 1.500 orang) polisi asing tidak bersenjata memberikan bantuan, memberikan arahan, dan mengawasi kerja polisi setempat.

Pengaruh asing sama pentingnya dalam sejumlah institusi domestik. Sebagai contoh, terdapat Penengah Masalah-Masalah Hak Asasi Manusia (*Human Rights Ombudsman*) yang ditunjuk OSCE untuk lima tahun pertama penerapan Kesepakatan Dayton; gubernur Bank Sentral merupakan orang asing yang ditunjuk IMF untuk enam tahun pertama; dan tiga dari sembilan anggota Peradilan Konstitusional merupakan orang asing yang ditunjuk oleh presiden Peradilan Hak Asasi Manusia Eropa. Kehadiran asing besar-besaran ini dibiayai dana rencana pembangunan kembali sebesar 5,1 milyar dollar AS selama lima tahun, yang dirancang dan diarahkan oleh Bank Dunia.

Meskipun penting bagi proses perdamaian, skala kehadiran internasional dalam beberapa hal ternyata kontraproduktif terhadap masa depan Bosnia dalam jangka panjang. Di satu sisi, institusi domestik dan para politisi telah cukup jauh kehilangan kendali mereka atas pemerintahan negara tersebut. Di pihak lain, taruhan internasional yang besar di Bosnia mendorong para pemain kunci untuk menganggap bahwa proses perdamaian berhasil, karena kegagalan akan memberikan kesan buruk bagi para negarawan, organisasi dan negara-negara yang terlibat dalam kesepakatan tersebut. Sebagai contoh, pemilihan umum dijadwalkan untuk dilaksanakan antara enam hingga sembilan bulan setelah kesepakatan Dayton mulai diterapkan, dan memang dilaksanakan tepat sembilan bulan setelah hari penandatanganan kesepakatan. Namun, meskipun pemilihan umum tersebut hanya berhasil menunjukkan secara nyata akibat dari “pembersihan etnik”, dan terdapat sensus etnik yang tidak akurat yang menyebabkan lebih dari 100% orang yang memiliki hak pilih ikut serta, peristiwa tersebut dikumandangkan sebagai “kemenangan demokrasi”. Lebih lagi, sejak pemilihan umum tersebut, partai berbasis

etnik yang mendominasi politik Bosnia telah menolak untuk bekerja sama; institusi bersama –yang pembentukannya merupakan alasan diperlukannya pemilihan umum– telah gagal berfungsi secara berarti; dan komunitas internasional, terutama Perwakilan Tinggi, harus mengambil peran yang semakin luas, menerapkan pemecahan untuk masalah institusi Bosnia, hingga mengambil keputusan mengenai hal-hal seperti bendera negara.

Tidaklah mengherankan bahwa perdamaian tersebut sangat rapuh, bila merujuk pada kondisi-kondisi sebelum tercapainya kesepakatan Dayton. Penyelesaian ini disepakati oleh orang-orang yang sama dengan yang bertanggungjawab atas pecahnya konflik, dan memiliki tujuan utama untuk mengamankan karir politik mereka di masa depan. Lebih lagi, perjanjian itu diprakarsai para diplomat AS, terutama Richard Holbrooke, yang kepentingan utamanya adalah untuk menghentikan pertempuran di Bosnia dan menjadikan masalah Bosnia bukan lagi agenda politik internasional, karena menimbulkan ketegangan dalam aliansi NATO.

Mengapa Kesepakatan Dayton Dinilai Berhasil?

Kesepakatan Dayton dinilai berhasil, sementara rencana-rencana perdamaian sebelumnya gagal, karena keinginan kuat tim negosiasi AS dan dukungan yang mereka terima dari negara-negara lain; karena, setelah bertahun-tahun dipermalukan, terdapat ancaman bahwa tentara Eropa (terutama Inggris dan Perancis) yang merupakan tulang punggung pasukan PBB di Bosnia akan ditarik bila terjadi kegagalan; dan karena ada pergeseran mendasar dalam perimbangan kekuatan militer yang sebagian merupakan hasil rekayasa diplomasi AS. Selama tahun 1995, terjadi pergeseran pihak yang memenangkan pertempuran, pertama di Kroasia dan kemudian di Bosnia. Dua dari tiga kantong militer Serbia di Kroasia diduduki dalam serangan kilat di bulan Mei dan Agustus, dan dengan dukungan pasukan Kroasia-Bosnia dan Angkatan Perang Bosnia yang didominasi Bosnia Muslim, serangan bergulir ke Bosnia, merebut kembali daerah yang telah diduduki Serbia sebelumnya. Tekanan diplomatik menghentikan serangan tersebut ketika pembagian wilayah di negara tersebut bertepatan dengan apa yang disarankan dalam rencana perdamaian sebelumnya, yang diusulkan oleh para mediator internasional.

Kesepakatan Dayton hanyalah satu dari sederetan panjang rencana perdamaian yang diusulkan oleh masyarakat internasional, yang salah satunya, rencana Vance-Owen (dinamakan berdasar Cyrus Vance dan David Owen, sponsor rencana tersebut) perlu mendapatkan perhatian. Tidak seperti Kesepakatan Dayton, rencana Vance-Owen berusaha untuk membangun konsep multi-etnisitas ke dalam sistem di seluruh wilayah. Meskipun mencakup pembagian wilayah dan penciptaan 10 daerah – yang sembilan di antaranya memiliki etnik mayoritas dan yang lain (Sarajevo) campuran – ia menjamin perwakilan minoritas etnik di tiap daerah melalui rencana konstitusional yang rumit, direncanakan oleh diplomat Finlandia, Martti Ahtisaari. Rencana Vance-Owen gagal karena tidak mendapat dukungan internasional, terutama AS, dan ditolak oleh Serbia-Bosnia. Tidak ada negara yang bersedia mengambil resiko menempatkan pasukan untuk mengembalikan wilayah yang telah direbut Serbia.

Ketika pecah perang di wilayah bekas Yugoslavia pada tahun 1991, komunitas

Studi Kasus: Bosnia-Herzegovina

internasional tidak memiliki pilihan selain untuk terlibat langsung karena pertempuran sedemikian dekat dengan negara-negara Eropa Barat yang penting. Bekas Yugoslavia berbatasan dengan tiga negara anggota Uni Eropa dan memisahkan 14 negara dari Yunani. Media internasional memberikan perhatian besar terhadap konflik tersebut dan ratusan ribu pengungsi yang menghindari pertempuran mulai memasuki Eropa Barat, terutama ke Jerman. Namun tanpa kemauan politik untuk menangani ketidakseimbangan militer di wilayah tersebut dan menetralkan superioritas Serbia yang berlebihan, satu-satunya strategi yang terbuka untuk mediator internasional adalah menjinakkan musuh dengan memberikan konsensi – menentukan posisi minimal Serbia dan mencoba membujuk Kroasia dan Bosnia untuk menerimanya. Dan posisi minimal Serbia adalah pembangunan negara Serbia yang mencakup semua wilayah di bekas Yugoslavia yang dihuni orang Serbia, terlepas dari keinginan para penduduk bukan Serbia.

Dari 100 kota di Bosnia, 37 dimiliki oleh mayoritas Bosnia secara mutlak, 32 oleh Serbia dan 13 oleh Kroasia. 15 kota dimiliki pluralitas Bosnia, 5 Serbia dan 13 Kroasia. Dengan perkecualian wilayah Herzegovina barat yang didiami Kroasia, jarang ada mayoritas mutlak yang dapat melebihi 70% penduduk suatu wilayah, dan wilayah yang bertetangga sering memiliki mayoritas penduduk dari etnik lain. Jadi Bosnia tidak bisa dibagi berdasar garis etnik, karena memang tidak ada batas wilayah etnik. Pembagian Bosnia menjadi wilayah etnik akan memerlukan pemindahan penduduk secara besar-besaran.

Penyebab mendasar konflik di bekas Yugoslavia pada awal dekade 1990-an tidak sesederhana dikarenakan dorongan etnik Serbia untuk membangun negara nasionalnya dengan mengorbankan tetangganya. Secara struktural, ini hanyalah manifestasi dari masalah yang lebih berakar dalam. Sementara komunisme berantakan di Eropa Timur, pengikat Yugoslavia sejak akhir Perang Dunia Kedua menghilang, dan negara tersebut tidak memiliki institusi yang mampu membawanya menuju transisi demokrasi. Hampir setengah abad komunisme gagal menyelesaikan pertanyaan nasionalisme. Bahkan, dapat dikatakan bahwa komunisme telah membuat potensi konflik di Yugoslavia semakin parah, karena dalam praktiknya, komunisme tidak memberikan kesempatan dialog terbuka mengenai masalah etnik. Lebih lagi, ekonomi yang terencana gagal mempertahankan kesejahteraan dan mulai runtuh selama dekade sebelumnya.

Meskipun warga Bosnia tampaknya telah hidup bersama dalam harmoni sebelum perang, identitas etnik yang terbentuk dalam berabad-abad pemerintahan Ottoman –ketika masing-masing komunitas agama diperintah secara terpisah dengan pemimpin spiritualnya sendiri–tetap kuat. Akibatnya, ketika terjadi pemilihan umum tahun 1990, hasilnya menyerupai sensus etnik karena para pemilih memilih berdasarkan garis etniknya. Meskipun partai yang berdasar etnik melakukan koalisi dan memerintah bersama, segera saja mereka tidak mau bekerjasama, dan politik menjadi “kembali ke titik nol” seperti kondisi masa kini, ketika orang-orang Serbia dan kemudian Kroasia memutuskan bahwa mereka punya pilihan selain bersama dengan Bosnia. Pola ini berulang pada pemilihan di Bosnia (1996), ketika partai-partai utama mendasarkan kampanye mereka hampir seluruhnya pada dorongan nasionalis kelompok etniknya masing-masing, memperkuat pembagian akibat

perang, alih-alih mendorong politik yang berdasar pada isu-isu lain yang tidak merusak.

Meskipun tidak diragukan bahwa mungkin saja meredam konflik Bosnia secara tidak terbatas, ini memerlukan pengawasan dan merupakan pendekatan yang sangat memakan biaya. Lebih lagi, para pemimpin internasional yang menempatkan tentara-tentara mereka di Bosnia sangat sadar akan resiko politik yang dihadapinya di dalam negeri, bila saja ada anggota tentara mereka yang terbunuh. Selain meredam konflik, mereka berharap untuk menemukan strategi untuk keluar. Prospek penarikan tentara atau pengurangan secara substansial tidaklah besar, karena instabilitas di wilayah sekitarnya, terutama di Yugoslavia dan Balkan Selatan. Bahkan, sementara propinsi Kosovo yang didominasi etnik Albania jatuh dalam kekerasan etnik, keterlibatan dan kehadiran internasional di wilayah tersebut bukannya mengerut, namun semakin meluas. Dan baik di Kosovo, Macedonia ataupun Bosnia, masalah mendasarnya tetaplah bagaimana mempertemukan kepentingan-kepentingan berbagai komunitas berbeda yang hidup berdampingan.

4.2 Struktur Negara: Federalisme dan Otonomi

4.2 Struktur Negara: Federalisme dan Otonomi

Hampir semua pemecahan terhadap konflik internal memerlukan penyesuaian terhadap struktur negara. Dalam bagian ini kita membahas bagaimana tatanan federalis dan otonomi dan membantu mengurangi ketegangan dalam sebuah negara dengan menyerahkan kekuasaan tinggi pada kelompok-kelompok etnik.

4.2.1-4.2.2 *Cara-cara menyerahkan kekuasaan*

4.2.3 *Contoh-contoh federalisme dan otonomi*

4.2.4 *Dasar legal untuk otonomi*

4.2.5 *Keunggulan penyelesaian otonomi*

4.2.6 *Perlawanan terhadap otonomi*

4.2.7 *Membentuk tatanan otonomi*

Banyak konflik berpusat pada peran negara dalam masyarakat dan berawal dari struktur dan tatanannya. Hampir di semua negeri, negara merupakan organisasi yang paling kuat, bahkan bila ia tidak terlalu efektif dalam melaksanakan kebijakan. Kendali terhadap negara biasanya memberikan akses terhadap kekuatan ekonomi karena negara merupakan satu alat utama reproduksi kapital. Akibatnya, terdapat persaingan yang ketat untuk mendapatkan kekuasaan alat-alat negara, dan persaingan inilah yang merupakan sebab dari sekian banyak konflik masa kini. Konflik-konflik ini bisa dicegah atau ditengahi dengan restrukturisasi negara, atau melalui kebijakan resmi, seperti redistribusi melalui mekanisme aksi afirmatif, pengakuan hukum pribadi dan pluralisme lainnya, undang-undang pemilihan umum yang lebih adil dan bentuk-bentuk pembagian kekuasaan (elemen-elemen ini dibahas dalam bagian lain buku ini).

Masalah juga timbul dari usaha-usaha menggunakan simbol negara yang berakar pada agama atau tradisi salah satu komunitas (Sri Lanka, Malaysia dan lain-lain) yang mengalienasikan komunitas lainnya. Pemecahannya mungkin dengan simbol netral (seperti demokrasi, hak asasi manusia dan kepastian hukum), sekulerisme sebagai bentuk nasionalisme, namun banyak pemimpin yang beranggapan bahwa kapasitasnya untuk menimbulkan ketaatan dari pendukungnya terbatas. Sebuah strategi yang lebih produktif seringkali adalah dengan mencari cara-cara menyerahkan sebagian kekuasaan melalui federalisme, otonomi atau penyesuaian lain terhadap bentuk negara.

Terdapat persaingan yang ketat untuk mendapatkan kekuasaan alat-alat negara, dan persaingan inilah yang merupakan sebab dari sekian banyak konflik masa kini. Konflik-konflik ini bisa diredam dengan menggunakan cara-cara seperti federalisme, otonomi atau penyesuaian lain terhadap bentuk negara.

4.2.1 Cara-cara menyerahkan kekuasaan

Terdapat beragam tatanan untuk menyerahkan kekuasaan. Dalam mempertimbangkan pilihan-pilihan tersebut, adalah penting untuk melihatnya bukan sebagai hal yang saling terlepas satu sama lain atau sebagai alternatif yang kaku. Dengan banyaknya keragaman, dalam jumlah, identitas dan sumber daya, dalam sebuah negara mungkin diperlukan gabungan dari pilihan-pilihan tersebut (sebagaimana ditunjukkan pengalaman Kanada dan India).

Federalisme. Tatanan yang paling dikenal adalah federalisme, yaitu penyerahan kekuasaan secara merata terhadap semua wilayah dan setiap wilayah memiliki hubungan yang serupa dengan pemerintah pusat. Sementara federalisme secara tradisional tidak digunakan untuk memecahkan masalah keberagaman etnik, terdapat contoh-contoh ketika penggunaannya efektif. Misalnya, penggunaan federalisme di Swiss dan Kanada sebagian didorong keinginan untuk mengakomodasi beragamnya komunitas. Juga, federalisme sering digunakan untuk penyelesaian masalah etnik pada akhir Perang Dunia Kedua, seperti di Malaysia, India dan Nigeria. Federalisme juga bisa digunakan dalam konteks lain, seperti dalam pembahasan di Afrika Selatan menuju penyelesaian pasca—apartheid.

Jika kebutuhannya adalah untuk mengakomodasi satu atau dua kelompok minoritas saja, model federal bisa tidak diperlukan. Juga, model federal juga bisa dilihat tidak cukup sensitif untuk kebutuhan kebudayaan dan lain-lain dari sebuah komunitas. Akibatnya, terdapat dua jawaban alternatif: *federalisme asimetris* dan *otonomi*.

Federalisme asimetris. Dalam federasi asimetris, satu atau lebih negara federal diberi kekuasaan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain, untuk memungkinkan pemeliharaan kebudayaan dan bahasa penduduk wilayah tersebut. Sebuah contoh lama adalah Quebec, dan contoh yang lebih baru adalah status khusus Kashmir dalam federasi India.

Otonomi. Sebuah tatanan otonomi, yang di dalamnya hanya satu atau lebih wilayah yang disertai kekuasaan khusus, lebih lazim digunakan. Otonomi cenderung bersifat asimetrik. Contoh otonomi adalah: dua propinsi di Filipina (Cordillera dan Mindanao), Zanzibar dalam hubungannya dengan Tanzania, Hong Kong terhadap Cina, Greenland terhadap Denmark, Puerto Rico terhadap AS, Komunitas Otonom di Spanyol, dan Åland terhadap Finlandia.

Sebuah perbedaan penting antara federalisme dan otonomi, dalam federalisme wilayah-wilayah berpartisipasi aktif dalam institusi nasional dan pembuatan kebijakan nasional, selain memerintah warga di wilayah itu. Dalam otonomi, tekanannya adalah pada kekuasaan wilayah tersebut untuk mengatur urusannya sendiri, bukan pada partisipasinya dalam

4.2 Struktur Negara: Federalisme dan Otonomi

institusi nasional. (Kasus Zanzibar merupakan sebuah anomali, akibat pengaruhnya yang luas dalam parlemen nasional dan lembaga eksekutif yang tidak sebanding dengan luasnya, dengan akibat kejengkelan di wilayah daratan.)

Pencagaran. Ini pertama kali digunakan pendatang Eropa di Amerika, untuk mengisolasi dan mendominasi penduduk pribumi, dan kemudian digunakan di Australia, Afrika dan berbagai wilayah Asia. Kebijakan apartheid Bantustan merupakan versi modernnya. Belakangan ini, aspirasi dan klaim historis masyarakat pribumi mulai diakui dengan perubahan cagar menjadi wilayah dengan pemerintahan sendiri, terutama di Kanada dan Filipina. Sejauhmana mereka bisa berbeda dengan hukum nasional, untuk mempertahankan praktik politik dan kebudayaannya, bisa bervariasi.

Institusi pemerintahan lokal. Sebuah cara lain untuk menyerahkan kekuasaan adalah melalui institusi pemerintahan lokal atau bentuk-bentuk desentralisasi. Ini berbeda dengan federasi atau otonomi karena tidak memiliki status konstitusional yang spesifik atau jaminan dalam konstitusi. Pemerintah lokal bisa merupakan cara yang efektif untuk memberikan kekuasaan-kekuasaan tertentu kepada suatu kelompok, karena skala geografis pada pemerintahan lokal yang kecil dan penduduknya yang cenderung homogen.

Perkembangan mengenai federalisme dan otonomi yang digariskan di atas meningkatkan kemungkinan menciptakan tatanan yang fleksibel atas bentuk-bentuk pemerintahan mandiri untuk disesuaikan dengan berbagai kondisi dan ketidakpastian. (Dalam bagian ini otonomi digunakan dalam artian umumnya untuk mencakup semua tatanan pemerintahan sendiri.) Menambah kategori-kategori luas tersebut adalah variasi dalam tatanan dalam setiap kategori, seperti pembagian kekuasaan antara lapis dan struktur pemerintahan yang berbeda, hubungan antara struktur tersebut pada tingkat yang berbeda, dan pembagian sumber-sumber dana dan lain-lain. Sementara fleksibilitas ini penting dalam proses negosiasi dan memungkinkan terjadinya kompromi, terdapat bahaya bahwa ia mungkin mendorong terciptanya tatanan dan sistem yang rumit, yang mengurangi kohesi dan kepemimpinan. Tatanan federal atau otonomi sukar dioperasikan, dan embel-embel yang dihasilkan negosiasi yang alot bisa melemahkan prospek jangka panjang penyelesaian akibat kerumitannya (sebuah contoh baik adalah tatanan regional dalam konstitusi kemerdekaan Kenya, dan sistem pemerintahan propinsi Papua Nugini yang disahkan pada tahun 1976).

4.2.2 Organisasi regional internasional

Sebuah elemen baru namun tidak merata dalam organisasi wilayah pemerintahan adalah timbulnya *organisasi regional internasional* yang di

dalamnya kedaulatan nasional ditukarkan dengan andil dalam partisipasi dan pembuatan keputusan dalam organisasi tersebut. Kebijakan bersama mengenai semakin banyak hal ditentukan oleh organisasi tersebut. Dengan cara ini, sebagian kendali terhadap urusan dalam wilayah negara dipindahkan dari otoritas nasional ke supranasional. Melemahnya kedaulatan nasional ini membuka kemungkinan tatanan baru antara negara dan wilayahnya. Ini menguntungkan keduanya: negara tidak lagi merasa terancam oleh wilayah dalam sebuah struktur administrasi dan pembuatan kebijakan yang berlapis banyak; dan wilayah menjadi lebih bersedia menerima kedaulatan nasional, yang merupakan kunci untuk partisipasinya dalam tatanan yang lebih luas.

Gejala ini sangat berkembang di Uni Eropa, dan membantu meredakan ketegangan antara negara dan wilayah yang jauh dari ibukota yang sebelumnya menginginkan kemerdekaan. Sebagai contoh, ia telah memfasilitasi tatanan wilayah yang menarik mengenai kebijakan, administrasi dan konsultasi di dua wilayah Irlandia, yang masing-masing berada di bawah kedaulatan negara yang berbeda, yang mendasari rencana perdamaian yang baru (lihat studi kasus Irlandia Utara). Usaha untuk menyediakan tatanan kesatuan Nordik untuk komunitas Saami, mencakup elemen otonomi yang luas, dengan mengabaikan kedaulatan negara yang mereka diami, merupakan contoh lain.

4.2.3 Contoh federalisme dan otonomi

Sementara secara tradisional federalisme tidak digunakan untuk menangani masalah etnik, terdapat beberapa contoh bagaimana federalisme dan otonomi membantu mengurangi atau bahkan menyelesaikan konflik internal, atau menjadi dasar kehidupan bersama dalam kedamaian antara komunitas yang berbeda. Sebuah contoh otonomi yang sangat berhasil adalah Åland, tempat sebuah komunitas yang didominasi warga berbahasa Swedia di bawah kedaulatan Finlandia memiliki otonomi kebudayaan dan politik sejak tahun 1921. Otonomi telah membiaskan ketegangan etnik antara warga berbahasa Jerman dan Italia di Tirol Selatan. Banyak tuntutan etnik di India ditangani dengan cara ini, mulai dengan penataan kembali negara-negara bagian berdasarkan garis bahasa pada tahun 1956, dan kemudian pembagian Punjab dan Bombay, serta pemberian status negara-bagian kepada Assam, Nagaland dan Mizoland.

Transisi menuju demokrasi di Spanyol setelah dijatuhkannya Franco dimudahkan dengan klausa dalam Konstitusi 1978 untuk pendirian “komunitas otonom”. Dengan memberikan komunitas “historis” seperti Basque dan Katalonia hak untuk memerintah dirinya sendiri, tekanan untuk pemisahan diri berkurang dan kegiatan terorisme menurun. Di Filipina, kegiatan pemisahan Muslim di Mindanao, yang bertahan selama seperempat abad, berkurang setelah kesepakatan pada tahun 1996 antara

4.2 Struktur Negara: Federalisme dan Otonomi

Front Nasional Pembebasan Moro dan pemerintah. Dalam kesepakatan ini, sebuah dewan akan didirikan di bawah pimpinan pemimpin Front Pembebasan untuk mengawasi pembangunan di 14 propinsi di pulau Mindanao di selatan (yang dianggap sebagai tanah air tradisional kaum muslim Filipina), diikuti plebisit dan otonomi regional tiga tahun sesudahnya. Terdapat pula berbagai contoh yang kurang terkenal dari Pasifik Selatan, tempat otonomi membantu memberikan pemecahan terhadap beberapa pertikaian (terutama antara Papua Nugini dan Bougainville pada tahun 1975 dan klaim penduduk berbahasa Perancis di Vanuatu).

Sebuah bentuk baru otonomi diwakili oleh tatanan pengembalian Hong Kong kepada Cina pada bulan Juli 1997 (yang diklaim oleh Deng Xiaoping sebagai cara untuk menyelesaikan berbagai masalah dunia). Kebaharuannya terletak pada tatanan untuk keberadaan sistem-sistem ekonomi dan politik yang sangat berbeda dan mungkin bertentangan dalam sebuah negara berdaulat. Inggris siap mengembalikan Hong Kong ke Cina hanya setelah ada janji otonomi Hong Kong sebagaimana dituliskan dalam Deklarasi Bersama Cina-Inggris, 1984. Pengembalian Makao ke Cina pada tahun 1999 juga berdasar prinsip yang sama.

Lebih penting lagi, Cina menginginkan reunifikasi dengan Taiwan melalui kebijakan "Satu Negara Dua Sistem" yang sama. Mungkin bila negosiasi serius antara kedua pihak dimulai, isu utama adalah lingkup dan modalitas otonomi Taiwan. Pada masa kini terdapat usaha pemecahan konflik internal melalui otonomi, seperti Sri Lanka-Tamil; Indonesia-Timor Timur; Sudan-Sudan Selatan; Georgia-Abkhazia; dan meskipun bukan situasi konflik, hubungan di masa depan antara AS dan Puerto Rico.

Otonomi sering diklaim oleh kelompok yang tidak diuntungkan: pendatang berkulit putih dan suku-suku minoritas di Kenya; kerajaan-kerajaan di Uganda; pulau-pulau di Papua Nugini; Tamil di Sri Lanka dan lain-lain. Namun kadang kala pemerintah menawarkan otonomi sebagai cara untuk mencegah pemisahan diri atau menghentikan perjuangan bersenjata, seperti di Filipina untuk Mindanao, wilayah timur laut India, Palestina, Spanyol, atau Sri Lanka meskipun terlambat. Kongres Nasional India, sebagai contoh, siap untuk memberikan tingkat otonomi yang tinggi bila saja Liga Muslim menerima India yang bersatu; namun begitu pemisahan diumumkan oleh Inggris, Kongres menciptakan negara pusat yang kuat dengan negara-negara bagian yang lemah.

4.2.4 Dasar legal untuk otonomi

Meskipun solusi otonomi semakin banyak digunakan, dasar legal untuk otonomi tetap tidak jelas. Terdapat dua prinsip dasar untuk otonomi:

Hak-hak minoritas. Pada tahun-tahun belakangan ini, PBB telah menunjukkan semakin banyak perhatian pada hak-hak minoritas. Ia telah

menerima *Deklarasi Hak-Hak Minoritas* yang lebih maju isinya daripada Pasal 27 Perjanjian Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik dalam melindungi hak-hak minoritas (lihat “Instrumen Hak-Hak Asasi Manusia, bagian 4.6.3). Lebih lagi, Komisi Hak Asasi Manusia PBB menerima beberapa penafsiran Pasal 27 yang mengakui bahwa suatu bentuk otonomi mungkin diperlukan untuk melindungi hak-hak kebudayaan minoritas. Usaha-usaha juga dilakukan oleh komisi tersebut dan yang lainnya untuk menafsirkan hak untuk menentukan nasib sendiri untuk berarti, bila relevan, “otonomi internal” daripada pemisahan diri. Pendekatan OSCE (dalam berbagai pernyataannya maupun dalam praktik) memilih rezim otonomi, dan aturannya terhadap republik-republik yang memisahkan diri dari Yugoslavia mencakup perlindungan minoritas yang cukup. *Konvensi mengenai Penduduk Pribumi dan Kesukuan di Negara-Negara Merdeka* yang baru dan rencana deklarasi hak-hak masyarakat pribumi juga memilih rezim otonomi.

Hak menentukan nasib sendiri. Dalam dirinya terkandung konsep yang rumit dan kontroversial, hak menentukan nasib sendiri ini belakangan semakin sering dianalisis dalam kerangka organisasi internal yang demokratik dalam sebuah negara daripada dianalisis sebagai upaya melepaskan diri atau menuju kemerdekaan. Sidang Umum PBB menetapkan bertahun-tahun lalu bahwa otonomi merupakan salah satu manifestasi hak menentukan nasib sendiri. Meningkatnya keterlibatan PBB dan organisasi internasional lainnya dalam penyelesaian konflik internal telah membantu mengembangkan lebih lanjut konsep ini dengan mengimplikasikan otonomi dalam kondisi yang tepat.

Pandangan tersebut mendapatkan dukungan dalam konstitusi-konstitusi nasional tertentu, namun masih belum lebih dari suatu gejala pada masa kini. Sering kali klausa konstitusional mengenai otonomi digunakan dalam masa transformasi sosial dan politik, ketika sebuah rezim otokratik dijatuhkan (ketika terdapat cukup legitimasi untuk otonomi) atau terjadinya krisis dalam konflik mayoritas-minoritas, atau ketika ada tekanan internasional yang intensif (dalam kasus ini legitimasi sering diberikan dengan kurang rela). Didorong faktor-faktor tersebut, sejumlah konstitusi kini mengakui hak untuk menentukan nasib sendiri, seperti Filipina (berkaitan dengan dua propinsi, satu untuk masyarakat pribumi dan satu untuk minoritas agama); Spanyol (menjamin otonomi untuk tiga wilayah dan mengundang wilayah lain untuk bernegosiasi dengan pusat untuk mendapatkan otonomi); Papua Nugini (yang mengesahkan propinsi untuk bernegosiasi dengan pusat untuk menerima penyerahan kekuasaan yang cukup besar); Fiji (yang mengakui hak penduduk pribumi untuk administrasinya sendiri pada tingkat lokal); dan baru-baru ini Ethiopia (yang memberikan “negara, bangsa dan rakyat” hak untuk mendapatkan kekuasaan luas sebagai negara bagian dalam sebuah federasi dan bahkan menjamin hak untuk melepaskan

4.2 Struktur Negara: Federalisme dan Otonomi

diri). Konstitusi Cina menjamin hak minoritas etnik untuk memiliki pemerintahan sendiri yang luas, meskipun dalam praktiknya, dominasi Partai Komunis membatalkan otonomi mereka. Dalam kasus lain, konstitusi memberi hak, tapi tidak mensyaratkan, pendirian daerah otonom. Di pihak lain, perlu dicatat bahwa sejumlah konstitusi melarang atau membatasi lingkup otonomi dengan mensyaratkan “kesatuan” negara atau istilah serupa; klausa demikian memperlambat penerimaan atau penerapan devolusi kekuasaan yang berarti di negara-negara seperti Sri Lanka, Papua Nugini dan Cina.

Keberadaan atau ketiadaan hak untuk memperoleh otonomi dalam hukum nasional dan internasional, dan juga klausa yang membatasi lingkungannya, bisa memiliki peran penting dalam pelaksanaan negosiasi dan posisi tawar relatif antarpihak, terutama bila melibatkan mediasi internasional atau pihak ketiga.

4.2.5 Keunggulan penyelesaian federalisme dan otonomi

Terdapat beberapa keunggulan dalam mekanisme federalisme dan otonomi:

Memjamin minoritas untuk memiliki sedikit kekuasaan atas negara. Minoritas bisa memiliki kekuasaan eksekutif, legislatif dan fiskal, tidak hanya perwakilan parlemen dengan prospek kecil untuk mendapatkan andil dalam pembuatan kebijakan atau pembagian sumber daya.

Menawarkan prospek lebih baik bagi minoritas untuk memelihara kebudayaannya. Memungkinkan minoritas untuk membuat keputusan penting bagi dirinya hampir selalu memberikan prospek yang lebih baik bagi pemeliharaan kebudayaannya.

Memungkinkan menunda atau menghentikan keinginan untuk memisahkan diri. Fleksibilitas federalisme dalam kerangka pembagian kekuasaan dan struktur institusi memungkinkan berbagai macam akomodasi untuk dibuat; lebih baik daripada jenis-jenis lain perlindungan minoritas.

Dapat meningkatkan integrasi politik kelompok etnik. Otonomi menyerahkan kekuasaan kepada negara bagian, yang meningkatkan kemungkinan bagi rakyat untuk berkompetisi dalam sistem politik; Pada gilirannya, kompetisi politik ini dapat menekan perbedaan antarkelompok, sehingga memecah partai-partai etnik yang monolitik. Tumbuh suburnya partai-partai memungkinkan koalisi partai-partai etnik yang berada dalam situasi sama (seperti di Nigeria dan India) di seluruh negara. Masalah lokal yang bisa menimbulkan krisis nasional ditangani oleh wilayah lokal tersebut. Tatanan wilayah asimetris mendorong tuntutan untuk tatanan serupa oleh kelompok-kelompok lain (India, Nigeria dan Papua Nugini). Tumbuh suburnya tatanan ini meningkatkan prospek persatuan nasional karena membiaskan kekuasaan negara dan

memungkinkan penguasa pusat untuk menyeimbangkan kepentingan regional dan nasional.

Memberikan kontribusi pada konstitusionalisme. Tatanan otonomi dan mekanisme pelaksanaannya menekankan pada kepastian hukum, pemisahan kekuasaan dan peran institusi independen. Institusionalisasi otonomi, terutama prosedur yang mengatur hubungan antara pusat dan daerah, harus berdasar pada diskusi, saling menghargai dan kompromi, sehingga memperkuat kualitasnya.

Otonomi memungkinkan penyelesaian masalah etnik tanpa “memperkuat” rasa kesukuan. Otonomi mendefinisikan wilayah sebagai wilayah geografis dan bukan etnik. Namun, beberapa bentuk otonomi mungkin saja memperkuat etnisitas, seperti dalam kasus pencagaran yang di dalamnya dimensi kultural dan kebutuhan memelihara identitas kelompok bisa mempertajam batas dengan luar. Sebuah kualifikasi penting mengenai otonomi adalah bahwa ia hanya bisa bekerja bila minoritas terkonsentrasi secara geografis dan merupakan mayoritas di wilayah tersebut. Sebuah penyelesaian terhadap tiadanya konsentrasi geografis adalah sejenis federasi korporatis yang bisa mengambil bermacam-macam bentuk –sistem *millet* yang digunakan Kekaisaran Ottoman, sistem administrasi pribumi Fiji, sistem hukum individu India, konsosiasionalisme di Siprus semasa awal kemerdekaannya dan kini di Belgia. Berbagai aspek solusi ini dibicarakan di bagian 4.1 buku ini.

Bahkan bila solusi otonomi tidak bertahan lama, penghentian permusuhan memberikan kelegaan. Penting pula untuk mengenali bahwa bahkan bila terdapat kesepakatan untuk memberikan otonomi, penghentian ketegangan atau permusuhan tidak berarti bahwa ketegangan tidak akan muncul kembali, atau bahwa satu pihak tidak akan mengkhianati atau mengubah tatanan otonomi tersebut. Ini terjadi di banyak bagian Afrika, ketika sejenis otonomi regional dsiberikan sebagai prasyarat kemerdekaan (seperti di Kenya, Uganda dan Ghana). Terdapat banyak contoh lain tempat tatanan federal atau otonomi tidak bisa bertahan (seperti di Sudan, Eritrea dan secara *de facto* di Kashmir).

Namun, bahkan bila tatanan tidak bertahan atau bila ketegangan muncul kembali, penghentian permusuhan memberikan waktu untuk “menarik nafas”, membantu meredefinisi isu dan titik perbedaan, dan bahkan bisa menyediakan kerangka untuk negosiasi di masa depan. Poin terakhir ini penting karena seringkali masalah dalam konflik etnik adalah penemuan kerangka, dan bahkan kadang kala, pihak-pihak yang bisa diajak bernegosiasi (seperti di Sri Lanka, Punjab atau Kashmir; India berhasil meredam sebagian masalah etniknya dengan mengadakan pemilihan tingkat propinsi untuk membentuk dewan di wilayah-wilayah bermasalah sebelum memulai negosiasi). Partai pemenang mendapatkan mandat untuk negosiasi (seperti pemilihan umum di Kashmir, 1996). Bahkan kadang kala keinginan untuk

4.2 Struktur Negara: Federalisme dan Otonomi

mempertimbangkan otonomi bisa meredakan ketegangan, seperti di Afrika Selatan, ketika kesepakatan untuk mempertimbangkan “tanah air kaum putih” mendorong keikutsertaan kelompok garis keras Afrikaner untuk menyepakati konstitusi sementara.

4.2.6 Perlawanan terhadap federalisme dan otonomi

Meskipun terdapat keunggulan-keunggulan tersebut, seringkali terdapat perlawanan terhadap otonomi dalam kasus-kasus konflik internal, terutama etnik. Dalam otonomi terdapat restrukturisasi negara dan perlunya redistribusi sumber-sumber daya, yang berpengaruh pada sejumlah kepentingan. Akibatnya bisa terjadi:

Pemimpin mayoritas mencemaskan hilangnya dukungan pemilih. Pemimpin kelompok mayoritas kadang kala ragu untuk memberikan otonomi, mencemaskan hilangnya dukungan dari pemilih dari komunitas mereka (sebuah masalah yang menghantui Sri Lanka). Pemimpin mayoritas, bahkan yang menyetujui otonomi, mungkin tidak yakin bahwa mereka akan mampu menerapkan kesepakatan otonomi, terutama bila diperlukan perubahan konstitusi, referendum, bahkan hanya peraturan yang baru.

Kecemasan bahwa otonomi akan menjadi batu loncatan ke kemerdekaan. Ini dipandang sebagai masalah yang serius bila kelompok yang menginginkan otonomi memiliki kaitan dan berbatasan dengan sebuah negara yang memiliki hubungan. Otonomi yang diberikan kepada minoritas di “tanah air” bisa kemudian menciptakan minoritas baru (seperti Muslim di utara Sri Lanka yang diinginkan Macan Tamil, atau orang Kristen di Mindanao, atau kecemasan bila negara-negara bagian Malaysia di Kalimantan menjadi terlalu dekat dengan Indonesia). Ini bisa memicu tuntutan untuk otonomi oleh “minoritas baru” yang mendorong semakin pecahnya negara tersebut. Terdapat pula kecemasan bahwa nilai-nilai dasar negara tersebut bisa dikompromikan oleh pengakuan terhadap nilai atau agama lain melalui otonomi. Terdapat pula kecemasan terhadap efisiensi ekonomi dan administrasi yang dianggap akan terpengaruh oleh tatanan otonomi yang kompleks.

Akibat-akibat yang tidak dapat diramalkan. Penggunaan federalisme mengubah konteks hubungan etnik. Tatanan federal teritorial atau korporatik tidak semata-mata merupakan alat. Ketersediaan kerangka hubungan antar etnik saja dapat mempengaruhi dan membentuk hubungan tersebut. Ini bisa menciptakan identitas baru atau memperkuat identitas yang lama. Ini bisa meningkatkan atau mengurangi kapasitas sebuah kelompok untuk mendapatkan dukungan dari negara. Ini bisa menciptakan bentuk baru kekecewaan dan pertikaian.

Dapat mendorong kelompok lain untuk menginginkan otonomi. Berkaitan dengan poin sebelumnya adalah kecemasan bahwa bila otonomi bisa didasarkan pada etnik, aturan yang memungkinkan pemberian

otonomi (identitas, rasa didiskriminasi/ketidakadilan) bisa mendorong mobilisasi kelompok lain pada garis etnik, untuk menciptakan “komunitas etnik”.

Tatanan otonomi untuk koeksistensi etnik belum bekerja. Keraguan terhadap otonomi diperkuat oleh perasaan bahwa tatanan untuk koeksistensi etnik belum pernah bekerja. Terdapat banyak contoh kegagalan otonomi, dan usaha pemerdekaan yang membonceng otonomi yang berhasil (seperti ditunjukkan oleh pecahnya Yugoslavia). Bahkan bila akibat yang drastis seperti itu tidak terpikirkan, terdapat keraguan yang berdasar pada kebudayaan politik yang bersangkutan tidak memiliki tradisi konsultasi dan kompromi yang diperlukan untuk keberhasilan.

4.2.7 Membentuk tatanan otonomi

Semua di atas merupakan kecemasan yang berdasar. Namun tidak berarti dapat disimpulkan bahwa otonomi tidak bisa digunakan untuk menyikapi konflik etnik. Yang diperlukan sekarang adalah menyusun tatanan otonomi yang meningkatkan keunggulan dan menekan serendah-rendahnya potensi buruk otonomi. Di bawah ini digariskan beberapa pertimbangan yang relevan terhadap rencana otonomi. Sebelumnya, kita memiliki tiga titik awal. Pertama, konsep “keberhasilan” otonomi itu sendiri sungguh problematik, karena tidak ada kesepakatan jelas mengenai kriteria-kriterianya. Kedua, sulitnya mengisolasi faktor-faktor umum yang mempengaruhi berjalannya otonomi (seperti runtuhnya ekonomi) dengan faktor-faktor spesifik. Ketiga, otonomi merupakan sebuah *proses* dan selalu akan terjadi perubahan konteks bekerjanya, hingga tujuan asli otonomi pun bisa berubah. Pilihan-pilihan untuk membentuk tatanan otonomi mencakup:

Menerapkan otonomi secara utuh untuk seterusnya, atau melalui proses negosiasi bertahap. Perlu dipilih antara langsung menyepakati semua detil otonomi atau untuk menciptakannya melalui negosiasi bertahap. Sebuah jalan tengah adalah penciptaan prinsip-prinsip luas otonomi. Masing-masing pilihan memiliki keunggulan dan kelemahannya, dan pilihan yang paling tepat bergantung pada kasus. Sebaiknya terdapat persetujuan terhadap prinsip-prinsip dasar untuk memulai. Pengalaman di beberapa negara menunjukkan bahwa isu-isu yang ditinggalkan untuk dibicarakan di masa depan sukar dinegosiasikan secara berhasil karena tekanan dan perasaan bahwa masalah tersebut harus segera diselesaikan. Kelompok yang menentang otonomi bisa membangun kekuatan. Di pihak lain, kesepakatan yang dibuat tergesa-gesa tanpa memberikan waktu untuk evaluasi atau alternatif bisa cacat.

Dalam konteks ini perlu ada mekanisme untuk menjamin bahwa tatanan otonomi benar-benar dilaksanakan. Peradilan bisa berperan dalam menjamin bahwa semua tatanan yang perlu telah disahkan dan dijalankan. Badan-badan politik dan administrasi khusus bisa dibentuk untuk

4.2 Struktur Negara: Federalisme dan Otonomi

mengawasi proses pelaksanaan. Kadang kala pengawasan internasional bisa digunakan untuk menjamin pelaksanaan otonomi (seperti pada Kesepakatan Dayton atau Kesepakatan Paris untuk Kamboja).

Nilai penting dari prosedur. Otonomi yang diterapkan tanpa konsultasi yang cukup cenderung kontroversial dan tidak memiliki legitimasi. Banyak sistem otonomi yang diterapkan sebagai penyelesaian konstitusional pada saat kemerdekaan segera dibatalkan oleh komunitas mayoritas. Otonomi juga bisa mempengaruhi hubungan masyarakat di wilayah yang relevan dan bisa ditentang di dalam wilayah oleh kelompok-kelompok yang signifikan. Dalam prinsipnya sangat baik bila dilakukan konsultasi luas dan referendum mengenai rencana otonomi. Beberapa konstitusi nasional yang memungkinkan otonomi mensyaratkan kesepakatan rakyat melalui referendum (seperti Spanyol, Ethiopia, dalam bentuk tidak langsung Papua Nugini). Kadang-kadang ada persyaratan untuk pembentukan dewan konstituen yang memberikan mandat untuk negosiasi.

Sementara semua metode ini memberikan legitimasi pada tatanan otonomi, terdapat pula bahaya bahwa dalam referendum di tingkat negara, rencana tersebut dibatalkan bila kelompok mayoritas menolaknya. Kadang kala perlu menarik batasan antara keputusan yang dibuat pemimpin politik dan yang dibuat rakyat.

Tingkat keterikatan. Metode apa pun yang digunakan untuk memutuskan otonomi harus dijamin oleh hukum yang kuat. Khususnya harus tidak dimungkinkan untuk otoritas pusat untuk secara sepihak mengubah peraturan mengenai otonomi. Bila pemerintah pusat dapat melakukan hal itu, insentif untuk berkonsultasi dengan daerah berkurang dan mekanisme pembangunan konsensus tidak berkembang.

Metode penyelesaian pertikaian. Pada prinsipnya metode pemecahan masalah harus menggabungkan usaha konsultasi dan mediasi, pada awalnya, dan kemudian bila gagal, intervensi yudisial. Jika metode penyelesaian pertikaian bersifat imparial dan diterima oleh kedua kelompok, mungkin saja cukup prinsip-prinsip luas yang ditentukan (seperti terjadi di Spanyol); bila tidak perlu ada tekanan untuk menspesifikkan detail-detail yang mengarah pada struktur yang kaku.

Mekanisme konsultatif. Sangat berguna untuk menyediakan mekanisme konsultatif antara pusat dan daerah, untuk menghindari masalah legalitas, juga untuk mengakui dinamika otonomi. Bagaimanapun seriusnya usaha untuk memisahkan daerah tanggung jawab antara pusat dan daerah, ada kemungkinan terjadi tumpang tindih, demikian juga perlu ada koordinasi.

Problem dengan asimetri. Sebuah problem dengan asimetri adalah bahwa semua daerah menginginkan kekuasaan seperti pada daerah yang memiliki otonomi, sementara daerah yang sudah memiliki otonomi ingin

mempertahankan statusnya, sebagaimana tampak dari pengalaman Bougainville, Quebec, Basque dan Katalonia. Ini bisa menimbulkan keirian terhadap wilayah tersebut di wilayah lain di negara tersebut, dan mempermasalahkan statusnya (seperti pada keirian daratan Tanzania terhadap status khusus Zanzibar).

Perlindungan hak-hak. Sebuah masalah lain dengan otonomi asimetris, terutama yang berdasar pada perbedaan kebudayaan, adalah bahwa komunitas atau wilayah tersebut bisa diizinkan untuk tidak menggunakan klausa hak-hak asasi manusia yang standar. Ini tampak paling jelas dalam klausa “meskipun begitu” dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia Kanada yang mengizinkan sebuah propinsi membuat perundang-undangan yang melanggar deklarasi tersebut dengan memberikan pengumuman – sebuah konsesi yang diinginkan Quebec. Sebuah contoh lain tampil dari rezim hukum individu di India yang mewajibkan janda muslimah untuk menaati syariah tentang nafkah dari mantan suami, daripada hukum nasional yang lebih melindunginya. Masalah perlakuan yang berbeda tampak lebih jelas dalam rezim untuk masyarakat pribumi.

Klausa-klausa tersebut bisa mempengaruhi hak rakyat di luar komunitas tersebut. Mereka bisa dibatasi oleh peraturan yang tidak mengikat warga “setempat” suatu wilayah (mengenai perumahan atau pekerjaan, misalnya). Minoritas baru yang muncul dari pemberian otonomi bisa memerlukan perlindungan terhadap viktimisasi. Kepentingan minoritas baru ini bisa dilindungi melalui jalur tersendiri, yaitu pemerintahan lokal (tempat mereka merupakan mayoritas) atau melalui tanggung-jawab khusus kepada pemerintah pusat.

Klausa yang mengakui nilai-nilai yang berbeda melemahkan hak dasar individu dan kelompok di dalam sebuah komunitas dan menimbulkan rasa iri seluruh populasi. Di sini otonomi merupakan sumber konflik daripada sebuah jalan keluar. Jika terlalu banyak perhatian ditempatkan pada pengakomodasian perbedaan dan kurang memperhatikan pembangunan kebudayaan, nilai dan aspirasi yang sama-sama dimiliki, dapat saja terjadi fragmentasi lebih lanjut dan semakin lemahnya rasa solidaritas. Sementara mengakui perbedaan kultural dan sensitivitas, penting pula untuk menekankan nilai nasional dan menjamin perlindungan hak asasi manusia untuk semua orang.

REFERENSI DAN DAFTAR PUSTAKA LEBIH LANJUT
de Villers, Bertus. Ed. 1994. *Evaluating Federal Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.

Ghai, Yash. 1998. “Decentralisation and the Accomodation of Ethnicity”. Dalam Crawford Young. Ed. *Ethnicity and Public Policies*. London: Macmillan

4.2 Struktur Negara: Federalisme dan Otonomi

Hannum, Hurst. Ed. 1993. *Documents on Autonomy and Minority Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.

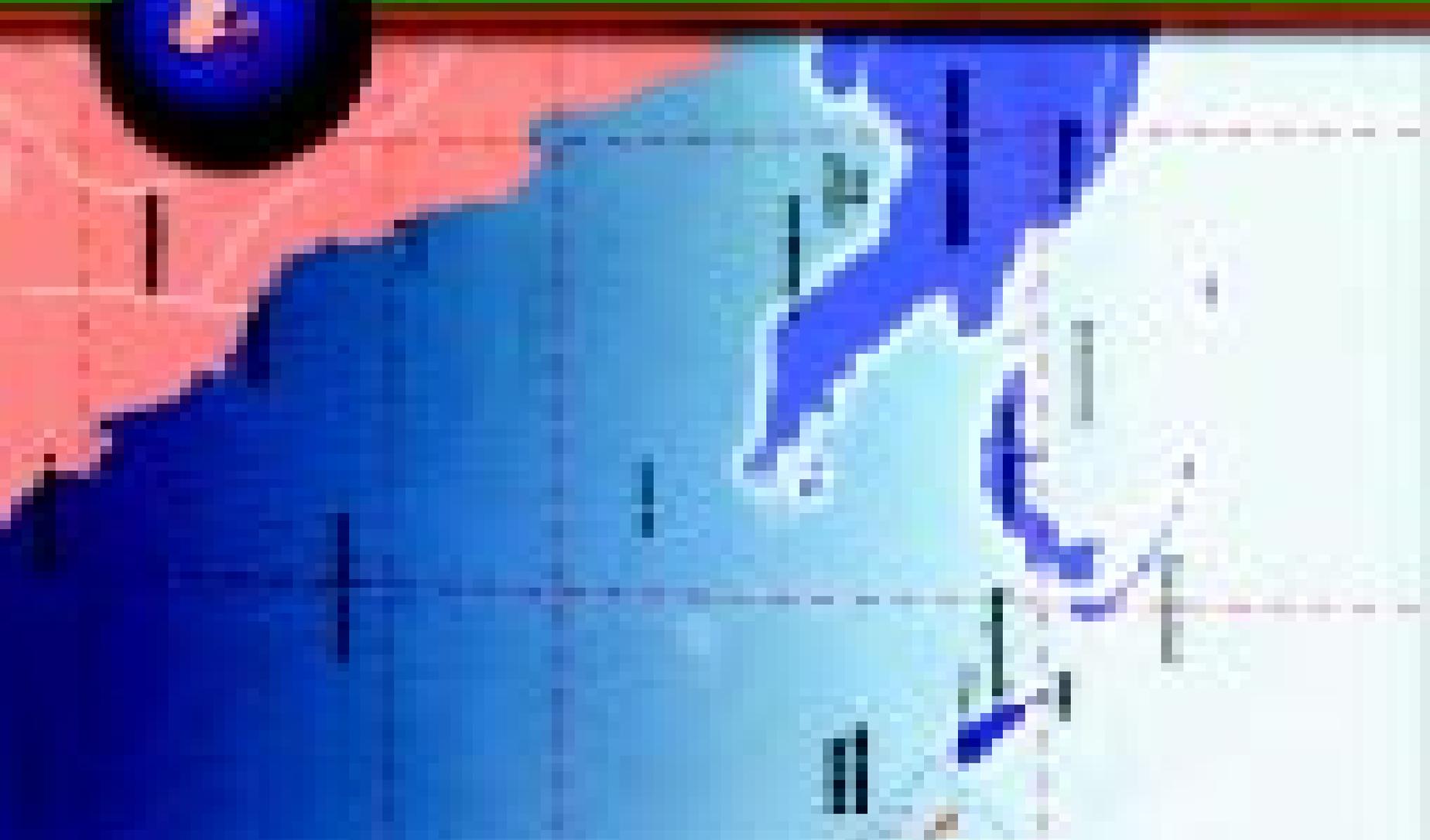
Hannum, Hurst. Ed. 1996. *Autonomy, Sovereignty, and Self Determination: The Accomodation of Conflicting Rights*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvannia Press.

Lapidoth, Ruth. 1996. *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington, DC: United Stated Institute of Peace.

kosong

Studi Kasus

BOUGAINVILLE



kosong

BOUGAINVILLE

Konflik etno-nasionalis yang berlangsung hampir sepuluh tahun di Bougainville – konflik paling gawat yang terjadi di kepulauan Pasifik dalam dekade 1990-an – mengalami kemajuan berarti menuju perdamaian pada tahun 1997-1998. Konflik Bougainville memiliki dampak internasional, mempengaruhi hubungan Papua Nugini dengan tetangga-tetangganya, terutama Kepulauan Solomon dan Australia, dan melibatkan wilayah tersebut dalam sejumlah usaha penyelesaian konflik. Intisari konflik itu adalah tuntutan kemerdekaan Angkatan Perang Revolusioner Bougainville (BRA), sebuah tuntutan yang ditentang Papua Nugini dan banyak penduduk Bougainville, termasuk “pasukan perlawanan” yang dipersenjatai pemerintah.

Latar Belakang

Setelah merdeka dari kendali kolonial Australia pada tahun 1975, Papua Nugini (PNG) memiliki penduduk sekitar empat juta jiwa, yang tinggal di paruh timur pulau Papua dan banyak pulau-pulau kecil lain. Propinsi Bougainville (berpenduduk 170 ribu jiwa) merupakan propinsi yang terjauh dari ibukota di Port Moresby, 1.000 kilometer di sebelah timur. Sebelum konflik, kontribusi substansial Bougainville terhadap ekonomi nasional tidak sebanding dengan ukuran kecilnya, karena keberadaan tambang tembaga, perak dan emas raksasa di Panguna, di pulau utama, yang dijalankan oleh Bougainville Copper Ltd. (BCL) dari tahun 1972 hingga 1989.

Papua Nugini merupakan sebuah negara yang memiliki keberagaman etnik yang luar biasa (terdapat 800 bahasa yang berbeda, misalnya). Bougainville juga memiliki pola serupa: terdapat 19 bahasa utama dan penduduk yang terbagi menjadi sejumlah besar masyarakat semi tradisional berukuran kecil. Penduduk Bougainville memiliki suatu perasaan etnik yang terpisah, yang berdasar pada warna kulit hitam dan kedekatan tradisional dengan Kepulauan Solomon yang bertetangga daripada dengan Papua Nugini. Perasaan penderitaan yang dialami bersama akibat penerapan batas-batas kolonial dan pengabaian di bawah kolonialisme memberikan tambahan terhadap perasaan perbedaan tersebut.

Sejak pertengahan dekade 1960-an, sebuah penderitaan baru menambah identitas Bougainville yang mulai tumbuh: pendirian tambang Panguna untuk kepentingan PNG, tanpa memperhatikan dampak buruk yang ditimbulkan terhadap lingkungan dan masyarakat Bougainville, dan dengan keuntungan fiskal yang terbatas bagi propinsi tersebut. Identitas yang berbeda dan penderitaan akibat tambang ini merupakan faktor penyebab usaha pelepasan diri Bougainville pada tahun 1975-1976. Ini diselesaikan dengan damai dengan konsesi pemerintah pusat, yang memberikan pemerintahan propinsi yang otonom kepada Bougainville; namun akhirnya dibubarkan pada tahun 1990.

Perubahan ekonomi dan sosial yang pesat menyebabkan perbedaan besar dalam perekonomian regional di Bougainville dan kesenjangan yang tinggi. Pendidikan menengah

dan kesempatan kerja yang terbatas menimbulkan suatu kelompok pemuda yang kurang terdidik, menganggur dan kesal terhadap keadaan. Banyak penduduk Bougainville menyalahkan BCL atas terjadinya kesenjangan tersebut, juga masuknya orang-orang dari luar Bougainville, yang tertarik pekerjaan yang ditawarkan tambang dan perkebunan. Pendetang juga disalahkan atas terjadinya ketegangan sosial dan masalah hukum dan ketertiban. Ketegangan ini memiliki dampak terhadap pecahnya konflik pemisahan diri pada tahun 1988-1989.

Analisis konflik

Pada tahun 1988, sebuah pertikaian antar-generasi antara para pemilik tanah di sekitar tambang berkembang menjadi serangan pada wilayah BCL oleh para pemuda dari kelompok pemilih tanah setempat, di bawah pimpinan Francis Ona. Mereka menuntut penutupan tambang tersebut dan ganti rugi yang besar. Respon polisi, dan kemudian Pasukan Pertahanan Papua Nugini (PNGDF), yang kurang perhitungan dan tidak berdisiplin menyebabkan korban jiwa dan luka terhadap banyak penduduk Bougainville dan memprovokasi tuntutan untuk kemerdekaan Bougainville. Sebagai akibatnya, Angkatan Perang Revolusioner Bougainville (BRA) di bawah pimpinan Ona berhasil mendorong konflik lokal tersebut menjadi pemberontakan etnik yang lebih luas. Pendukung Ona berasal dari para pemuda yang menganggur dari berbagai kawasan Bougainville.

Sementara situasi menjadi tidak terkendali, tambang tersebut terpaksa menghentikan operasi pada bulan Mei 1989. Semua otoritas pemerintahan runtuh. Sebuah gencatan senjata dan penarikan PNGDF dinegosiasikan, namun bukannya melucuti senjata dan bernegosiasi seperti disepakati, BRA malah mencoba mengambil-alih kekuasaan. Mereka menyatakan kemerdekaan secara sepihak pada bulan Mei 1990 dan menunjuk Pemerintah Sementara Bougainville (BIG), yang sebagian anggotanya adalah mantan tokoh-tokoh propinsi.

Begitu pasukan keamanan keluar dari Bougainville, fokus kelompok-kelompok BRA bergeser ke persepsi mereka mengenai musuh-musuh *di dalam* Bougainville. BRA merupakan koalisi longgar kelompok-kelompok yang semi-independen, yang tiap kelompoknya berbasis pada masyarakat tradisional, kadangkala dengan persepsi yang berbeda mengenai konflik. Penduduk Bougainville yang memiliki kekayaan, pendidikan atau status mengalami gangguan, penahanan, penyiksaan atau pembunuhan. Ona mengembangkan dan menyebarluaskan sebuah ideologi yang sebagian berdasarkan pada upaya kembali ke masyarakat tradisional dan penolakan terhadap pengaruh asing.

Perlawanan bersenjata terhadap BRA timbul di Buka, di utara pulau utama Bougainville. Pemimpin setempat meminta intervensi pemerintahan nasional, dan setelah sejumlah pertikaian berdarah dengan BRA pada akhir tahun 1990, pasukan pemerintah mengambil-alih kendali atas Buka. Dengan undangan pemimpin lokal, pasukan pemerintah juga kembali secara damai ke daerah utara dan barat daya pulau utama pada tahun 1991-1992. Pemerintah lokal yang baru ("otoritas sementara") yang berbasis pada pemimpin tradisional ditunjuk untuk daerah tersebut.

Para lawan BRA yang bersenjata dan elemen-elemen BRA yang menyerah membentuk

Studi Kasus: Bougainville

“pasukan perlawanan” yang menerima dukungan material dan bantuan aktif dari PNGDF. Bougainville menjadi tempat yang makin dipenuhi kekerasan, sementara BRA, pasukan perlawanan, kelompok kriminal bersenjata dan – kadang-kadang – elemen PNGDF terlibat dalam pertikaian mengenai isu-isu lokal, kadangkala menimbulkan spiral pembunuhan dan pembalasannya.

Setelah pemilihan umum nasional pada tahun 1992, pemerintah Papua yang baru mendorong kegiatan militer, terutama usaha untuk merebut kembali daerah di sekitar ibukota propinsi dan tambang Panguna. Kekerasan di wilayah lainnya semakin meningkat sementara BRA berusaha mengkonsolidasikan kekuatannya di daerah-daerah yang telah direbut PNGDF atau di daerah yang ada kegiatan pasukan perlawanan. Beberapa pemimpin Bougainville dan organisasi setempat (terutama organisasi perempuan) semakin menyadari perlunya menjembatani celah antara mereka sendiri bila perdamaian diharapkan bisa tercapai.

Akhirnya pada bulan September 1994, perdana menteri Papua memulai negosiasi di Kepulauan Solomon. Kesepakatan dicapai untuk melakukan gencatan senjata, dan menyelenggarakan konferensi perdamaian, dengan jaminan keamanan oleh pasukan penjaga perdamaian regional Pasifik Selatan. Ketika, untuk alasan-alasan tertentu, para pemimpin senior BIG/BRA tidak mengikuti konferensi perdamaian, frustrasi masyarakat yang diakibatkannya mendorong timbulnya gerakan moderat yang kuat di banyak daerah pusat dukungan BRA di Bougainville Tengah. Dalam hitungan minggu, kelompok moderat mengusulkan pemerintahan propinsial sementara untuk berfungsi sebagai payung kelompok “moderat” (yaitu kelompok yang menentang pemisahan diri) dan berfungsi sebagai jembatan ke BIG/BRA dan menegosiasikan status politik yang baru untuk Bougainville. Pemerintah yang baru – Pemerintah Transisional Bougainville (BTG) – dibentuk pada bulan April 1995.

Beberapa tokoh pemerintahan pusat mencurigai BTG sebagai “kuda Troya” BRA. Pembangunan pemahaman antara para pemimpin BIG/BRA dengan pemerintahan berjalan alot, dan pemerintah pusat tidak sabar. Ia memang setuju untuk mengadakan pertemuan antara BIG/BRA dengan BTG di Australia, namun semakin curiga karena kedua kelompok itu menjadi semakin akrab. Pada bulan Januari 1996, ketika para pemimpin BIG/BRA kembali dari Australia, mereka diserang oleh pasukan PNGDF. BRA melakukan pembalasan, dan gencatan senjata dicabut oleh pemerintah. Kedua pihak melakukan tindakan-tindakan kekerasan. PNGDF melakukan operasi militer besar-besaran terhadap BRA pada pertengahan tahun 1996. Kegagalan operasi ini, pembantaian dan penyanderaan anggota militer yang susul-menyusul menggarisbawahi kegagalan pasukan keamanan untuk mengalahkan BRA. Dalam keputusan untuk segera menyelesaikan konflik tersebut sebelum pemilihan umum yang akan segera berlangsung, pada bulan Januari 1997 pemerintah menyewa tentara bayaran yang mulai berlatih dengan Pasukan Khusus PNGDF, untuk menghancurkan BRA dan merebut tambang Panguna. Namun secara mendadak komandan PNGDF menyatakan penolakan para anggotanya untuk bekerjasama dengan para tentara bayaran. Mereka dikeluarkan dari negara tersebut dan perdana menteri serta dua menteri penting terpaksa turun setelah pemeriksaan pengadilan.

Proses Manajemen Konflik

Kelompok kepentingan dan isu-isu pemecah

Berbagai kelompok yang memiliki kepentingan dalam konflik atau akibatnya mencakup: BIG/BRA, BTG, pasukan perlawanan, kelompok kepentingan Bougainville lainnya yang kurang terorganisir, pemerintah nasional, dan pemerintahan lain di wilayah tersebut.

Isu penting mencakup: status politik masa depan Bougainville dan metode (serta jadwal) pemutusannya; tatanan sementara untuk pemerintahan Bougainville pada masa sebelum status politik itu ditentukan, keberadaan pasukan keamanan di Bougainville, tatanan mengenai pelucutan senjata BRA dan pasukan perlawanan serta pengembalian hukum sipil, pembangunan masa depan Bougainville dan kemungkinan pembukaan kembali tambang Panguna.

Di Bougainville, tiga kelompok utama terlibat secara langsung dalam proses perdamaian, dengan kepentingan-kepentingan dan kelompok-kelompok lokal yang ada di dalam masing-masing dari mereka. BRA dan BIG terkonsentrasi di daerah tengah dan selatan Bougainville, dengan beberapa elemen di seluruh bagian pulau itu. Kepemimpinan “garis keras” di bawah Ona tidak menginginkan negosiasi kecuali tentang kemerdekaan. Namun selama tahun 1997, kebosanan atas perang dan kekecewaan terhadap saran Ona yang radikal mengenai pembangunan Bougainville masa depan memungkinkan timbulnya kepemimpinan yang cukup moderat, yang bersedia ikut serta dalam proses perdamaian yang melibatkan kelompok lain di Bougainville dan pemerintah nasional.

Dengan anggota dari seluruh bagian Bougainville, BTG memberikan fokus mengenai kepemimpinan Bougainville yang bersedia menegosiasikan status politik khusus untuk pulau tersebut dalam kedaulatan Papua Nugini. Kelompok ini mencakup baik mereka yang bersimpati terhadap perjuangan BRA namun percaya bahwa kompromi diperlukan untuk mengakhiri penderitaan rakyat banyak, dan mereka yang menentang BRA mati-matian. Namun, pada umumnya, BTG berfungsi sebagai jembatan antara pemerintah nasional dengan BIG/BRA. Tentu saja, ia dicurigai oleh kedua pihak. Pasukan perlawanan merupakan kelompok penting ketiga. Meskipun diwakili dalam BTG, mereka memiliki struktur dan kepentingan yang tersendiri, terutama berkaitan dengan kemampuan tempur, pemilikan senjata dan kaitan dengan PNGDF. Sebuah jaringan kompleks kepentingan-kepentingan lain di Bougainville juga ada, mencakup kelompok kriminal bersenjata, para pemimpin tradisional, organisasi perempuan, gereja, LSM sekuler, dan penduduk Bougainville lainnya.

Pada tingkat pemerintahan nasional, berbagai menteri dan badan pemerintahan memiliki peran dalam konflik, dan terdapat banyak agenda-agenda yang bertentangan. Pada tingkat internasional, Australia memiliki hubungan politik dan ekonomi yang kuat dengan Papua Nugini, termasuk dukungan kepada PNGDF selama konflik, sementara di Kepulauan Solomon terdapat simpati yang besar kepada para pejuang kemerdekaan Bougainville.

Sepanjang konflik tersebut, sedikit institusi politik demokratik yang berfungsi.

Studi Kasus: Bougainville

Bougainville telah memilih anggota parlemen nasional pada pemilihan-pemilihan tahun 1992 dan 1997, namun mereka semua berada di ibukota negara, dan memiliki peran kecil dalam politik lokal. Pemerintah propinsi dan lokal berhenti bekerja sejak tahun 1990. Sejak itu, para pemimpin tradisional menjalankan pemerintahan lokal, baik di daerah yang dikuasai pemerintah maupun BRA. Mereka memiliki legitimasi yang kuat, mencerminkan perhatian masyarakat yang luas untuk memperkuat otoritas tradisional sebagai cara memunculkan kembali kontrol sosial. Sebagian besar anggota BTG dipilih secara tidak langsung oleh badan-badan pemerintahan lokal seperti tersebut di atas.

Inisiatif perdamaian

Seperangkat negosiasi antara pemerintahan nasional dan BRA dilakukan, namun gagal, antara tahun 1988 dan 1994. Usaha-usaha ini gagal karena berbagai alasan: (a) tidak adanya kepercayaan antara pihak-pihak yang menimbulkan asumsi yang tidak realistis, (b) masing-masing pihak cenderung yakin akan keberhasilan mereka, sehingga kontak antar mereka lebih ditujukan untuk mendapatkan keuntungan jangka pendek atau menengah, alih-alih menyelesaikan konflik, (c) perbedaan pemahaman tentang apa yang sebenarnya disetujui menimbulkan kesukaran implementasi beberapa kesepakatan, (d) perbedaan antara pihak-pihak tertentu juga merupakan salah satu faktor, dengan konsesi yang dilakukan negosiator moderat dibantah dan dibatalkan oleh kelompok garis keras.

Namun setelah pengusiran tentara bayaran dan mundurnya perdana menteri pada bulan Maret 1997, kondisi menjadi lebih kondusif. Pertama, lebih dari delapan tahun konflik menimbulkan kemarahan terhadap perang dan ada tekanan masyarakat kepada semua pemimpin dari semua kelompok utama untuk mencapai perdamaian. Kedua, tindakan PNGDF mengusir para tentara bayaran memberikan tempat pada semua pihak untuk dipimpin orang-orang yang lebih moderat. Ketiga, semua pihak sadar akan tidak adanya pihak yang akan menang secara militer. Keempat, di tingkat nasional, pemerintah baru bersedia memperhatikan alternatif moderat. Kelima, Selandia Baru muncul sebagai fasilitator independen. Keenam, pemerintah baru Kepulauan Solomon menginginkan penyelesaian konflik tersebut.

Sejak bulan April 1997, BTG dan BRA/BIG mulai melakukan kontak langsung untuk pertama kalinya sejak tahun 1995. Pemerintah Selandia Baru menyelenggarakan pertemuan di barak militer Burnham di luar Christchurch di pulau selatan Selandia Baru pada bulan Juli, melibatkan sekitar 70 orang dari semua kelompok penting. Francis Ona tidak hadir, namun tokoh-tokoh BRA/BIG yang hadir menggunakan kesempatan ini untuk membangun koalisi moderat.

Deklarasi Burnham yang terjadi mewajibkan para pemimpin Bougainville untuk menyelesaikan konflik tersebut secara damai. Empat perkembangan di Burnham penting untuk dicermati. Pertama, pembangunan kepercayaan dan pemahaman antara para pemimpin Bougainville dari kelompok yang berbeda-beda. Kedua, Selandia Baru memiliki peran penting sebagai fasilitator netral. Ketiga, penjadwalan pertemuan Burnham membangun momentum untuk mendorong berbagai elemen dalam pemerintah Papua Nugini untuk mendukung penyelesaian yang dinegosiasikan. Keempat, fokus pertemuan

itu adalah pada proses, bukan pada hasil, menetapkan proses untuk mencapai perdamaian dan menyingkirkan tujuan, dan isu-isu pemecah lainnya. Dalam negosiasi-negosiasi sebelumnya, usaha menjawab pertanyaan penting mengenai status masa depan Bougainville dan tuntutan BRA/BIG untuk penarikan segera pasukan keamanan PNGDF menimbulkan penolakan mentah-mentah. Fokus pada proses ini berarti bahwa Deklarasi Burnham secara sengaja mengaburkan isu-isu yang memecah-belah.

Pertemuan Burnham menyepakati bahwa para delegasi Bougainville segera bertemu dengan pejabat-pejabat penting Papua Nugini untuk merencanakan pertemuan antara pemimpin penting. Pertemuan dengan para pejabat ini dilaksanakan pada bulan Oktober 1997, sekali lagi di Burnham. Pertemuan ini melibatkan lebih dari 80 wakil Bougainville, 20 wakil Papua Nugini, dan enam pengamat dari pemerintah Kepulauan Solomon, termasuk seorang menteri yang bertindak sebagai pemimpin sidang. Pemimpin dari semua organisasi di bawah BRA dan elemen-elemen pasukan perlawanan juga hadir. Kemajuan penting terjadi dalam pertemuan "Burnham II" ini. Tekanan pembahasan tetap pada proses, dan mengabaikan hasil pada isu-isu yang paling menimbulkan ketegangan. Namun, berlawanan dengan yang dibayangkan, sebuah "Kesepakatan Gencatan Senjata Burnham" berhasil ditandatangani.

Gencatan ini diawasi oleh kelompok pengamat multi-nasional tidak bersenjata di bawah pimpinan Selandia Baru dan mulai bertugas pada bulan Desember 1997. Selandia Baru, Australia, Vanuatu dan Fiji menyediakan anggotanya. Gencatan ini memberikan kesempatan pendidikan masyarakat mengenai proses perdamaian yang makin cepat, dan juga menjamin keamanan pada upacara rekonsiliasi tradisional pada tingkat lokal, dan untuk mengorganisir pertemuan pemimpin yang akan segera diadakan. Kemajuan dramatis ini disambut oleh hampir semua pihak kecuali Ona, yang semakin tersingkir.

Pertemuan pemimpin diadakan di Universitas Lincoln di Selandia Baru pada awal tahun 1998, dihadiri Papua Nugini, Selandia Baru, Australia, Kepulauan Solomon dan negara-negara kepulauan Pasifik lainnya, serta wakil dari hampir semua kelompok kepentingan Bougainville. Pertemuan tersebut menghasilkan "Kesepakatan Lincoln mengenai Perdamaian, Keamanan dan Pembangunan Bougainville". Tekanan masih pada proses, namun terdapat beberapa kemajuan menuju kesepakatan pada beberapa isu penting. Sebuah gencatan senjata permanen disetujui. Untuk dimulai sejak bulan Mei 1998, gencatan senjata tersebut akan diawasi oleh sebuah tim pengawas regional lain, dengan keterlibatan misi pengawasan PBB. Sebuah "Pemerintah Rekonsiliasi Bougainville" yang dipilih akan dibentuk pada akhir tahun 1998. Terdapat pula kesepakatan untuk menarik PNGDF, setelah pengembalian otoritas sipil. Pelucutan senjata BRA dan kelompok lain di Bougainville juga disepakati, meskipun bentuknya tidak ditentukan.

Beberapa penerapan kesepakatan Lincoln ini telah terjadi, terutama sejak kesepakatan gencatan senjata mulai berlaku sejak tanggal 1 Mei, dan Kelompok Pengawas Gencatan yang dipimpin Selandia Baru diubah menjadi Kelompok Pengawas Perdamaian yang dipimpin Australia. Telah terdapat kemajuan mengenai pengembangan sistem kepolisian sipil. Tidak ada kemajuan mengenai pembentukan pemerintahan rekonsiliasi maupun

Studi Kasus: Bougainville

perlucutan senjata, antara lain karena penentangan Ona terhadap gencatan senjata, yang menyulitkan pemimpin moderat BIG/BRA untuk melakukan terlalu banyak konsesi sebelum pertemuan para pimpinan yang dijadwalkan pada bulan Juni.

Kompetisi untuk memperoleh kekuasaan semakin meningkat. Baik BTG maupun BIG menyadari bahwa pada akhirnya akan terdapat pemerintahan Bougainville yang dipilih. Terdapat kecemasan, bahwa akan sukar untuk mengadakan pemilihan umum tanpa pertama-tama mengalami kemajuan pada perbedaan-perbedaan penting dan isu-isu yang paling mencolok. Banyak pemimpin BIG/BRA yang memilih referendum mengenai isu kemerdekaan. Namun hal ini dapat menimbulkan masalah baru: kampanye dapat menimbulkan lebih banyak perpecahan.

Isu-isu yang berkembang

Proses perdamaian masih belum menyentuh beberapa isu penting. Terutama, isu mengenai pembangunan masa depan Bougainville merupakan isu yang paling banyak menimbulkan perbedaan pendapat. Elemen garis keras BRA menginginkan masyarakat egaliter yang berdasar pada tradisi. Para pemimpin BRA/BIG yang moderat mendukung masyarakat yang lebih terbuka, seperti BTG dan para pemimpin Bougainville lainnya. Namun, banyak pemimpin “moderat” Bougainville sepakat bahwa pembangunan ekonomi Bougainville di masa depan harus dikendalikan orang Bougainville, dan arus masuk ke Bougainville oleh warga negara Papua Nugini lainnya harus dibatasi.

Pada umumnya, BRA/BIG menolak usaha penambangan atau eksploitasi mineral lebih lanjut di Bougainville. Banyak penduduk yang mendukung pendapat itu. Namun terdapat pemimpin moderat yang secara pribadi percaya bahwa Bougainville yang merdeka akan membutuhkan dana dari pertambangan untuk maju, dan akan mendukung pembukaan kembali tambang, di bawah kendali lokal, dengan ganti rugi yang lebih baik kepada para pemilik tanah dan perlindungan lingkungan hidup yang jauh lebih baik. Meskipun tambang baru, proyek gas dan minyak bumi di tempat lain telah menutup kerugian akibat penutupan tambang di Bougainville, banyak politisi nasional yang menginginkan pembukaan kembali tambang di Bougainville.

Bougainville tetap terbagi secara mendalam dan elemen garis keras BRA yang berada di luar proses atau ketidaksepakatan yang mungkin akan muncul dapat menggagalkan proses tersebut. Namun, kemajuan hingga bulan Juni 1998 telah luar biasa. Keberadaan pengawas gencatan yang tak bersenjata memiliki nilai penting dalam memberikan jaminan keamanan terhadap proses, memberikan keyakinan kepada para peserta untuk melanjutkannya. Fokus pada proses perdamaian berperan penting dalam melibatkan para pemimpin dari kelompok-kelompok yang beragam dalam sebuah proses jangka panjang yang mengembangkan saling percaya dan memungkinkan timbulnya kompromi. Kemajuan di masa depan akan bergantung pada kelanjutan keterlibatan mereka.

Pelajaran dari Proses Manajemen Konflik Bougainville

Beberapa aspek manajemen konflik Bougainville mungkin bisa diterapkan di situasi lainnya:

- Pertama, dalam situasi yang terpecah secara kompleks seperti Bougainville, sementara mungkin ada godaan bagi pemerintah nasional yang berada dalam konflik etnik untuk memanfaatkan perpecahan antara lawan-lawannya, terdapat bahaya bahwa perpecahan itu menghalangi penyelesaian konflik. Proses yang dikembangkan rakyat Bougainville merupakan dasar yang penting untuk kemajuan selanjutnya. Ini menunjukkan pentingnya ketersediaan ruang yang harus diberikan pemerintah nasional untuk keterlibatan lokal.
- Kedua, kondisi yang memicu timbulnya kepemimpinan moderat di kedua pihak sangatlah penting.
- Ketiga, Bougainville menunjukkan bahwa kebuntuan pertempuran militer menawarkan kemungkinan untuk mencapai kemajuan dalam penyelesaian konflik.
- Keempat, pergantian kepemimpinan memberikan kemungkinan baru, karena pemimpin baru mencoba untuk menjauhkan dirinya dari kebijakan-kebijakan di masa lampau, atau mencoba mendapatkan keuntungan politis dari kemajuan atau penyelesaian konflik.
- Kelima, pihak luar yang netral seperti pemerintah asing bisa berperan penting dalam menciptakan kondisi yang mendukung negosiasi.
- Keenam, terdapat keuntungan dan masalah yang terdapat dalam pendekatan manajemen konflik yang berfokus pada proses dan bukan pada hasil. Keunggulan yang jelas adalah bahwa ia memungkinkan pembangunan kepercayaan dan pemahaman antara pihak-pihak yang bertikai dan melibatkan mereka dalam proses, yang menyulitkan mereka untuk keluar begitu saja. Masalah utama adalah pada suatu titik pertanyaan mengenai "hasil" harus terjawab. Jika ini dilakukan terlalu awal, ketegangan antara pihak, dan tekanan-tekanan pada mereka bisa menjadi sedemikian besar sehingga menggagalkan proses. Salah satu solusi adalah menegosiasikan sebuah proses yang akan membahas isu-isu penting pada masa mendatang. Di Bougainville, ini bisa dilakukan dengan membentuk sebuah pemerintahan yang otonom yang melibatkan semua faksi di Bougainville, sementara menunda keputusan mengenai isu kemerdekaan.
- Ketujuh, terdapat bahaya dalam tekanan untuk melakukan demokratisasi dalam proses penyelesaian konflik, melalui penentuan nasib sendiri atau penerapan institusi yang dipilih. Dalam situasi ketika kelompok-kelompok terpisah jauh, proses dan institusi tersebut bisa memperparah ketegangan dan konflik.

4.3 Jenis-Jenis Lembaga Eksekutif: Presidensialisme vs. Parlemenarianisme

4.3 Jenis-Jenis Lembaga Eksekutif: Presidensialisme vs. Parlemenarianisme

Pada dasarnya terdapat tiga pilihan mengenai bentuk lembaga eksekutif dalam pemerintahan: berdasar pada sistem parlementer, berdasar pada sistem presidensial, dan berdasar pada gabungan keduanya (kadang kala disebut semi-presidensialisme). Bagian ini menganalisis argumen-argumen yang bersaing untuk mendukung atau menolak ketiga pilihan tersebut.

4.3.1 Sistem-sistem parlementer: keunggulan dan kelemahan

4.3.2 Presidensialisme: keunggulan dan kelemahan

4.3.3 Semi-presidensialisme: keunggulan dan kelemahan

Menu Pilihan 3 Pembentukan Lembaga Eksekutif dalam Pemerintahan (h. 191)

Terkecuali di Swiss, semua negara demokratis di dunia menggunakan sistem pemerintahan presidensial, parlementer atau semi-presidensial. Sistem parlementer dicirikan oleh lembaga legislatif sebagai ajang utama penyusunan undang-undang dan (melalui keputusan mayoritas) kekuatan eksekutif. Sistem presidensial dicirikan oleh pemisahan cabang-cabang eksekutif dan legislatif, dengan kekuasaan eksekutif berada di luar lembaga legislatif, yaitu presiden dan kabinetnya. Definisi paling sederhana mengenai perbedaan itu adalah tingkat independensi relatif eksekutif, dengan presidensialisme murni dicirikan oleh independensi eksekutif dan parlemenarianisme murni dicirikan oleh kesalingtergantungan dan kesalingterkaitan dalam kapasitas-kapasitas legislatif dan eksekutif.

Dalam isu demokrasi dan konflik yang mengakar, perbedaan utama mengenai kedua sistem ini difokuskan pada beragamnya pihak dan pendapat yang dapat diwakili dalam lembaga eksekutif dalam sistem parlementer, yang dipertentangkan dengan sifat tunggal otoritas yang tercermin dalam jabatan presiden. Meskipun perbandingan ini cenderung terlalu menyederhanakan situasi –eksekutif dalam sistem presidensial sering kali memiliki keberagaman politik dan identitas etnik dalam kabinet, dan sistem parlementer bisa didominasi oleh partai mayoritas tunggal– tetapi perbandingan ini merupakan isu utama dalam tinjauan mengenai keunggulan dan kelemahan relatif ketiga sistem tersebut.

Seperti juga isu-isu institusional lainnya, debat mengenai keunggulan sistem tertentu terhadap yang lain bukanlah pertanyaan tentang mana yang *terbaik*, namun mengenai pilihan mana yang paling tepat untuk

Debat mengenai keunggulan sistem tertentu terhadap yang lain bukanlah pertanyaan tentang mana yang terbaik, namun mengenai pilihan mana yang paling tepat untuk masyarakat tertentu, dengan mempertimbangkan struktur sosial, budaya politik dan sejarahnya.

masyarakat tertentu, dengan mempertimbangkan struktur sosial, budaya politik dan sejarahnya. Sangat penting, sebelum membahas salah satu pilihan secara mendalam, untuk memperhatikan faktor-faktor spesifik yang perlu ditangani dalam sebuah negara. Ini mencakup isu-isu seperti perlunya pemerintah yang kuat, tingkat kepercayaan antara pihak, kemampuan mereka menyingkirkan perbedaan dalam kepentingan nasional, tingkat pengawasan yang diperlukan, sejauhmana trauma telah dialami masyarakat, keberadaan individu yang dominan dan tingkat kedemokratisan mereka dalam arena politik, perlunya kompromi, kebutuhan untuk berpikir jangka panjang maupun jangka pendek, perlunya fleksibilitas dan lain-lain.

4.3.1 Sistem parlementer

Dalam praktiknya, pilihan institusional yang dilakukan oleh hampir semua negara demokratis dalam “gelombang kedua” demokrasi setelah Perang Dunia Kedua adalah sistem parlementer, yang dianggap sebagai sistem yang terbaik untuk negara demokratis yang rapuh atau terpecah-belah. Banyak dukungan ilmiah terhadap parlementarianisme lebih difokuskan pada kelemahan presidensialisme dan bukan pada keunggulan sistem parlementarianisme. Mayoritas negara demokrasi yang “mapan” menggunakan sistem parlementer, sementara sebagian besar negara demokrasi yang sempat mengalami masa otoriterianisme —terutama di Amerika Latin dan Asia— menggunakan sistem presidensial. Karena fakta sejarah ini, banyak pengamat menyatakan bahwa sistem parlementarianisme dengan sendirinya memberikan dampak positif dalam konsolidasi demokrasi. Dengan alasan ini, pemerintah parlementer diidentifikasi memiliki sejumlah ciri yang memungkinkan moderasi dan mendorong keterlibatan semua pihak, yang membantu negara-negara demokrasi yang baru mulai tumbuh.

Keunggulan

Peran parlemen sebagai suatu mekanisme pemerintahan demokratis akan sangat terpengaruh oleh komposisi anggota parlemen tersebut, yaitu jumlah partai politik yang diwakili. Maka, semua pembahasan tentang keunggulan sistem parlementer harus mengingat bahwa hal itu terkait erat dengan jenis sistem pemilihan yang digunakan dalam pemilihannya; ini akan menentukan aspek seperti kesalingterbukaan, terutama dalam hubungannya dengan pengelompokan etnik. Keunggulan sistem ini mencakup:

Kemampuan memfasilitasi keterlibatan semua pihak dalam lembaga legislatif dan eksekutif. Karena kabinet dalam sistem parlementer biasanya ditarik dari anggota-anggota legislatif yang terpilih, pemerintahan parlementer memungkinkan keterlibatan semua elemen politik yang terwakili dalam legislatif, termasuk minoritas, dalam lembaga eksekutif. Kabinet yang merupakan koalisi berbagai partai yang

4.3 Jenis-Jenis Lembaga Eksekutif: Presidensialisme vs. Parlemenarianisme

berbeda merupakan ciri umum dalam banyak demokrasi parlementer yang telah mapan. Ini berarti bahwa partisipasi dalam pemerintahan tidak dimonopoli oleh salah satu kelompok saja, namun dibagi bersama-sama oleh sekian atau semua kelompok yang penting.

Dalam masyarakat yang sangat majemuk oleh perbedaan etnik atau lainnya, prinsip *keterlibatan* ini sangatlah penting. Ini sebab mengapa sejumlah peralihan ke demokrasi dalam tahun-tahun belakangan ini (seperti Afrika Selatan) telah membentuk “koalisi besar” atau “pemerintahan persatuan” –yaitu eksekutif yang mencakup semua partai politik signifikan dalam kabinet dan melibatkannya dalam pembuatan keputusan. Tatanan seperti ini seringkali dijadikan keharusan dengan berdasar pada dukungan pemilih– sebagai contoh, sebuah konstitusi dapat menyatakan bahwa semua partai yang menerima sekian% suara menjadi anggota koalisi besar secara berbanding dengan suara yang mereka terima, seperti di Fiji dan Afrika Selatan pada masa transisi. Koalisi besar juga lazim pada negara-negara demokratik yang tidak terpecah dalam waktu-waktu gawat –krisis ekonomi atau keadaan perang– ketika “pemerintahan persatuan nasional” memasukkan semua partai besar dari semua pihak ke dalam kabinet.

Fleksibilitas dan kapasitas untuk beradaptasi pada kondisi lingkungan yang berubah-ubah. Karena koalisi parlementer dapat dibentuk dan diubah untuk menyesuaikan diri pada kondisi yang berubah-ubah, dan karena pemerintahan dalam banyak sistem parlementer dapat berganti dalam forum legislatif tanpa mensyaratkan pemilihan umum, pendukung sistem parlementer menunjukkan fleksibilitas dan kemampuan adaptasinya sebagai keunggulan yang kuat. Sebuah pemerintah yang tidak dipercaya lagi dapat diturunkan oleh parlemen sendiri, seperti terjadi di Ekuador pada tahun 1994. Demikian pula, banyak sistem parlementer (seperti di Inggris, Kanada, Australia dan lain-lainnya) memungkinkan pemilihan umum kapan pun, tidak terjadwal tetap seperti yang lazim pada sistem presidensial.

Pengawasan dan pengimbangan. Dengan menjadikan lembaga eksekutif tergantung, paling tidak dalam teori, pada kepercayaan lembaga legislatif, sistem parlementer dikatakan menumbuhkan rasa tanggung jawab pemerintah yang lebih tinggi kepada wakil rakyat. Para pendukung parlementer menganggap bahwa ini berarti tidak hanya terdapat kontrol masyarakat yang lebih luas pada proses pembuatan kebijakan, namun juga transparansi dalam pembuatan kebijakan. Namun, argumen semacam ini seringkali melupakan bahwa kadang kala lembaga legislatif lebih berfungsi sebagai “stempel” semata.

Stabilitas dan kontinuitas yang relatif lebih tinggi pada negara-negara demokrasi baru yang menggunakan sistem parlementer. Dari banyak negara yang merdeka dalam tiga dekade setelah Perang Dunia

Kedua, *semua* negara yang bisa dikatakan sebagai negara yang selalu demokratis hingga akhir dekade 1980-an memakai sistem parlementer. Data statistik bisa memberikan gambaran yang lebih jelas: dari 93 negara demokrasi baru yang merdeka antara tahun 1945 dan 1979, 15 negara yang tetap demokratis selama dekade 1980-an menggunakan sistem parlementer, termasuk negara demokrasi berkembang yang paling berhasil, seperti India, Botswana, Trinidad dan Tobago, dan Papua Nugini. Sebaliknya, semua negara demokrasi baru yang menggunakan sistem presidensial mengalami kegagalan demokrasi dalam berbagai macam bentuk. Secara keseluruhan, sistem parlementer memiliki tingkat keberhasilan lebih dari tiga kali sistem presidensial.

Kerugian

Kerugian utama yang diakibatkan sistem parlementer mencakup:

Kecenderungan pembuatan kebijakan yang berlarut-lurut atau lambat. Melibatkan semua pihak yang tercermin dalam koalisi besar dapat dengan mudah bergeser menjadi kebuntuan dalam lembaga eksekutif yang disebabkan ketidakmampuan berbagai pihak untuk menyepakati posisi yang koheren pada isu-isu yang dipertentangkan. Ini dicontohkan pada “immobilisme” yang terjadi pada Perancis masa Republik Keempat, yang kemudian berpengaruh pada naiknya Jenderal de Gaulle ke kursi presiden. Kebuntuan dalam pembuatan kebijakan memiliki andil dalam gagalnya pembagian kekuasaan dalam konstitusi Siprus pada tahun 1960. Masa partisipasi Partai Nasional dalam pemerintahan persatuan nasional Afrika Selatan pada tahun 1996 juga merupakan contoh yang lebih mutakhir tentang potensi tatanan semacam itu untuk menjadi buntu dan kemudian melemahkan persatuan yang sebenarnya diinginkan.

Kurangnya akuntabilitas dan disiplin. Para kritikus juga menyatakan bahwa sistem parlementer secara mendasar kurang bisa dipertanggungjawabkan daripada sistem presidensial, karena tanggung-jawab terhadap keputusan dipegang oleh kabinet secara kolektif, bukan oleh individu. Hal ini menjadi problematik apabila koalisi yang beragam membentuk lembaga eksekutif, sehingga menyulitkan legislatif untuk menetapkan siapa yang bertanggung-jawab untuk keputusan tertentu, dan memberikan penilaian retrospektif terhadap kinerja pemerintah.

Kecenderungan pemerintah yang lemah atau terfragmentasi. Sejumlah sistem parlementer dicirikan oleh koalisi berbagai kekuatan yang berubah-ubah, daripada partai yang berdisiplin. Dalam keadaan demikian, pemerintah biasanya lemah dan tidak stabil, mendorong ketidaksinambungan dan ketiadaan arah yang jelas dalam kebijakannya.

Bertahannya negara demokrasi parlementer bisa disebabkan oleh hal-hal lainnya. Pada akhirnya, catatan keberhasilan demokrasi parlementer yang disebutkan di depan dibantah oleh fakta bahwa hampir

4.3 Jenis-Jenis Lembaga Eksekutif: Presidensialisme vs. Parlemenarianisme

semua keberhasilan merupakan bekas jajahan Inggris, dan sebagian besar adalah negara-negara pulau kecil di Karibia dan Pasifik Selatan – suatu konsentrasi yang memberikan sugesti bahwa terdapat faktor selain parlementarianisme yang menyebabkan keberhasilan demokrasi di tempat-tempat tersebut.

Sebuah kritik alternatif terhadap parlementarianisme melihatnya sebagai sama, atau bahkan lebih, kondusif terhadap kekuasaan mayoritas yang luar biasa, bahkan daripada bentuk paling murni presidensialisme. Dalam kenyataannya, banyak pemerintah parlementer, terutama dalam negara-negara demokrasi baru, *tidak* disusun oleh koalisi multi-partai yang saling terbuka, melainkan oleh partai tunggal yang berdisiplin. Pada masyarakat yang terpecah belah, partai demikian cenderung mewakili atau didominasi kelompok etnik tunggal. Dalam sistem parlementer, sebuah mayoritas 51% bisa berarti 100% kekuasaan dalam sistem politik, karena tidak ada atau sedikit cara membatasi kekuasaan eksekutif – asal istilah “kediktatoran yang dipilih” yang diasosiasikan dengan sejumlah kasus kekuasaan parlementer partai tunggal. Lebih lagi, dan bertentangan dengan pemisahan kekuasaan yang terjadi dalam sistem presidensial, banyak parlemen *dalam praktiknya* memiliki kekuatan legislatif yang sangat lemah karena tingkat disiplin partai – yang berarti bahwa mayoritas tipis bisa memenangkan semua voting dalam semua isu di parlemen. Dalam kasus itu, pemerintah parlementer bisa mengambil semua kebijakan yang ia inginkan.

4.3.2 *Presidensialisme*

Presidensialisme merupakan pilihan yang kerap digunakan banyak negara demokrasi baru pada dekade terakhir. Bahkan, hampir semua negara demokrasi baru di Asia, Eropa Timur dan Amerika Latin pada masa ini memilih sistem presidensial sebagai dasar demokrasi mereka. Sementara pengaruh Amerika Serikat, negara presidensial yang paling terkenal, memiliki sebagian andil terhadap gejala ini, pengalaman belakangan ini juga menunjukkan sejumlah keunggulan sistem ini.

Keunggulan

Seorang presiden yang dipilih langsung dapat diidentifikasi dan dipertanggungjawabkan kepada para pemilih. Jabatan presiden dapat dipertanggungjawabkan untuk keputusan yang diambilnya, karena bertentangan dengan sistem parlementarian, pemimpin puncak lembaga eksekutif dipilih langsung oleh masyarakat. Maka menjadi lebih mudah bagi para pemilih untuk memberikan penghargaan atau menghukum presiden (dengan memilih untuk menurunkannya) daripada di dalam sistem parlementer.

Kemampuan seorang presiden untuk berperan sebagai tokoh nasional yang mempersatukan, di atas pertikaian sektarian. Seorang presiden yang didukung sebagian besar rakyat dapat mewakili negara

tersebut secara keseluruhan, menjadi lambang moderasi, sebagai “jalan tengah” antara kelompok-kelompok yang bertikai. Untuk memerankan hal ini, sangat penting bahwa aturan pemilihan presiden diarahkan sedemikian agar mencerminkan dukungan publik yang luas, dan bukan memungkinkan satu kelompok etnik atau wilayah untuk mendominasi (lihat bagian 4.4 mengenai “Sistem Pemilihan Umum untuk Masyarakat yang Terpecah-belah” untuk pembahasan lebih lanjut).

Tingkat pilihan yang lebih tinggi. Fakta bahwa sistem presidensial lazimnya memberikan para pemilih dua pilihan – satu untuk presiden dan satu lagi untuk anggota parlemen – berarti bahwa para pemilih biasanya memiliki tingkat pilihan yang lebih tinggi.

Stabilitas dan kontinuitas jabatan kepresidenan dalam kebijakan publik. Tidak seperti pemerintahan parlementer, yang dapat bergeser dan berubah tanpa pemilihan umum, presiden dan administrasinya umumnya relatif konstan. Dalam banyak sistem presidensial, jangka waktu jabatan ditentukan secara kaku, sehingga memberikan stabilitas dan prediktabilitas dalam pembuatan kebijakan daripada dalam sistem parlementer. Ini mendorong, paling tidak dalam teori, pemerintahan yang lebih efisien dan mampu menciptakan keputusan, dan membuatnya menarik bagi negara-negara yang kerap kali berganti pemerintahan akibat lemahnya partai-partai atau pergeseran koalisi dalam sistem parlementer, atau ketika keputusan politik yang berat, seperti reformasi ekonomi yang menimbulkan banyak korban, perlu dilakukan.

Kerugian

Jabatan kepresidenan dikuasai oleh satu kelompok politik atau etnik. Kerugian utama sistem presidensial dalam masyarakat yang terbagi adalah kecenderungan jabatan tersebut dikuasai oleh satu kelompok saja. Ini dapat menciptakan kesulitan tertentu pada masyarakat multi—etnik. Dalam situasi ini – yang lazim terjadi pada masyarakat yang sedang mengadakan transisi menuju demokrasi dari masa konflik yang mendalam – jabatan kepresidenan dapat menjadi alat mayoritas yang digunakan untuk menjamin kekuasaan politik, dengan pluralitas yang rendah. Ini paling tampak apabila terdapat dua atau tiga kelompok yang bersaing untuk mendapatkan kekuasaan. Dalam kasus ini, presiden mudah dipersepsikan sebagai wakil dari satu kelompok saja, dan akibatnya memiliki perhatian yang kecil terhadap kebutuhan dan pilihan kelompok lainnya. Dalam skenario semacam itu, jabatan presiden dapat menjadi simbol dominasi etnik atau ketaatan: bentuk simbolisme “aku” dan “kamu” yang harus dihindari sejauh mungkin.

Tidak ada pengawasan yang efektif. Ini makin jelas apabila terdapat hubungan langsung antara presiden dan partai mayoritas di parlemen. Dalam kasus ini (tampak selama bertahun-tahun di Meksiko) parlemen nyaris tak memberikan pengawasan kepada eksekutif, dan menjadi

4.3 Jenis-Jenis Lembaga Eksekutif: Presidensialisme vs. Parlemenarianisme

semata-mata ruang arisan yang dimulihkan daripada menjadi lembaga pengawasan yang benar. Masalah ini semakin parah karena presiden, tidak seperti perdana menteri dalam sistem parlementer, praktis tidak bisa dijatuhkan dalam masa jabatannya, tanpa ada mekanisme untuk menurunkannya. Pemilihan Salvador Allende sebagai presiden Chili pada tahun 1970, misalnya, memberikannya kendali pada lembaga eksekutif dengan hanya 36% suara pemilih, dan terdapat tentangan kuat dari badan legislatif yang didominasi tengah dan kanan. Beberapa pengamat menganggap bahwa kudeta militer pada tahun 1973 antara lain disebabkan sistem yang menempatkan presiden yang tidak populer pada jabatan yang penting dan untuk periode waktu yang panjang. Sementara *impeachment* terhadap presiden merupakan sistem yang ada dalam banyak sistem presidensial, tetap saja jabatan kepresidenan jauh lebih kaku daripada alternatif lainnya.

Secara empiris diasosiasikan dengan kegagalan demokrasi. Sama sekali bertentangan dengan keberhasilan relatif parlementarian antara tahun 1945-1979, *tidak ada* sistem presidensial atau semi-presidensial yang dibentuk antara tahun-tahun itu demokratis terus-menerus. Sistem demokrasi presidensial dua kali lebih mungkin mengalami kudeta militer daripada sistem parlementer murni: dalam periode 1973-1989, lima negara demokrasi parlementer mengalami kudeta, dibandingkan 10 negara demokrasi presidensial. Pada saat penulisan buku ini, hanya empat negara demokrasi presidensial yang mengalami 30 tahun demokrasi secara terus-menerus: Amerika Serikat, Kostarika, Kolombia dan Venezuela. Terlepas dari keberhasilan Amerika Serikat, ini tidak memberikan catatan yang baik mengenai stabilitas demokratis.

4.3.3 *Semi-presidensialisme*

Sebuah lembaga eksekutif lainnya adalah apa yang disebut “semi-presidensialisme”; yaitu, situasi yang di dalamnya sistem parlementer dan perdana menteri, dengan sejumlah kekuasaan eksekutif, digabungkan dengan presiden yang juga memiliki kekuasaan eksekutif. Kabinet ditarik dari dan membutuhkan kepercayaan lembaga legislatif. Ini adalah model yang jarang – terdapat di Perancis, Portugal, Finlandia, Sri Lanka dan satu atau dua negara lainnya – namun dianggap sebagai formulasi eksekutif yang terbaik bagi negara-negara demokrasi yang baru tumbuh dan rapuh.

Keunggulan

Dapat menggabungkan keunggulan presidensialisme dan parlementarianisme. Daya tarik sistem semi-presidensial adalah kemampuannya menggabungkan kelebihan dari presiden yang dipilih langsung dengan perdana menteri yang harus memiliki mayoritas absolut di lembaga legislatif. Semi-presidensialisme dianggap sebagai “jalan tengah” bagi beberapa negara yang ingin mendapatkan keunggulan dari kedua model.

Perlunya konsensus bersama. Pendukung sistem semi-presidensial memfokuskan pada kapasitasnya untuk meningkatkan akuntabilitas dan keterkenalan eksekutif, sementara juga membangun sistem saling pengawasan dan pengimbangan antara kedua sayap eksekutif dalam pemerintah. Konsensus bersama ini merupakan keunggulan bagi masyarakat yang terpecah-belah, karena mensyaratkan presiden untuk mencapai kesepakatan dengan legislatif dalam isu-isu penting, dan menjadikannya kekuatan “jalan tengah” ketimbang ekstrim.

Kelemahan

Kecenderungan terjadinya kebuntuan antara dan dalam sayap-sayap eksekutif di pemerintahan. Karena kekuasaan pemerintah dibagi antara perdana menteri dan presiden – misalnya, kekuasaan hubungan luar negeri pada presiden sementara perdana menteri dan kabinet menentukan kebijakan domestik – ketegangan struktural dapat terjadi dalam pemerintahan secara keseluruhan. Ini mendorong terjadinya kebuntuan dan imobilisme, terutama, sebagaimana terjadi dalam beberapa negara yang menggunakan sistem ini, bila presiden dan perdana menteri berasal dari partai yang bertentangan. Keunggulan yang datang dari kompromi dan moderasi bisa berubah menjadi pertentangan antara kedua pihak. Ini terutama terjadi bila pembagian kekuasaan antara kedua jabatan ini tidak jelas (seperti kebijakan luar negeri dalam sistem Perancis), dan ketika penjadwalan dan urutan pemilihan kedua jabatan ini berbeda.

4.3.4 Kesimpulan

Klaim-klaim yang bersaing mengenai keunggulan sistem parlementer dan presidensial membingungkan dan kadang kala saling berbantahan. Namun, terdapat beberapa gejala dan arahan.

Kompromi, moderasi dan pelibatan merupakan kunci stabilitas demokratik. Pertama, kedua pihak yakin bahwa pilihan mereka, dalam kondisi tertentu, merupakan pilihan terbaik untuk memicu kompromi, moderasi dan pelibatan. Jelas bahwa karakteristik ini dipandang sebagai kunci stabilitas demokratik bagi masyarakat yang terpecah-belah.

Ukuran dan sebaran kelompok yang bertikai merupakan faktor penting dalam memilih jenis eksekutif. Dua variabel menjadi penting dalam memilih struktur eksekutif: *ukuran* dan *persebaran* kelompok-kelompok yang bersaing dalam masyarakat. Sistem kepresidenan sukar dipandang sebagai pemersatu bila ada tiga atau empat kelompok yang sama kuatnya, namun parlemen pun kadang kala menjadi instrumen dominasi mayoritas dalam masyarakat yang terbagi yang satu kelompoknya merupakan mayoritas absolut dalam jumlah penduduk. Ketika Sri Lanka berubah dari sistem parlementer ke presidensial pada tahun 1978, sebagian alasannya adalah untuk memenuhi kebutuhan tokoh nasional pemersatu yang bisa mewakili baik kelompok dominan (80% penduduk)

4.3 Jenis-Jenis Lembaga Eksekutif: Presidensialisme vs. Parlemenarianisme

yaitu Sinhala, dan juga kelompok minoritas Tamil. Mereka melakukan hal ini dengan merancang sistem pemilihan sedemikian sehingga kelompok Tamil dapat mempengaruhi pilihan presiden. Sebaliknya, di Kenya, Presiden Daniel Arap Moi dipersepsikan sebagai wakil sukunya, Kilinjini, yang dipertentangkan dengan kelompok mayoritas suku Kikuyu, meskipun terdapat persyaratan distribusi: agar dapat terpilih menjadi presiden, seorang kandidat harus menerima paling tidak 25% suara dalam lima dari delapan propinsi.

Banyak hal yang tergantung pada pemilihan jabatan-jabatan yang beragam. Seperti semua mekanisme yang dibahas dalam bab ini, keunggulan masing-masing sistem tidak bisa dipandang terlepas dari sistem-sistem lainnya. Sebagai contoh, sifat sistem pemilihan umum memiliki peran kunci, sebagaimana pula sistem pengawasan dan pengimbangan yang berbeda yang digunakan untuk menangani kecemasan dan ketakutan yang spesifik. Banyak kebaikan dari pembagian kekuasaan yang disarankan oleh pendukung parlemenarianisme berdasar pada asumsi bahwa minoritas maupun mayoritas sama-sama terwakili dalam parlemen, dan pemerintahan merupakan koalisi, bukan partai tunggal. Bagi banyak negara, ini berarti bahwa sistem pemilihan proporsional merupakan syarat keberhasilan demokrasi parlementer sebagai agen manajemen konflik.

Serupa dengan hal itu, kemampuan presiden untuk mendorong moderasi antaretnik dan kompromi sering pula tergantung pada tatanan pemilihan yang menawarkan insentif jelas untuk kompromi. Beberapa ilmuwan dalam masalah konflik etnik menyatakan bahwa tatanan pemilihan yang mensyaratkan distribusi geografik suara atau memperhatikan suara kedua dan ketiga terbesar merupakan model terbaik, karena mendorong presiden terpilih menjadi tokoh yang melintasi batasan etnik. Sebaliknya, pemilihan presidensial maupun parlementer yang dilaksanakan dengan sistem suara terbanyak atau melebihi angka tertentu cenderung menimbulkan hasil yang menunjukkan bahwa dukungan bagi pemenang datang dari satu wilayah geografis atau etnik.

Terdapat ruang yang luas untuk fleksibilitas dan kemungkinan inovasi untuk memaksimalkan keunggulan tiap-tiap sistem. Perlu diingat bahwa ketiga klasifikasi di depan merupakan idealisasi dan bukan model definitif. Terdapat ruang luas untuk fleksibilitas dan kemungkinan inovasi untuk memaksimalkan keunggulannya. Beberapa negara parlementer seperti Afrika Selatan, contohnya, menyebut perdana menteri "presiden", memaksimalkan kekuasaan simbolisnya sementara mempertahankan keunggulan struktural sistem parlementer. Israel baru-baru ini mengajukan sistem campuran yang memungkinkan rakyatnya memilih perdana menteri parlementer secara langsung. Sistem semi-presidensial Finlandia memungkinkan presiden untuk berbagi kekuasaan

4.3 Jenis-Jenis

Lembaga Eksekutif:
Presidensialisme vs.
Parlementarianisme

dengan perdana menteri secara seimbang, dengan tanggung jawab spesifik untuk lingkup-lingkup tertentu, seperti kebijakan luar negeri. Rekayasa konstitusional yang kreatif memberikan kemungkinan memaksimalkan karakter yang diinginkan, sementara menekan serendah mungkin kelemahannya.

Pembentukan Pemerintahan Eksekutif

Sistem parlementer: Lembaga legislatif merupakan ajang utama baik untuk penyusunan undang-undang dan (melalui keputusan mayoritas) untuk kekuasaan eksekutif.

Sistem presidensial: Pemisahan cabang-cabang eksekutif dan legislatif, dengan kekuasaan eksekutif berada di luar lembaga legislatif, yaitu presiden dan kabinetnya.

Semi-Presidensial: Menggabungkan sistem parlementer dengan perdana menteri yang memiliki sebagian kekuasaan eksekutif dan presiden yang juga memiliki kekuatan eksekutif.

	Sistem parlementer	Sistem presidensial	Sistem semi-presidensial
Keunggulan	<ul style="list-style-type: none"> • Kesalingterbukaan (bisa mengikutsertakan semua kelompok dalam eksekutif) • Fleksibilitas (koalisi parlemen dapat berubah tanpa harus melakukan pemilihan umum) • Pengawasan dan pengimbangan (eksekutif tergantung pada kepercayaan lembaga legislatif) • Secara empiris diasosiasikan dengan keberlanjutan demokrasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Dapat menjadi figur pemersatu nasional • Mudah diidentifikasi dan dipertanggungjawabkan kepada pemilih • Tingkat pilihan yang lebih tinggi bagi para pemilih • Stabilitas dan keberlanjutan kebijakan 	<ul style="list-style-type: none"> • Dapat menggabungkan keunggulan kedua sistem lainnya • Memerlukan konsensus bersama
Kekurangan	<ul style="list-style-type: none"> • Kemungkinan terjadi kebakuan eksekutif dan imobilisme • Masalah pertanggungjawaban karena keputusan diambil secara kolektif oleh kabinet • Kurangnya stabilitas pemerintahan 	<ul style="list-style-type: none"> • Sentralisasi dan otoritas pada satu orang saja • Secara inheren mayoritarian dan eksklusif • Secara empiris diasosiasikan dengan kegagalan demokrasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Bahaya kebuntuan antara presiden dan parlemen • Pembagian kekuasaan pemerintahan bisa tidak jelas

REFERENSI DAN BACAAN LEBIH LANJUT

Lijphart, Arend. ed. 1992. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.

Linz, Juan. 1990. "The Perils of Presidentialism", dimuat dalam *Journal of Democracy*, no. 1 (musim dingin 1990) hal 51-69.

Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multi-partism, and Democracy: The Difficult Combination", dimuat dalam *Comparative Political Studies*, vol. 26, no. 2. hal. 198-228.

Shugart, Matthew S. dan Carey, John. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stepan, Alfred dan Cindy Skach, 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidations: Parliamentarism versus Presidentialism", dimuat dalam *World Politics*, vol. 46, no. 1, hal. 1-22.

4.4 Sistem Pemilihan Umum untuk Masyarakat yang Terpecah Belah

Bukti-bukti kolektif dari pemilihan-pemilihan umum yang dilangsungkan dalam masyarakat yang terpecah belah hingga kini menunjukkan bahwa sebuah sistem pemilihan umum yang dirancang dengan tepat dapat membantu menumbuhkan tendensi akomodatif, namun penerapan sistem pemilihan umum yang tidak tepat dapat sangat merusak proses penyelesaian konflik dan demokratisasi dalam sebuah negara majemuk. Dalam bagian ini, kita mengidentifikasi sejumlah contoh dimana sistem pemilihan umum sendiri tampak telah mendorong akomodasi, dan kasus-kasus dimana sistem pemilihan umum justru mempertajam polarisasi etnik.

4.4.1 Pengantar

4.4.2 Sistem pemilihan umum dan pengelolaan konflik

4.4.3 Kebutuhan-kebutuhan demokrasi transisional versus demokrasi mapan

Boks 8 Sistem Pemilihan Umum di Seluruh Dunia

Boks 9 Kualitas-kualitas Ideal Institusi Pemilihan Umum untuk Negara Demokrasi Transisional dan Demokrasi Mapan

Menu Pilihan 4 Pilihan Sistem Pemilihan Umum untuk Masyarakat yang Terpecah Belah

4.4.1 Pengantar

Sebuah sistem pemilihan umum merupakan salah satu mekanisme terpenting untuk membentuk kompetisi politik, karena ia adalah, mengutip Giovanni Sartori, “instrumen politik yang dapat dibentuk yang paling spesifik” – artinya, ia dapat direncanakan sedemikian untuk mencapai tujuan tertentu. Ia dapat memberikan ganjaran bagi tipe tindakan-tindakan tertentu dan mengekang tindakan-tindakan lainnya.

Dalam menerjemahkan suara dalam pemilihan umum menjadi kursi dalam lembaga legislatif, pilihan sistem pemilihan umum dapat secara efektif menentukan siapa yang dipilih dan partai mana yang memperoleh kekuasaan. Bahkan dengan jumlah suara yang tepat sama bagi partai-partai, sebuah sistem dapat mengarah menuju sebuah pemerintahan koalisi, dan lainnya menjadi sebuah pemerintahan partai tunggal yang berpegang pada kontrol mayoritas. Sebuah sistem pemilihan umum juga

memiliki pengaruh besar pada jenis sistem partai yang dikembangkan: *jumlah* dan *ukuran relatif* partai-partai politik dalam parlemen, dan kohesi internal serta disiplin partai-partai. Contohnya, beberapa sistem bisa mendorong faksionalisme, dimana sayap-sayap yang berbeda dari sebuah partai selalu bertentangan pendapat dengan bagian lainnya, sementara sistem lain bisa memaksa partai-partai untuk berbicara dalam satu suara dan menekan perbedaan. Sistem-sistem pemilihan umum lainnya juga bisa mendorong atau menghambat aliansi lintas partai. Mereka dapat memberikan insentif untuk kelompok-kelompok untuk lebih akomodatif, atau kesempatan bagi partai-partai untuk mendasarkan mereka pada ikatan-ikatan etnik atau persaudaraan. Pilihan sistem pemilihan umum karenanya merupakan salah satu keputusan institusional terpenting bagi masyarakat pasca- konflik.

Sebuah sistem pemilihan umum dirancang untuk melakukan tiga tugas utama. Pertama, berperan sebagai saluran tempat rakyat bisa meminta pertanggungjawaban wakil-wakilnya. Kedua, menerjemahkan pilihan yang diberikan rakyat menjadi kursi yang dimenangkan dalam lembaga legislatif. Sistem tersebut bisa condong kepada proporsionalitas antara perolehan suara dan kursi yang dimenangkan, atau ia bisa mengarahkan pilihan (bagaimanapun terfragmentasinya di antara partai-partai) menjadi sebuah parlemen yang mencakup dua partai yang mewakili pandangan-pandangan yang berbeda. Ketiga, sistem pemilihan umum yang lain membentuk batas-batas diskursus politik yang “bisa diterima” dalam cara-cara yang berbeda, dan memberikan insentif bagi mereka yang berkompetisi untuk “mengiklankan” dirinya kepada para pemilih dengan cara-cara tertentu. Dalam masyarakat yang telah terpecah-belah secara mendalam, sebagai contoh, sistem pemilihan umum tertentu dapat memberikan penghargaan bagi para kandidat dan partai-partai yang bertindak kooperatif dan akomodatif kepada kelompok lawannya; atau sebaliknya dapat pula memberikan penghargaan kepada partai-partai yang menggalang dukungan dari kelompok etniknya sendiri. Namun, arahan yang diberikan sistem pemilihan umum terhadap sistem politik secara luas bergantung pada pemilihan spesifik dalam masyarakat tersebut.

4.4.2 Sistem pemilihan umum dan pengelolaan konflik

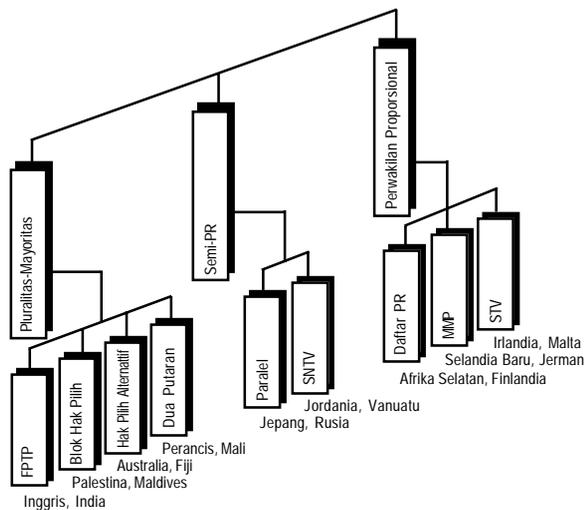
Perbandingan pengalaman menunjukkan bahwa empat sistem khusus tepat untuk diterapkan dalam masyarakat yang terpecah-belah. Ini biasanya disarankan sebagai bagian paket rekayasa konstitusional, yang salah satu elemennya adalah sistem pemilihan umum. Sejumlah paket rekayasa konstitusional menekankan kesalingterbukaan dan proporsionalitas; paket-paket lainnya mungkin menekankan moderasi dan akomodasi. Empat pilihan utama dalam hal ini adalah (a) daftar representasi proporsional, (b) hak pilih alternatif, (c) hak pilih tunggal yang dapat dialihkan, dan (d) strategi-strategi yang secara terbuka mengakui kehadiran kelompok-kelompok komunal.

4.4 Sistem Pemilihan Umum untuk Masyarakat yang Terpecah Belah

Boks 8

Sistem Pemilihan Umum di Seluruh Dunia

Variasi-variasi sistem pemilihan umum yang ada tidak terhitung, namun pada dasarnya dapat dibagi menjadi sembilan sistem utama yang merupakan anggota tiga kelompok besar. Cara yang paling lazim untuk memandang sistem pemilihan umum adalah dengan mengelompokkannya berdasar seberapa proporsional mereka menerjemahkan suara pemilih menjadi kursi dalam parlemen. Sebagian besar pilihan sistem pemilihan melibatkan barter: memaksimalkan proporsionalitas dan kesalingterbukaan semua opini; atau memaksimalkan efisiensi pemerintahan melalui pemerintah partai tunggal dan akuntabilitas. Grafik 1 menunjukkan tiga kelompok utama sistem pemilihan umum: Pluralitas-Mayoritas, Semi Proporsional dan Perwakilan Proporsional.



Sistem Pluralitas-Mayoritas

Ini mencakup dua sistem pluralitas, “Pertama Melewati Pasak” dan blok hak pilih, dan dua sistem mayoritas, Hak Pilih Alternatif dan Sistem Dua Ronde.

1. **Pertama Melewati Pasak (*First Past the Post*/FPTP)** merupakan sistem yang paling lazim digunakan. Pemilihan umum dilakukan pada tingkat distrik dengan anggota anggota legislatif

tunggal, dan pemenangnya adalah kandidat yang mendapatkan suara terbanyak, tidak harus mayoritas absolut. FPTP didukung karena kesederhanaannya, dan kecenderungannya menciptakan wakil-wakil yang terikat pada kawasan geografis tertentu. Negara-negara yang menggunakan sistem ini antara lain Inggris, Amerika Serikat, India, Kanada dan sebagian besar negara bekas jajahan Inggris.

2. **Blok Hak Pilih (*Block Vote/BV*)** merupakan penerapan FPTP dalam distrik dengan hak anggota legislatif yang banyak di parlemen. Para pemilih memiliki jumlah pilihan sebanyak jumlah kursi yang diperebutkan, dan kandidat yang mendapat suara terbanyak mendapatkan jabatan tersebut tanpa memperdulikan%tase suara yang mereka terima. Sistem ini digunakan di beberapa tempat di Asia dan Timur Tengah. Sebuah variasi sistem ini adalah “blok partai” seperti digunakan di Singapura dan Mauritius: para pemilih memilih partai, bukan kandidat, dan partai yang mendapat suara terbanyak memenangkan semua suara di distrik tersebut.

3. Dalam sistem **Hak Pilih Alternatif (*Alternative Vote/AV*)**, para pemilih menunjukkan urutan kandidat yang mereka pilih dalam surat suara, “1” untuk kandidat yang paling disetujui, “2” untuk pilihan kedua dan seterusnya. Sistem ini memungkinkan para pemilih untuk menunjukkan pilihan kandidat mereka, dan tidak hanya pilihan pertama mereka. Jika tidak ada kandidat yang memiliki pilihan lebih dari 50% dalam pilihan pertama, angka dari pilihan kedua digabungkan sehingga didapatkan pemenang mayoritas. Cara ini digunakan di Australia dan beberapa negara Pasifik Selatan lainnya.

4. **Sistem Dua Putaran (*Two-Round System/TRS*)** memiliki dua gelombang pemilihan, yang diselingi waktu satu atau dua minggu. Gelombang pertama serupa dengan pemilihan umum FPTP biasa. Jika seorang kandidat mendapatkan mayoritas absolut, ia langsung dipilih tanpa pemilihan umum gelombang kedua. Namun, bila tidak ada mayoritas absolut, diadakan pemilihan umum kedua, dan yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan umum kedua ini terpilih sebagai pemenang. Sistem ini digunakan di Perancis, negara-negara bekas jajahan Perancis dan beberapa negara bekas Uni Soviet.

Sistem Semi-Proporsional

Sistem semi-perwakilan proporsional (proportional representative/PR) menerjemahkan suara para pemilih menjadi kursi dengan cara yang berada di tengah-tengah antara proporsionalitas dari sistem PR dan mayoritarianis dari sistem mayoritas majemuk. Dua sistem semi-proporsional adalah **Hak Pilih Tunggal yang Tidak Dapat**

4.4 Sistem Pemilihan Umum untuk Masyarakat yang Terpecah Belah

Dipindahkan (*Single Non-Transferable Vote/SNTV*) dan sistem paralel (atau campuran).

5. Dalam sistem SNTV, setiap pemilih memiliki satu suara, namun terdapat beberapa kursi dalam setiap distrik, dan kandidat-kandidat yang mendapat suara terbanyak mendapat jabatan tersebut. Ini berarti bahwa dalam sebuah distrik dengan empat wakil, rata-rata diperlukan sedikit di atas 20% suara untuk dapat terpilih. Sistem ini digunakan hanya di Yordania dan Vanuatu, namun sering diasosiasikan dengan Jepang, yang menggunakannya sampai tahun 1993.

6. **Sistem paralel** menggunakan daftar dalam PR dan distrik dengan calon anggota legislatif tunggal secara bersama-sama (maka dinamakan paralel). Sebagian anggota parlemen diangkat dengan perwakilan proporsional, dan sebagian dengan sistem pluralitas atau mayoritas. Sistem paralel digunakan secara luas oleh negara-negara demokrasi baru pada dekade 1990-an, karena tampaknya menggabungkan keunggulan sistem PR dan distrik calon anggota legislatif tunggal. Namun, bergantung pada rancangan sistem, sistem paralel ini dapat membuat hasil yang setidaknya proporsional sistem mayoritas majemuk.

Sistem Perwakilan Proporsional

Semua sistem perwakilan proporsional berusaha memperkecil kesenjangan antara suara yang didapatkan oleh para peserta pemilihan umum dan jumlah kursi parlemen yang mereka dapatkan. Contohnya, bila sebuah partai besar memenangkan 40% suara, ia juga harus mendapatkan sekitar 40% kursi, juga sebuah partai kecil dengan 10% suara harus mendapatkan 10% kursi. Bagi banyak negara demokrasi baru, terutama mereka yang menghadapi masyarakat yang terpecah-belah, pelibatan semua kelompok yang signifikan dalam parlemen bisa merupakan kondisi yang penting untuk konsolidasi demokratik. Hasil yang berdasar pada pembangunan konsensus dan pembagian kekuasaan biasanya berasal dari sistem PR.

Ada 2 kritikan terhadap sistem PR: bahwa ia menimbulkan pemerintahan koalisi, dengan kelemahannya yaitu fragmentasi kepartaian dan instabilitas pemerintahan; dan PR menghasilkan hubungan yang lemah antara wakil dengan rakyat wilayah yang memilihnya. Dan karena para pemilih diharapkan untuk memilih partai dan bukan individu, sistem ini sukar digunakan pada masyarakat yang memiliki struktur partai embrionik atau longgar.

7. **Sistem daftar perwakilan proporsional** merupakan jenis PR yang paling lazim. Sebagian besar bentuk-bentuk PR dilaksanakan di distrik luas dengan perwakilan legislatif anggota dalam parlemen yang memaksimalkan proporsionalitas. Daftar PR mensyaratkan setiap partai untuk menunjukkan daftar kandidatnya kepada para pemilih. Para pemilih memilih partai, bukan kandidat, dan partai menerima suara dalam proporsi andil keseluruhannya dan jumlah perolehan suara nasional. Kandidat yang menang diambil dari daftar secara berurutan. Sistem ini dipakai luas di Eropa Kontinental, Amerika Latin dan Afrika bagian selatan.

8. **Proporsional anggota campuran (Mixed Member Proportional/MMP)** digunakan di Jerman, Selandia Baru, Bolivia, Italia, Meksiko, Venezuela dan Hungaria. Sistem ini menggabungkan keunggulan mayoritarian dan PR. Sebagian anggota parlemen (sekitar setengah di Jerman, Selandia Baru, Bolivia dan Venezuela) dipilih dengan metode mayoritas majemuk, sedangkan sisanya dari daftar PR. Kursi-kursi PR digunakan untuk mengkompensasikan ketidakproporsionalnya hasil perolehan kursi tiap distrik. Distrik anggota tunggal menjamin bahwa para pemilih memiliki wakil dari kawasan geografis tertentu.

9. **Pilihan tunggal yang dapat dialihkan** menggunakan distrik dengan hak perwakilan yang banyak di parlemen, dan para pemilih memberikan urutan pilihannya terhadap kandidat seperti pada Hak Pilih Alternatif. Setelah jumlah total pilihan pertama dihitung, sebuah "kuota" pilihan ditentukan, dan kuota ini harus dicapai oleh seorang kandidat agar terpilih. Setiap kandidat yang melebihi kuota langsung terpilih. Jika tidak ada yang mencapai kuota, kandidat yang mendapatkan pilihan paling sedikit dalam pilihan pertama dihilangkan dari perebutan suara, dan pilihan kedua didistribusikan antara kandidat yang tersisa. Jumlah pilihan yang surplus (melebihi kuota) juga didistribusikan menurut pilihan kedua, hingga semua kursi terisi. Sistem ini digunakan di Irlandia dan Malta.

Daftar *Proportional Representative* (PR)

Sistem ini merupakan komponen mutlak dalam paket rekayasa konstitusional yang dikenal sebagai *konsosiasionalisme*. Konsosiasionalisme mencakup kesepakatan pembagian kekuasaan dalam pemerintah, yang dilakukan antara bagian-bagian masyarakat yang memiliki batasan jelas, seperti etnik, agama dan bahasa. Masyarakat konsosiasional mencakup Belgia, Belanda, Austria dan Swiss. Ide ini memiliki empat elemen dasar: (i) *koalisi besar* (pembagian kekuasaan eksekutif antara wakil-wakil semua kelompok penting); (ii) *otonomi segmental* (sebuah otonomi tingkat tinggi untuk kelompok-kelompok yang

4.4 Sistem Pemilihan Umum untuk Masyarakat yang Terpecah Belah

menginginkannya); (iii) *proporsionalitas* (perwakilan proporsional dan alokasi proporsional untuk jabatan pejabat publik dan pengelolaan dana publik); dan (iv) *veto bersama* (sebuah veto minoritas terhadap isu-isu paling vital). Empat elemen dasar ini menjamin bahwa pemerintahan merupakan koalisi multi—etnik yang saling terbuka, tidak seperti sifat pertentangan yang ada dalam sistem demokrasi *pemenang mutlak* ala Westminster.

Para pendukung konsosiasionalisme memilih daftar PR karena 1) memberikan hasil pemilihan umum yang sangat proporsional; 2) tidak mudah dirusak oleh penjualan suara; dan 3) lebih sederhana daripada sistem-sistem alternatif, sehingga mengurangi kecurigaan. Keberhasilan penggunaan daftar PR pada pemilihan umum transisi Afrika Selatan pada tahun 1994 sering dikutip sebagai contoh dari keunggulan-keunggulan tersebut, dan caranya memungkinkan partai-partai menempatkan perempuan dan minoritas etnik pada tempat-tempat yang mungkin menang dalam daftar calon anggota legislatif.

Namun terdapat pula kelemahan. Karena daftar PR bergantung pada distrik pemilihan untuk memilih banyak anggota legislatif dan luas, ia memutuskan hubungan geografis antara pemilih dan wakil yang terpilih. Masyarakat multi-etnik yang luas secara geografis yang menggunakan daftar PR dengan berhasil seperti Afrika Selatan dan Indonesia, kini mempertimbangkan alternatif yang dapat memungkinkan akuntabilitas geografis melalui distrik dengan perwakilan tunggal di parlemen. Kedua, argumen luas untuk mendukung konsosiasionalisme berdasar pada asumsi yang tidak selalu bisa diterapkan dalam masyarakat yang terbagi, seperti asumsi bahwa pemimpin etnik akan lebih moderat daripada pendukungnya. Struktur konsosiasionalisme bisa memperdalam politik etnik, dan bukannya mendorong aliansi antaretnik. Maka konsosiasionalisme bisa menjadi strategi yang baik bagi masyarakat yang terpecah-belah yang berada dalam *transisi*, namun tidak tepat untuk mendorong *konsolidasi*.

Pengalaman daftar PR di Bosnia pasca-Kesepakatan Dayton merupakan contoh yang baik bagaimana proporsionalitas saja tidak akan mendorong akomodasi. Di Bosnia, kelompok-kelompok diwakili di parlemen dalam proporsi dengan jumlah mereka secara keseluruhan, namun karena partai-partai hanya bergantung dari pilihan anggota komunitas mereka, kurang terdapat insentif bagi mereka untuk menjadi akomodatif dalam isu etnik. Bahkan, insentifnya adalah ke arah sebaliknya. Karena mudah untuk memobilisasi massa menggunakan “kartu etnik”, partai-partai utama di Bosnia selalu menekankan isu etnik dan sektarian. Pemilihan umum Bosnia pada tahun 1996 secara efektif merupakan sensus etnik, dengan para pemilih memberikan suara berdasar garis etnik, dan setiap partai nasionalis mendapat dukungan dari kelompok etniknya sendiri.

Hak Pilih Alternatif (*Alternative Vote/AV*)

Sebuah pendekatan alternatif dalam rencana sistem pemilihan umum adalah untuk memilih sistem yang memberikan tekanan lebih sedikit kepada hasil proporsional, namun lebih menekankan pada perlunya memaksa kelompok-kelompok yang berbeda untuk bekerja bersama. Inti pendekatan ini adalah untuk menawarkan insentif bagi politisi yang mencari dukungan dari kelompok lain, dan tidak hanya menggantungkan diri pada dukungan dari kelompoknya sendiri. Hak Pilih Alternatif memungkinkan para pemilih untuk memberikan tidak hanya pilihannya kepada kandidat yang paling ia dukung, namun juga pilihan kedua, ketiga dan seterusnya. Ini mendorong kandidat agar mencoba menarik pilihan kedua dari kelompok etnik lain (mengasumsikan pilihan pertama jatuh pada kandidat dari kelompoknya), karena diperlukan mayoritas absolut agar menjadi pemenang. Kandidat yang berhasil mengumpulkan pilihan pertama dari pendukungnya dan pilihan kedua dari yang lainnya akan lebih berhasil daripada mereka yang gagal menarik pilihan kedua. Untuk menjadi pemenang, para kandidat perlu bergerak ke pokok isu kebijakan untuk menarik para pemilih mengambang, atau mengakomodasi kepentingan “pinggiran” ke dalam kebijakan luas mereka. Terdapat sejarah panjang kedua jenis sikap ini dalam pemilihan umum Australia, satu-satunya demokrasi mapan yang menggunakan AV, dan Papua Nugini yang terbagi secara etnik.

Semakin banyak kelompok yang bersaing dalam pemilihan, semakin besar kemungkinan “pertukaran preferensi” akan terjadi. Namun, dalam banyak negara yang terbagi secara etnik, anggota kelompok etnik yang sama cenderung hidup berkumpul, sehingga distrik beranggota tunggal dan kecil yang merupakan ciri AV akan menghasilkan kelompok pemilih yang seragam secara etnik. Bila seorang kandidat yakin mendapatkan mayoritas absolut pilihan pertama karena dominasi etniknya di wilayah tertentu, ia dapat dipastikan akan menjadi pemenang. Ini berarti bahwa “penggabungan suara” antara kelompok etnik yang berbeda-beda yang merupakan prasyarat akomodasi tidak akan terjadi. Maka AV paling tepat dalam kasus-kasus fragmentasi etnik yang ekstrim atau ketika terdapat beberapa kelompok etnik yang tersebar luas dan tercampur. Penggunaan sistem serupa AV untuk pemilihan presiden di Sri Lanka dan sebagai bagian penyelesaian konstitusional di Fiji merupakan contohnya.

Hak Pilih Tunggal yang Dapat Dipindahkan (*Single Transferable Vote/STV*)

STV merupakan titik tengah antara daftar PR yang memaksimalkan proporsionalitas, dan AV yang memaksimalkan insentif untuk akomodasi. Beberapa orang menyatakan bahwa dalam STV, kedua keunggulan proporsionalitas maupun akomodasi dapat diberikan tekanan. Seperti

4.4 Sistem Pemilihan Umum untuk Masyarakat yang Terpecah Belah

sistem PR, STV menciptakan hasil yang pada umumnya proporsional, sementara sistem pengalihan suaranya memberikan insentif penggabungan suara seperti dijelaskan di atas, mendorong partai untuk mencari dukungan dari luar batas etnik. Bagian-bagian opini dapat diwakilkan secara proporsional dalam lembaga legislatif, namun terdapat pula insentif untuk elite politik untuk mencari dukungan dari anggota segmen lain, karena pilihan kedua memiliki nilai penting.

STV banyak disukai, namun penggunaannya dalam pemilihan umum parlementer nasional terbatas pada beberapa kasus – Irlandia (sejak 1921), Malta (sejak 1947), Senat Australia (sejak 1949) dan pemilihan-pemilihan “sekali jadi” di Estonia dan Irlandia Utara. Sebagai sebuah mekanisme untuk memilih wakil, STV mungkin merupakan sistem yang tercanggih dari semua sistem pemilihan, memungkinkan pilihan antara partai dan antara kandidat dalam partai. Hasil akhir juga memiliki tingkat proporsionalitas yang lumayan, dan karena distrik dengan anggota banyak yang terjadi berukuran kecil, hubungan geografik antara para pemilih dan wakilnya dipertahankan. Namun, sistem ini sering mendapat kritikan karena pemilihan umum dengan preferensi tidak begitu dikenal di banyak masyarakat, dan menuntut adanya bebas buta huruf dan buta angka. Perhitungan STV juga cukup kompleks, sehingga menjadi kelemahannya. STV juga memiliki kelemahan parlemen yang terpilih melalui metode PR, seperti pada kondisi tertentu memberikan kekuasaan yang terlalu besar bagi partai-partai minoritas kecil.

Penggunaan STV dalam masyarakat yang terpecah-belah hingga kini terbatas dan tidak bisa ditarik kesimpulan yang jelas. Dua negara yang terbagi secara etnik menggunakan STV dalam pemilihan umum: Irlandia Utara pada tahun 1973 dan 1982, dan Estonia (1990). Dalam kedua kasus itu, hanya sedikit pengumpulan suara atau akomodasi isu etnik yang terjadi, dan parlemen yang terpilih tidak melakukan banyak akomodasi antar etnik. Sebaliknya, STV digunakan dengan berhasil di Irlandia dan Malta, memaksimalkan proporsionalitas dan, dengan menggunakan distrik pemilihan dengan banyak perwakilan legislatif yang kecil, memasukkan elemen pertanggungjawaban geografis. STV baru-baru ini dimunculkan kembali di Irlandia Utara sebagai bagian penyelesaian konflik (lihat Studi Kasus), dan ia merupakan bagian dari resep pembagian kekuasaan antara penduduk Katolik dan Protestan, dan digunakan dengan berhasil pada pemilihan umum pasca- penyelesaian konflik pertama pada tahun 1998. Sejumlah besar warga Katolik dan Protestan menggunakan preferensi mereka untuk mengalihkan suara melintasi garis kelompok untuk pertama kalinya.

Pengakuan eksplisit kelompok komunal

Sebuah pendekatan lain terhadap pemilihan umum dan pengelolaan konflik adalah untuk mengakui secara eksplisit nilai pentingnya identitas

kelompok dalam proses politik, dan untuk memandatkannya dalam undang-undang pemilihan umum sehingga perwakilan etnik, dan rasio kelompok etnik yang berbeda dalam parlemen menjadi tetap. Empat pendekatan mencerminkan pemikiran ini:

Pemilihan komunal. Cara paling sederhana untuk mengakui secara eksplisit pentingnya etnisitas adalah sistem *perwakilan komunal*. Kursi tidak hanya dibagi berdasarkan komunitas, namun seluruh sistem perwakilan parlemen juga berdasar pertimbangan komunal serupa. Ini biasanya berarti bahwa setiap “komunitas” memiliki daftar pemilihan umumnya sendiri, dan memilih hanya anggota “kelompoknya sendiri” ke parlemen. Kini, hanya Fiji (lihat Studi Kasus) yang menggunakan sistem ini, dan sistem ini tetap merupakan sebuah opsi bagi para pemilih Maori di Selandia Baru. Di tempat lainnya, sistem komunal ditinggalkan karena elektorat komunal, meskipun menjamin perwakilan kelompok, memiliki akibat buruk karena melemahkan akomodasi, karena tidak ada insentif bagi percampuran politis antara komunitas. Pendefinisian anggota kelompok tertentu dan bagaimana membagi elektorat secara adil antara mereka juga banyak memiliki masalah.

Penjataan kursi untuk minoritas etnik, linguistik atau lainnya. Sebuah pendekatan alternatif adalah untuk *menjatahkan* sejumlah kursi di parlemen untuk minoritas etnik atau agama. Banyak negara menjatahkan beberapa kursi untuk kelompok-kelompok tersebut, seperti Yordania (Kristen dan Sirkasian), India (suku dan kasta tertentu), Pakistan (minoritas non-Muslim), Kolombia (“komunitas hitam”), Kroasia (etnik Hungaria, Italia, Ceko, Slovakia, Rutenia, Ukraina, Jerman dan Austria), Slovenia (Hungaria dan Italia), Taiwan (komunitas aboriginal), Nigeria (Taurag) dan Palestina (Kristen dan Samaria). Namun sering dikatakan bahwa strategi yang lebih baik adalah dengan merencanakan struktur yang menumbuhkan parlemen yang representatif secara alamiah, daripada hanya memasukkan anggota-anggota yang hanya berperan sebagai simbol tanpa pengaruh konkrit. Kursi kuota juga dapat menimbulkan kejengkelan pada kelompok mayoritas dan meningkatkan ketidakpercayaan antarkelompok minoritas.

Daftar yang dimandatkan secara etnik dengan sistem *block vote*. Pendekatan ketiga adalah untuk menggunakan *daftar etnik yang ditentukan sebelumnya* dengan blok partai. Blok partai serupa dengan *block vote* biasa, kecuali para pemilih memberikan suara untuk daftar kandidat dari partai, bukan individu. Partai yang memenangkan suara paling banyak mendapatkan *semua* suara di distrik itu, dan seluruh isi daftar itu dipilih. Beberapa negara menggunakan sistem ini untuk menjamin perwakilan etnik yang berimbang, karena memungkinkan partai untuk menawarkan daftar kandidat yang memiliki keberagaman etnik. Di Lebanon, contohnya, setiap daftar partai harus merupakan gabungan dari kandidat-kandidat dari kelompok etnik yang berbeda.

4.4 Sistem Pemilihan Umum untuk Masyarakat yang Terpecah Belah

Para pemilih memberikan suara bukan atas dasar etnisitas. Singapura menggunakan sistem serupa untuk meningkatkan perwakilan minoritas Melayu dan India. Namun cacat utama sistem blok partai ini adalah kemungkinan terjadinya hasil “super-mayoritarian”, yaitu sebuah partai bisa memenangkan hampir semua kursi dengan mayoritas suara. Dalam pemilihan umum Singapura tahun 1991, contohnya, 61% suara yang diperoleh Partai Aksi Rakyat memberikan 95% kursi di parlemen, sementara hasil pemilihan umum Mauritius pada tahun 1982 dan 1995 adalah parlemen tanpa oposisi. Untuk menghindari kemungkinan ini, konstitusi Lebanon menetapkan komposisi etnik seluruh parlemen dan posisi kunci seperti presiden dan perdana menteri.

Kursi “juara kedua” untuk mengimbangi perwakilan etnik dalam lembaga legislatif. Sebuah mekanisme lainnya yang terkadang digunakan bersama dengan sistem blok partai adalah memberikan kursi kepada “juara kedua” dari komunitas tertentu. Di Mauritius, misalnya, empat kursi diberikan kepada kandidat yang mendapat suara terbaik dari kelompok etnik yang kurang diwakili dalam parlemen. Namun, belakangan ini terdapat gerakan yang kuat untuk mendorong penghapusan kursi tersebut, yang dipandang sebagai sisa-sisa terakhir komunalisme dalam politik Mauritius.

4.4.3 Kebutuhan-kebutuhan transisi demokrasi dan demokrasi terkonsolidasi

Tidak ada sistem pemilihan umum yang sempurna, atau cara yang “benar” untuk merencanakannya. Namun, bagi semua masyarakat, tidak hanya yang terpecah-belah, kriteria rancangan utama kadang kala bertentangan dengan yang lain. Sebagai contoh, meningkatkan jumlah kursi di tiap distrik untuk meningkatkan proporsionalitas akan mengurangi pertanggungjawaban geografis antara para pemilih dan parlemen. Perencanaan sistem pemilihan umum harus memberikan prioritas pada kriteria mana yang ia anggap paling penting pada konteks politik yang dihadapinya. Contohnya, sebuah negara yang terbagi secara etnik di Afrika Tengah mungkin ingin untuk sejauh mungkin menghindari ketidakterlibatan kelompok minoritas dari perwakilan, untuk mendorong legitimasi proses pemilihan umum dan mencegah persepsi bahwa pemilihan umum itu tidak adil. Berbeda dengan itu, sebuah negara multi-etnik di Eropa Timur mungkin memiliki prioritas lain – untuk menjamin bahwa pemerintah bisa secara efisien menciptakan perundang-undangan tanpa kecemasan akan terjadinya kebuntuan, dan bahwa para pemilih bisa menurunkan pemimpin yang tidak disukai. Memberikan prioritas merupakan tugas aktor domestik yang terlibat dalam proses rancangan konstitusional.

Kebutuhan demokrasi peralihan dan mapan juga berbeda . Secara sederhana, kebutuhan terpenting sistem pemilihan umum dalam transisi

demokratik adalah sistem yang memaksimalkan keterlibatan, adil bagi semua partai, dan memiliki sesedikit mungkin area konflik pra-pemilihan umum (seperti penggambaran batas pemilihan umum). Tujuan ini paling mudah tercapai dengan suatu bentuk PR dengan daftar regional atau nasional, yang idealnya mengarah menuju terbentuknya pemerintahan koalisi besar. Sebaliknya, konsolidasi demokratik lebih mementingkan pembentukan sistem yang responsif terhadap kebutuhan para pemilih, dapat dipertanggungjawabkan secara geografis maupun kebijakannya, dan mengarah ke pemerintah koalisi atau partai tunggal yang bisa dijatuhkan bila tidak berjalan dengan baik. Tujuan tersebut dicapai dengan sistem yang berdasar pada distrik pemilihan yang kecil. Maka Afrika Selatan, yang berhasil melaksanakan pemilihan umum transisinya pada tahun 1994 dengan sistem daftar PR nasional, bisa berubah ke sebuah sistem berdasar konstituensi setelah pemilihan umum berikutnya pada tahun 1999. Perbedaan antara kebutuhan transisi demokrasi dan demokrasi terkonsolidasi tergambar di bawah ini.

Boks 9

Kualitas-kualitas Ideal Institusi Pemilihan Umum Untuk Negara Transisi Demokrasi dan Demokrasi Terkonsolidasi

Transisi Demokrasi

- Saling terbuka
- Mudah dipahami pemilih
- Keadilan dalam hasil (proporsionalitas)
- Meminimalkan area konflik
- Mudah dijalankan
- Transparan
- Pemerintah koalisi besar

Demokrasi Terkonsolidasi

- Dapat dipertanggungjawabkan
- Memungkinkan para pemilih mengekspresikan rangkaian pilihan yang lebih rumit
- Kemungkinan menjatuhkan para pemimpin yang dinilai buruk
- Responsif terhadap para pemilih
- Mendorong perasaan “kepemilikan” atas proses politik pada para pemilih
- Pemerintah koalisi “kemenangan minimal” atau pemerintahan partai tunggal

Pilihan Sistem Pemilihan Umum untuk Masyarakat yang Terpecah Belah

Sistem-sistem pemilihan umum diakui sebagai salah satu mekanisme institusional yang terpenting untuk membentuk sifat kompetisi politik. Dari sembilan jenis sistem yang dibicarakan, empat tepat bila digunakan pada masyarakat yang terbagi-bagi. Mereka digambarkan di bawah ini

	Daftar Perwakilan Proporsional	Hak Pilih Alternatif	Pilihan Tunggal yang Dapat Dialihkan	Pemilihan Komunal, Blok Partai
	Penjelasan Pemilihan perwakilan proporsional yang menuju pada sebuah parlemen yang melibatkan semua kelompok penting. Dalam sebuah paket konsosiasional penuh, masing-masing kelompok diwakili dalam kabinet secara berbanding dengan dukungan yang mereka terima dalam pemilihan umum, dan kepentingan minoritas dilindungi dengan otonomi segmen-tal dan saling veto	Sistem mayoritas dengan insentif untuk partai yang melintasi batasan etnik. Untuk memaksimalkan prospek dalam pemilihan, partai-partai harus berusaha mengumpulkan suara pilihan kedua dari kelompok-kelompok di luar kelompok mereka. Terdapat suatu arahan menuju sistem yang mendorong para elit menuju tengah moderat inter-etnik. Dalam distrik-distrik yang etniknya beragam, batasan mayoritas memberikan insentif untuk mendapatkan dukungan dari kelompok lain.	Sistem pemilihan memberikan hasil proporsional, namun juga mendorong politisi untuk mencari suara dari kelompok lain (pilihan kedua). Ini bisa mendorong pembagian kekuasaan yang inklusif antara semua kekuatan politik yang penting, dan juga mendorong politisi untuk mencari dukungan pilihan.	Sistem secara eksplisit mengakui keberadaan kelompok komunal untuk memberikan perwakilan institusional yang relatif tetap. Kompetisi kekuasaan antar kelompok etnik ditekan karena rasio antar kelompok etnik telah ditentukan di muka. Para pemilih harus memberikan pilihan atas kriteria selain etnik.
Contoh	Swiss, Belanda, Afrika Selatan 1994	Papua Nugini 1964-1975, Fiji 1997	Estonia 1990, Irlandia Utara 1998	Lebanon, Singapura, Mauritius

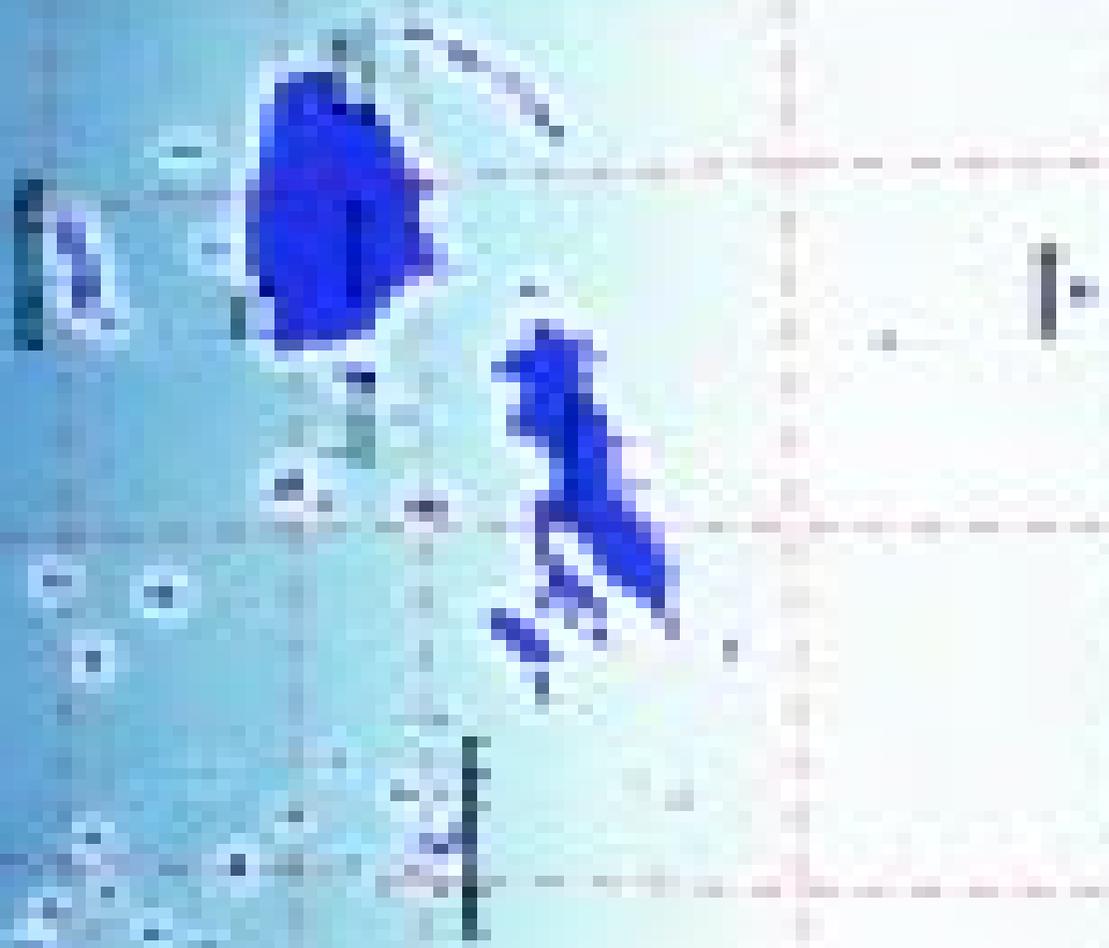
Dalam masyarakat yang terpecah-belah, beberapa atau semua kualitas ideal itu bisa disisihkan terhadap kebutuhan utama untuk mendorong politik yang moderat dan akomodatif. Terdapat pertentangan antara sistem yang memberikan tekanan pada *perwakilan* kelompok minoritas (daftar PR) dan sistem yang memberikan tekanan pada *pengaruh* minoritas (AV dan STV). Pilihan yang terbaik adalah pada sistem yang memiliki keduanya: perwakilan semua kelompok penting, namun pula memaksimalkan pengaruh dan keterlibatannya dalam proses pembuatan kebijakan. Ini paling bisa dicapai dengan membangun syarat-syarat untuk mencapai proporsionalitas dan insentif untuk akomodasi antar etnik dalam sistem pemilihan. Namun sasaran tersebut tidak selalu kompatibel satu sama lain. Sebuah pertentangan lain ada antara sistem-sistem yang bergantung pada akomodasi elit (terutama daftar PR) dan yang bergantung pada moderasi para pemilih (AV dan STV). Ketika para elit politik lebih moderat dibandingkan para pemilih, daftar PR memungkinkan partai utama untuk memasukkan kandidat dari berbagai kelompok. Bila para pemilih merupakan pendorong utama moderasi, AV dan sistem lain yang mendorong pengumpulan suara akan menghasilkan terpilihnya pemimpin yang lebih moderat dan kebijakan yang lebih akomodatif. Namun, bila kedua kelompok tidak memperlihatkan moderasi, pendekatan yang mengakui secara eksplisit sumber konflik –seperti jatah kursi atau daftar yang disepakati secara etnik– perlu dipertimbangkan, karena ini merupakan cara terbaik untuk meredam etnisitas sebagai isu dalam pemilihan.

REFERENSI DAN DAFTAR PUSTAKA LEBIH LANJUT

- de Silva, K. M. 1994. *Ethnic Diversity and Public Policies: Electoral Systems*, Geneva: UNRISD.
- Horowitz, Donald L. 1991. *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Inter-Parliamentary Union. 1993. *Electoral Systems: A World-wide Comparative Study*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Jenkins, Laura D. 1994. *Ethnic Accomodation Through Electoral Systems*. Geneva: UNRISD.
- Lijphart, Arend, dan Bernard Grofman. eds. *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger.
- Reilly, Ben dan Andrew Reynolds. Belum diterbitkan. *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*. Washington, DC: National Research Council.
- Reynolds, Andrew dan Ben Reilly. 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Sartori, G. 1968. "Political Development and Political Engineering", *Public Policy*, no. 17. hal. 261-298.
- Taagepera, Rein dan Matthew S. Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven. CT: Yale University Press.

Studi Kasus

FIJI



S t u d i K a s u s : F i j i

FIJI

Fiji, sebuah kepulauan di Pasifik Selatan dengan penduduk kira-kira 750.000 jiwa, adalah salah satu negara yang belakangan ini paling komprehensif berusaha untuk mengadakan “rekayasa konstitusional”: mendorong hasil politik tertentu dengan merencanakan dan membentuk struktur institusi politik. Parlemen, eksekutif, pengadilan dan lain-lain bisa dibentuk dan direncanakan untuk mencapai hasil tertentu. Sistem pemilihan, misalnya, dapat memungkinkan minoritas untuk terwakili dalam parlemen, atau menjamin dominasi satu mayoritas etnik tertentu. Dan berbagai insentif yang berbeda untuk mendapatkan suara dapat mendorong politikus untuk membangun dukungan dari berbagai kelompok, atau mendorong fokus sempit dan sektarian pada satu kelompok tertentu. Tinjauan kembali pada konstitusi Fiji yang dilakukan sebagai bagian kembalinya Fiji ke demokrasi merupakan contoh yang baik dari proses ini.

Penyebab utama konflik di Fiji berkaitan dengan hubungan antara penduduk pribumi Fiji (campuran kelompok Melanesia dan Polinesia yang terdapat di seluruh pulau-pulau Pasifik Selatan) dan komunitas Indo-Fiji (hampir semua keturunan buruh kasar yang didatangkan dari India ke Fiji untuk bekerja di perkebunan tebu pada abad ke-19 di bawah jajahan Inggris). Sekalipun ada kelompok-kelompok lain seperti Cina dan Eropa, komposisi etnik di Fiji sebagian besar terbagi antara komunitas “Indo-Fiji” (India) dan pribumi (Melanesia dan Polinesia). Kedua masyarakat ini memiliki derajat pemisahan yang tinggi dalam semua lingkup kehidupan publik dan privat. Mereka berbicara dalam bahasa yang berbeda, beragama berbeda, bekerja di mata pencaharian yang berbeda, bergabung dalam kelompok sosial yang berbeda, berolahraga berbeda dan memiliki sangat sedikit kontak sehari-hari. Pernikahan antar kelompok, salah satu indikator terbaik hubungan komunal, nyaris tak ada. Fiji merupakan contoh klasik masyarakat plural tempat, menurut Joseph Furnivall, “bagian yang berbeda dari komunitas yang sama ... bercampur namun tidak tergabung”.

Masyarakat dan politik Fiji telah lama dicirikan oleh koeksistensi yang tidak nyaman antara kedua komunitas tersebut, dengan warga Indo-Fiji mendominasi sektor-sektor kunci tertentu dalam masyarakat (terutama industri gula) dan masyarakat pribumi Fiji memiliki 90% lahan, namun kekuatan ekonominya terbatas. Sementara perbandingan jumlah penduduk kedua kelompok relatif sama (50% pribumi dan 44% Indo-Fiji menurut sensus terakhir), terdapat kontak sosial atau ekonomi yang sangat terbatas antara kedua komunitas. Setiap kelompok juga terbagi secara internal. Komunitas India yang sebagian besar Hindu memiliki minoritas Muslim sebesar 15% dan sejumlah sub-identitas, yang berdasar pada akar keluarga di India. Penduduk pribumi Fiji mempertahankan elemen yang signifikan dan kadang kala memecah belah baik dari struktur sosial Melanesia maupun Polinesia.

Setelah kemerdekaan dari Inggris pada tahun 1970, Fiji tampaknya cukup berhasil dalam mengkonsolidasikan sebuah negara demokrasi multi-etnik. Namun setelah terpilihnya sebuah pemerintah, yang dipandang oleh militer yang didominasi pribumi Fiji, terlalu dekat dengan komunitas Indo-Fiji, Fiji mengalami dua kup militer yang bermotif

etnik pada akhir dekade 1980-an. Pemimpin kudeta, Mayor Jenderal Sitiveni Rabuka, kemudian menjustifikasi kup tersebut sebagai cara pencegahan pertumpahan darah yang dapat terjadi sebagai ekspresi nasionalisme dan kemarahan warga pribumi Fiji andai saja pemerintahan tetap bertahan. Pada tahun 1990, sebuah konstitusi yang berbias etnik mengesahkan pembedaan rasial yang menguntungkan penduduk pribumi Fiji, baik dalam kasus hak sipil dan perwakilan politik. Melalui sistem pemilihan umum baru yang didasarkan seluruhnya pada perwakilan komunal kelompok etnik (yaitu daftar pemilih yang terpisah untuk orang-orang pribumi, India dan “pemilih umum”), kompetisi politik antar kelompok menjadi tetap berbeda. Tatahan ini memiliki akan pada sistem pemilihan umum sebelum kudeta, yang juga berdasar pada komunalisme, namun dalam sistem lama ini masih terdapat sejumlah kursi “nasional” yang terbuka untuk kompetisi bebas dengan dasar non-rasial. Dalam konstitusi 1990 komunitas Indo-Fiji kurang terwakili dan jabatan tertentu dikhususkan untuk pribumi Fiji. Ini, ditambah dengan terpisahnya daftar pemilih menyebabkan kompetisi politik antar etnik nyaris tidak mungkin ada. Pribumi Fiji dijamin mayoritasnya di parlemen, yang menjadi badan “kamu dan kalian” klasik: kelompok etnik Fiji membentuk pemerintahan dan Indo-Fiji serta lainnya menjadi oposisi.

Pada tahun 1994, menyusul kesulitan ekonomi, kecaman internasional (termasuk dikeluarkan dari Persemakmuran) dan emigrasi besar-besaran komunitas India, pemerintah membentuk Komisi Peninjau Konstitusi (CRC) untuk menyelidiki konstitusi dan menyarankan sebuah bentuk perwakilan yang lebih baik. Laporan komisi tersebut pada tahun 1996, *The Fiji Islands: Towards a United Future*, menyarankan sebuah konstitusi non-rasial yang sama sekali baru. Konstitusi baru ini akan menggabungkan jaminan konstitusional terhadap hak-hak asasi manusia (seperti adanya Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Komisi Hak Asasi Manusia) dengan sebuah paket inovatif tatahan pemilihan umum yang dirancang untuk mendorong tumbuhnya politik multi-etnik di Fiji. Komisi ini menyarankan agar Fiji bergerak “secara bertahap namun pasti” dari perwakilan komunal menuju sistem pemilihan umum terbuka dan non-rasial.

Komisi memandang sistem pemilihan umum itu sebagai alat terkuat untuk mempengaruhi karakter politik Fiji. Partai politik dalam banyak masyarakat yang majemuk etnik cenderung berdasar pada kelompok etnik tertentu, dan tujuan yang dinyatakan oleh Komisi adalah untuk “mencari jalan mendorong semua, atau sejumlah besar warga, untuk bersama-sama memerintah negara dengan suatu cara yang memberikan semua komunitas kesempatan untuk ambil bagian”. Komisi ini menilai dan mengevaluasi setiap sistem pemilihan umum yang lazim dipakai terhadap seperangkat kriteria tertentu: kapasitas untuk mendorong pemerintah multi-etnik; pengakuan pentingnya partai politik; insentif yang diberikan untuk moderasi dan kerja sama lintas etnik; dan perwakilan yang efektif.

Untuk memaksimalkan kebutuhan tersebut, CRC menyarankan sebuah sistem Pilihan Alternatif. Dengan menjadikan politisi dari satu kelompok tergantung pada pilihan dari pihak lainnya, AV dapat, menurut CRC, mendorong suatu derajat “pertukaran preferensi” antara kedua pihak, yang bisa membantu mendorong akomodasi antara (dan dalam) komunitas yang terbagi. Kandidat yang memiliki posisi moderat dalam isu etnik dan

Studi Kasus: Fiji

berusaha mewakili “jalan tengah” akan, dengan logika ini, lebih berhasil daripada kaum ekstrim, mendorong politik Fiji menuju sebuah kompetisi yang lebih multi-rasial. CRC juga menyatakan bahwa sistem daftar calon legislatif akan memberikan terlalu banyak kekuasaan bagi pemimpin partai, dan karena perlu digunakannya distrik nasional atau regional yang besar, tidak akan memberikan hubungan antara pemilih dengan wakilnya. Dalam sistem PR, menurut mereka, partai etnik akan dapat berharap untuk diwakili dalam parlemen sesuai proporsi jumlahnya dalam komunitas, tanpa mempedulikan apakah mereka moderat atau ekstrim. Maka, daftar perwakilan proporsional, bila dikombinasikan dengan kursi komunal, menawarkan “hanya sedikit insentif untuk partai-partai untuk menjadi lebih multi-etnik dalam komposisinya atau lebih bersedia mempedulikan kepentingan semua komunitas”.

Pada akhirnya, keberhasilan atau kegagalan usaha tersebut di Fiji, bergantung pada distribusi demografik kelompok etnik dan cara penggambaran batas-batas pemilihan umum. Daerah pedesaan Fiji memiliki segregasi wilayah yang tinggi, dan pulau-pulau luar hampir seluruh penduduknya pribumi, maka penggabungan suara di sana hanya perlu terjadi pada isu-isu selain isu etnik, itu pun bila diperlukan. Situasi di pulau utama dan pusat-pusat urban lebih beragam. Ukuran pulau yang kecil dan sifat daerah urban yang percampurannya tinggi berarti bahwa batas-batas pemilihan umum dapat ditarik sehingga menciptakan distrik yang penduduknya beragam. Jika penciptaan daerah-daerah tersebut cukup beragam untuk memungkinkan pertukaran preferensi antarkelompok, sistem baru ini akan mampu mendorong akomodasi yang signifikan antarkelompok, “dengan tujuan memaksa partai politik untuk mencari dukungan suara dari luar kelompok mereka, bukan hanya dari kelompok mereka”. Batas para pemilih dan susunan demografik pemilih mungkin akan menjadi isu utama sebagaimana reformasi pemilihan umum diterapkan.

Namun, konstitusi 1997 sebagaimana ditetapkan, menolak beberapa saran CRC. Yang terpenting, parlemen tidak bergerak menjauhi komunalisme, dan dua pertiga kursi dalam parlemen baru beranggota 70 orang tetap akan dipilih dengan dasar komunal, dan hanya menyediakan sepertiga kursi untuk dipilih dalam kompetisi inter-etnik. Proporsi kursi komunal adalah 23 pribumi Fiji, 19 Indo-Fiji, 1 Rotuma (sebuah kelompok pribumi yang tinggal di pulau Rotuma) dan tiga untuk “lain-lain”. 25 kursi yang tersisa akan dialokasikan untuk pemenang pemilihan terbuka. Agar sistem ini dapat bekerja digunakan sistem pemilihan umum yang berdasar pada distrik beranggota legislatif tunggal yang kecil, bukan distrik beranggota banyak dan luas yang disarankan. Ini berarti bahwa untuk mencapai “pertukaran preferensi” antara komunitas lain yang disarankan oleh Komisi, distrik kecil itu harus memiliki keragaman etnik – suatu hal yang sukar dicapai. Akhirnya, konstitusi baru menerapkan pembagian kekuasaan yang dimandatkan pada tatanan pemilihan umum yang “integratif” ini dengan mensyaratkan semua partai yang memperoleh paling sedikit 10 % suara harus diwakili di dalam kabinet sesuai proporsi jumlah suara yang didapatkan.

Jika sistem pemilihan umum bekerja sebagaimana diharapkan, hasilnya adalah pemilihan umum sejumlah kandidat moderat yang bergantung pada dukungan kedua

komunitas politik untuk mempertahankan jabatannya, dan suatu derajat akomodasi antara kelompok-kelompok yang bersaing pada tingkat lokal. Namun bahkan bila ini tidak terjadi, kabinet koalisi besar yang disyaratkan konstitusi akan menjamin bahwa kedua komunitas akan bekerja sama, paling tidak pada tingkat elit. Dua mekanisme ini menunjukkan ada sejumlah cara untuk menjamin akomodasi: jika yang satu gagal, terdapat “rencana B” untuk menjamin keberhasilan pembagian kekuasaan pada tingkat lain.

Sebuah aspek CRC yang bisa digunakan sebagai model untuk lainnya adalah cara pelaksanaan proses peninjauan. Komisi yang beranggotakan tiga orang ini mencakup wakil dari komunitas India dan Fiji, namun dikepalai seorang bukan Fiji, mantan gubernur jenderal Selandia Baru, Sir Paul Reeves, yang merupakan wakil komunitas pribumi Selandia Baru (Maori). Komisi ini dibentuk untuk mendorong kedua komunitas agar percaya pada kemampuannya untuk mencapai hasil yang adil. Komisi ini juga mengunjungi Fiji secara ekstensif, mengadakan pertemuan dan dengar pendapat di seluruh negara. Dan mereka mengadakan pula konsultasi yang ekstensif secara internasional, mengadakan diskusi terbuka dengan para pakar di Australia, Malaysia, Mauritius, Afrika Selatan, Inggris dan AS. Dengan bantuan Divisi Bantuan Pemilihan umum PBB mereka meminta tulisan-tulisan dari para pakar mengenai aspek-aspek berbeda dalam demokrasi di masyarakat yang terpecah-belah, dan bertemu dengan banyak tokoh akademisi terpenting dalam lingkungan itu. Penyelidikan komisi ini merupakan salah satu pelaksanaan rekayasa konstitusional yang paling komprehensif dan terencana. Signifikansi proses ini merupakan pelajaran utama dari pengalaman Fiji. Dengan mencari bukti seluas mungkin dan menyelidiki sendiri pengalaman masyarakat multi-etnik lainnya (seperti Mauritius), proses peninjauan menjamin bahwa laporan akhir dapat secara sah mengklaim sebagai dokumen yang komprehensif.

Laporan CRC itu secara luas dilihat berimbang dan inovatif. Terlebih lagi, komisi ini dibentuk sedemikian rupa sehingga mendorong penerimaan hasilnya oleh mayoritas dari kedua komunitas. Ia meminta dukungan dari kelompok tengah. Ini tercermin dari respon parlemen yang menerima hampir seluruh laporan tersebut apa adanya (terkecuali di atas) dan mencoba menerjemahkan saran-saran itu menjadi konstitusi baru. Penentangan terhadap saran laporan tersebut hanya datang dari elemen ekstrim dari kedua komunitas. Namun, para pemimpin dan anggota partai utama dari kedua komunitas mendukung konstitusi yang baru. Pada akhir tahun 1997, setelah pengesahan konstitusi yang baru, partai-partai utama membentuk pemerintahan pembagian kekuasaan untuk persatuan nasional, dengan pemimpin kudeta 1987, Sitiveni Rabuka, sebagai perdana menteri, dan mantan pemimpin oposisi, Jai Ram Reddy sebagai wakil perdana menteri. Ini merupakan sebuah terobosan besar, yang merupakan reaksi terhadap semangat kerja sama yang ditimbulkan peristiwa penyusunan konstitusi, maupun akibat persyaratan yang diberikan dokumen tersebut.

S t u d i K a s u s : F i j i

REFERENSI DAN DAFTAR PUSTAKA LEBIH LANJUT

Constitution (Amendment) Act 1997 of the Republic of the Fiji Islands, 25 Juli 1997.

Constitution Review Commission. 1996. *The Fiji Islands: Towards a United Future*. Paper parlemen No. 34/1996. Parlemen Fiji, Suva.

Furnivall, J. S. *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, Cambridge: Cambridge University Press.

Lawson, Stephanie. 1991. *The Failure of Democratic Politics in Fiji*. Oxford: Clarendon Press.

Reilly, Ben. 1997. "Constitutional Engineering and the Alternative Vote in Fiji: An Assessment". Dalam Brij V. Lal dan Peter Larmour. eds. *Electoral Systems in Divided Societies: the Fiji Constitution Review*. Canberra: National Centre for Development Studies.

Badan Legislatif bagi Masyarakat Pasca-Konflik

Dalam sistem politik demokratik, badan legislatif adalah institusi yang berwenang untuk mengungkapkan dan merumuskan kebijakan penyelesaian konflik. Otoritasnya didapat dari fungsi perwakilannya dalam negara dan status dari konstitusional sebagai badan pembuat undang-undang tertinggi. Pengekspresian bukan hanya melalui status konstitusionalnya saja tapi juga melalui komposisi dan prosedur internal serta organisasi. Dalam bagian ini kami mempertimbangkan ciri-ciri dari badan legislatif yang mempengaruhi masyarakat pasca-konflik.

4.5.1 Pengantar

4.5.2 Pemilihan dan anggota

4.5.3 Ciri-ciri internal: komunitas, forum, prosedur, kepemimpinan, staf dan fasilitas

4.5.4 Sumber kekuasaan

4.5.5 Sistem satu atau dua kamar?

4.5.6 Kesimpulan

4.5.1 Pengantar

Dalam tambahan untuk fungsi pembuatan hukum tadi, tindakan badan legislatif merupakan badan representatif utama dari negara, merefleksikan masyarakat yang berbeda opini dalam tingkat politik. Badan legislatif ini mempunyai kemampuan untuk menunjukkan dan menjawab sejumlah variasi konflik dalam masyarakat. Struktur dan peraturan prosedural dari badan legislatif ini berdasar pada pemilihan anggota-anggotanya, dan penghargaan untuk kemampuan baik mengekspresikan maupun memecahkan konflik. Badan legislatif menciptakan kondisi untuk memunculkan kerjasama yang kuat. Meskipun mereka tidak setuju terhadap kebijakan publik, mereka harus menyetujuinya dalam struktur dan aturan-aturan untuk menyediakan basis pengekspresian konflik mereka. Peraturan-peraturan tersebut memungkinkan untuk menemukan solusi kompromis bagi permasalahan mereka dan kemudian mengembangkan kemampuan untuk menemukan solusi lainnya bagi beban konflik.

4.5 Badan Legislatif bagi Masyarakat Pasca-Konflik

Cara pengungkapan konflik dalam badan legislatif juga merupakan cara bagaimana nantinya ia diselesaikan. Hampir kebanyakan badan legislatif terdiri dari anggota partai politik yang merepresentasikan pemilihan distrik khusus atau wilayah geografis; beberapa wilayah atau pemilihan distrik homogen dalam beberapa tipe isu maupun partai politik. Setiap derajat kekuatan berkompromi antara pendukungnya atas isu-isu tersebut. Dan juga mempunyai arti bahwa kompromi ditempa atas isu-isu yang membagi mereka. Pencarian persetujuan dan kompromi dengan demikian menegaskan ciri-ciri badan legislatif baik dalam istilah komposisi dan dalam stuktur internal dan prosedur.

Istilah “legislatur” dan “parlemen” dapat dipertukarkan. Mengenai sekitar setengah dari dunia parlemen adalah *unicameral* (hanya mempunyai satu kamar), sekitar sebagian lagi memiliki *bicameral* (mempunyai dua kamar), meskipun biasanya majelis yang satu lebih aktif dan penting dari yang lainnya. Sistem *bicameral* mempunyai kamar utama (*House of Commons*, DPR, Majelis Perwakilan, dll.) dan kamar kedua (majelis tinggi, Senat, dan seterusnya). Dalam beberapa kasus majelis yang lebih rendah menjadi lebih penting dibanding dengan majelis yang di atasnya.

Istilah parlemen berasal dari Inggris, dimana “sistem pemerintahan parlementer” berarti bahwa kepala eksekutif (perdana menteri) dipilih dan dipecat oleh parlemen. Badan-badan yang mengikuti praktik di Inggris ini seringkali disebut model parlemen “Westminster”, meskipun seleksi kepala eksekutif dalam tindakan yang sama telah berkembang tersendiri dalam pelaksanaan internal dan struktural. Kongres Amerika Serikat, baik dalam pemisahan presiden dan karakteristik internalnya, adalah tipe yang berbeda sendiri. Di banyak negara baru dan demokrasi baru, penggabungan ciri-ciri ini diseleksi dari model yang ada ke dalam konstitusi baru dan legislatif.

Dalam negara yang baru merdeka dan dalam negara otoriter lama, salah satu konflik yang sering terjadi adalah konflik antara lembaga eksekutif dan legislatif. Lembaga eksekutif, yang disokong oleh kekuatan keluarganya atau dukungan militer, bisa mendominasi sistem politik, yang membuat partai politik menjadi lemah dan lembaga legislatif tidak efektif.

Manakala sebuah negara menjadi berkurang ke-otoriterannya, atau manakala sistem demokratik mulai terbangun, lembaga legislatif menjadi lebih bebas bertindak, tapi sering cacat karena ketidakcukupan sumber daya manusia dan sumber material seperti praktik-praktik di masa lalu. “Jurang sumber kesempatan” ini telah tercatat di berbagai demokrasi pasca-komunis sebagaimana halnya di negara-negara di Asia seperti Filipina dan Korea Selatan, dan di negara-negara di Afrika termasuk Ghana dan sekarang Afrika Selatan.

Pencarian persetujuan dan kompromi-kompromi merupakan definisi bentuk lembaga legislatif, baik dalam hal komposisi, prosedur, serta struktur internal.

4.5.2 Pemilihan dan anggota-anggota

Badan legislatif yang demokratis secara langsung dipilih melalui pemilihan umum yang kompetitif yang dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu dan biasanya tidak lebih dari lima tahun.

Bentuk pengungkapan konflik sosial yang paling langsung dalam badan legislatif tampak pada proses pemilihan keanggotaannya. Dalam sebagian besar kasus, komposisi anggota badan legislatif cenderung merefleksikan atribut-atribut populasi masyarakat seperti kesukuan, agama, status sosial dan ekonomi. Dalam masyarakat tradisional, anggota badan legislatif seringkali dipilih dari kalangan keluarga elit, para bangsawan yang mempunyai tanah luas. Begitu masyarakat berubah, keanggotaan badan legislatif cenderung berasal dari kalangan berpendidikan dari kawasan urban dan para pengusaha.

Salah satu ukuran sukses sosial dari kelompok-kelompok minoritas adalah kemampuannya untuk mengikuti pemilihan umum dan terpilih menjadi anggota legislatif. Di Eropa misalnya, dibutuhkan waktu bertahun-tahun bagi seorang wakil kelompok agama minoritas untuk bisa diakui di parlemen. Dalam masyarakat kontemporer, jumlah anggota perempuan dalam parlemen sering dilihat sebagai indikator yang sama untuk mengukur tingkat kesalingterbukaan sistem parlemen yang diterapkan.

Di sejumlah masyarakat, sering sulit ditemukan anggota parlemen dengan tingkat pendidikan yang memadai dan berkemampuan profesional untuk bisa menjadi anggota legislatif yang baik. Masalah itu akan lebih berat lagi dihadapi oleh kelompok-kelompok minoritas atau kelompok-kelompok bentukan yang baru dalam sistem politik. Pada parlemen yang baru dibentuk di negara-negara demokrasi pasca—komunis dan negara-negara transisi di Afrika misalnya, tampak kekurangan anggota-anggota berkemampuan dan berpengalaman.

Para anggota parlemen punya banyak pilihan dalam menyikapi tanggung jawab representatifnya. Sebagian dari mereka mungkin menganggap dirinya sebagai juru bicara langsung atas suatu isu atau kelompok masyarakat, akan halnya sebagian lebih memandang keseluruhan distrik atau keseluruhan bangsa sebagai tanggung-jawabnya begitu mereka terpilih. Selalu segera muncul pertanyaan mempersoalkan atribut sosial-ekonomi bagi setiap calon anggota legislatif yang diusulkan sebuah partai politik atau individu-individu yang mencalonkan diri sebagai anggota parlemen. Apakah setiap kandidat sepadan dengan elemen penting dari para pemilih yang terukur dari etnisitas, agama, jender, pekerjaan, lokasi atau tempat tinggal, juga umur?

4.5 Badan Legislatif bagi Masyarakat Pasca-Konflik

4.5.3 *Ciri-ciri internal*

Prosedur-prosedur dimana debat terjadi dan berbagai peraturan diundangkan adalah bagian penting dalam proses legislatif. Rapat-rapat pleno adalah tempat paling formal dalam pengambilan keputusan. Komisi-komisi legislatif, bagaimanapun juga merupakan forum penting untuk mengungkapkan dan mengelola konflik kebijakan.

Komisi-komisi

Mekanisme komisi-komisi adalah metode utama para anggota legislatif mempertimbangkan berbagai isu. Jumlah komisi-komisi yang ada biasanya berkisar antara 10-25 buah di setiap badan legislatif.

Rancangan perundang-undangan selalu dibahas dalam rapat-rapat komisi sebelum diputuskan secara final melalui voting dalam forum. Secara tipikal, banyak topik yang dibahas dalam rapat-rapat komisi telah mencapai kesempatan melalui kompromi beberapa partai, jika tidak semuanya. Rancangan-rancangan awal apapun, termasuk yang ditawarkan oleh pemerintah, selalu bisa diamandemen melalui komisi-komisi.

Umumnya, komisi-komisi dibentuk untuk mengurus masalah-masalah khusus, serta sejajar dengan struktur kementerian dalam pemerintahan. Dalam sistem Westminster, bagaimanapun, banyak komisi dibentuk secara temporer untuk membahas satu perundang-undangan, meskipun dalam beberapa dekade terakhir ini komisi-komisi permanen telah menjadi ciri tetap beberapa parlemen, misalnya Australia. Afrika Selatan juga telah modifikasi model Westminster yang digunakannya dan kini mencakupi 27 komisi "portofolio" yang sejajar dengan kementerian. Baru-baru ini komisi-komisi juga telah ditinjau ulang dan diperkuat di Korea Selatan dan Mongolia. Dalam parlemen terakhir, sejumlah komisi telah bertambah dan dengar pendapat publik telah digelar.

Komisi-komisi tidak hanya membahas rancangan perundang-undangan, mereka juga bisa meninjau anggaran dan memintai keterangan menteri-menteri sehubungan dengan tindakan dan keputusan yang telah diambilnya. Kesempatan-kesempatan itu untuk meninjau tindakan-tindakan yang berhubungan dengan kebijakan, melengkapi kemampuannya membuat undang-undang, memungkinkan para anggota menaikkan isu-isu yang menjadi pertimbangan para pemilih tertentu, orientasi-orientasi isu dan sub-sub kelompok masyarakat. Kecilnya ukuran sebuah komisi dan absennya pelaporan berita memungkinkan para anggota mencapai kompromi-kompromi antargaris partai, bahkan lebih kerap ketimbang apa yang terungkap dalam debat di forum. Untuk itu, struktur dan komposisi dari komisi-komisi dianggap sangat krusial bagi partai dan pemerintah, apalagi komisi-komisi bisa menjadi salah satu tempat organisasional utama bagi pemerintah dan partai-partai oposisi menegosiasikan kompromi-kompromi.

Komisi-komisi adalah kelengkapan keterwakilan di luar sistem partai. Komisi-komisi topikal bisa menarik anggota-anggota yang mempunyai para pemilihnya secara khusus dipengaruhi oleh masalah-masalah yang menjadi pokok bahasan komisi tersebut. Misalnya, para wakil dari distrik-distrik pedesaan cenderung menjadi anggota komisi-komisi legislatif untuk masalah pertanian. Wakil-wakil itu juga bisa mengekspresikan latihan dan kepentingan pribadinya melalui keanggotaan komisi; misalnya komisi kebijakan luar negeri cenderung menarik anggota-anggota yang mempunyai minat pada masalah-masalah internasional, akan halnya komisi-komisi yang mengurus masalah pendidikan atau hukum cenderung untuk menarik anggota-anggota yang berlatar belakang dalam bidang pendidikan atau hukum. Bagaimanapun tidak semua anggota paham atau tertarik pada topik yang menjadi bahasan komisinya. Dalam kasus-kasus seperti itu, kehadiran seorang anggota legislatif dalam suatu komisi bisa menjadi masalah; sebagai contoh hal tersebut sempat terjadi di Polandia dan Korea Selatan. Masalah lain yang juga terkait adalah bahwa partai-partai bisa mengubah keanggotaannya dalam komisi-komisi, tergantung dari topik tertentu yang tengah dibahas saat itu.

Partai mayoritas atau koalisi pemerintahan bisa enggan berbagi kekuasaan dengan partai-partai lebih kecil dalam komisi-komisi. Di sebagian besar parlemen, kursi komisi-komisi didistribusikan kepada semua partai. Sebagian lainnya, kepemimpinan komisi-komisi secara eksklusif dikendalikan oleh partai mayoritas, misalnya di Rumania, dimana partai pemerintah menguasai sebagian terbesar kursi komisi-komisi penting.

Banyak tipe kelompok-kelompok kerja lainnya bisa dikembangkan dalam dan lintas komisi-komisi formal dan utama. Beberapa badan legislatif, semisal di Polandia, membentuk sebuah kelompok kerja *ad hoc* untuk setiap rancangan undang-undang terpisah, yang anggota-anggota bisa berasal dari berbagai komisi berbeda. Sejumlah masalah khusus seringkali dibahas melalui pembentukan suatu komisi khusus, sifatnya yang temporer bisa berumur seminggu atau diperpanjang hingga beberapa tahun.

Forum

Ketika seluruh anggota legislatif hadir dalam rapat pleno, “di dalam forum”, hal itu merupakan bentuk yang paling berkewenangan, namun sekaligus juga paling partisan. Para anggota legislatif membuat keputusan sebagai keseluruhan badan melalui berbagai macam bentuk voting.

Kursi-kursi di dalam forum biasanya diatur menurut salah satu dari dua pola berikut ini. Dalam model Westminster, dua barisan kursi berhadapan satu sama lain, melambangkan pertentangan yang ada antara pemerintah dan oposisi. Dalam model kontinental Eropa, majelis diatur dalam semi-lingkaran, menyimbolkan perbedaan yang berjenjang di antara partai-partai.

4.5 Badan Legislatif bagi Masyarakat Pasca-Konflik

Meskipun momen-momen dramatik dari konflik legislatif biasanya terjadi dalam forum, dan meskipun media massa biasanya terkonsentrasi pada debat konflik di forum serta pemungutan suara, anggota akan sering menghabiskan banyak waktu dan membuat lebih banyak kemajuan substansif, dalam komisi-komisi.

Prosedur-prosedur

Peraturan-peraturan membatasi baik struktur komisi-komisi dan prosedur dimana suatu perundang-undangan diusulkan dan diputuskan. Definisi yuridiksi komisi-komisi, hak untuk mengajukan amandemen serta serangkaian debat forum, semuanya diputuskan melalui aturan mengenai prosedur.

Peraturan-peraturan sangatlah penting: ia menggambarkan dan menegaskan hubungan antara mayoritas dan minoritas. Peraturan memungkinkan mayoritas untuk bertindak dengan prosedur-prosedur dan batasan-batasan tertentu. Peraturan-peraturan juga memungkinkan minoritas untuk berusaha menghalangi atau mengubah tindakan, tapi juga dalam prosedur-prosedur dan batasan-batasan tertentu.

Secara tipikal peraturan-peraturan ditetapkan dalam istilah umum dan terbuka, sehingga semua bentuk mosi dan kontroversi bisa ditangani dengan cara yang sama. Keuntungan terbesar dari tetapnya peraturan atas prosedur adalah bahwa semua anggota bisa tahu dan bekerja dalam kerangka kerja untuk bertindak yang sama. Stabilitasnya peraturan mendatangkan keterkiraan untuk melakukan pekerjaan, memungkinkan para anggota bernegosiasi lintas isu-isu dan identitas yang memisahkannya.

Banyak anggota legislatif telah berpengalaman memanfaatkan peraturan-peraturan untuk mendorong konsesus-konsensus yang telah terbentuk sebelumnya untuk diadopsi menjadi suatu undang-undang krusial. Undang-undang untuk mengubah konstitusi, misalnya, seringkali mengharuskan adanya baik mayoritas yang sangat besar, atau prosedur yang lebih panjang, atau keduanya, sebelum akhirnya diterima penuh. Prosedur-prosedur khusus itu berusaha untuk mengembangkan sebuah konsensus luas sebelum keputusan akhir diterima.

Baik struktur dan aturan-aturan disusun sepanjang waktu. Dalam suatu sistem partai politik yang kompetitif, makin meningkat kesamaan pola bahwa partai-partai yang sekarang itu menduduki mayoritas akan menjadi minoritas dalam pemilihan umum berikutnya, begitu juga sebaliknya. Begitu tiap partai mengalami situasi sebagai pemerintah dan oposisi –status mayoritas dan minoritas—melalui serangkaian pemilihan umum, mereka bisa belajar dari pengalaman stabilitasnya nilai-nilai dan peraturan yang adil serta dari efisiennya struktur kerja badan legislatif.

Kepemimpinan

Seorang pejabat yang memimpin (“juru bicara”, “presiden”, “Talman”, “Marshall”, dan lain sebagainya) secara tipikal mengepalai sebuah badan legislatif dan mengawasi pelaksanaan peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur. Satu atau lebih badan pusat pengatur akan membantu pejabat tersebut dalam merancang struktur komisi-komisi, menugaskan pembahasan suatu undang-undang kepada komisi-komisi, menyusun jadwal badan legislatif, dan memecahkan perselisihan soal baik jadwal maupun prosedur. Komposisi pegawai-pejabat legislatif dan badan-badan pengaturnya berimplikasi pada representasi. Mereka biasanya beranggotakan para ketua partai. Sebagai tambahan, kelompok masyarakat dan kelompok-kelompok yang berorientasi isu juga akan berupaya memiliki anggota dalam komisi-komisi pengatur itu. Mereka bisa melakukannya, sekalipun, hanya melalui partai-partai politik yang ada dalam badan legislatif.

Staf dan fasilitas

Sebuah parlemen membutuhkan para staf pendukung profesional penuh waktu yang berfungsi demi efisiensi dan kepakaran. Seorang staf dibutuhkan untuk fungsi-fungsi klerikal seperti merekam perdebatan-perdebatan dan voting dalam forum. Komisi-komisi dan partai-partai membutuhkan staf untuk mengatur kertas-kertas kerja mereka.

Selain fungsi-fungsi klerikal, seorang staf profesional dibutuhkan oleh para anggota legislatif yang aktif untuk mencari tahu mengenai masalah-masalah kebijakan dan tindakan pemerintah agar ia bisa membuat keputusan yang efektif. Staf-staf seperti itu bisa dialokasikan untuk masing-masing anggota, komisi-komisi, partai-partai, atau bisa diorganisasir dan dikelola secara terpusat. Misalnya, Kongres AS lebih mengalokasi utama staf bagi masing-masing anggota Kongres, sementara model Westminster mengembangkan satu model dimana staf-staf tersebut diatur secara terpusat, dan juga parlemen Eropa kontinental menyediakan staf untuk partai-partai dalam parlemennya.

Perkembangan staf-staf yang terlatih dan netral secara politik tergantung pada, di antara banyak hal lainnya, kemauan partai politik dominan dan bahkan lembaga eksekutif untuk mempertahankan staf badan legislatif yang sama setiap kali terjadi pergantian kekuasaan antarpartai atau koalisi eksekutif. Misalnya di Nikaragua, pergantian kekuasaan pada tahun 1993 membawa pada pembubaran dan juga pengubahan tugas kebanyakan anggota staf badan legislatif. Sisa staf dari politik rezim otoritarian terdahulu menunjukkan masalah yang berkaitan.

Meskipun kamar-kamar di parlemen sering dibangun untuk memperlihatkan hiasan dan fungsi-fungsi seremonial, keseluruhan bangunan badan legislatif adalah situs kerja. Majelis itu sendiri

4.5 Badan Legislatif bagi Masyarakat Pasca-Konflik

memerlukan tempat duduk yang cukup, tata lampu, ventilasi, tata suara, dan fasilitas sekretariat. Setiap komisi membutuhkan ruang pertemuan tersendiri dan ruang kantor yang berdekatan bagi para staf khusus klerikal dan profesional. Tempat makan dan ruang informal sangatlah penting bagi anggota-anggota yang mau bertemu hingga malam hari setelah bekerja penuh seharian. Karena anggota-anggota sering bepergian jauh dari rumah menuju parlemen, beberapa parlemen menyediakan hotel. Banyak parlemen mempunyai perpustakaan, yang menjadikannya sebuah kompleks yang tersusun atas ruangan-ruangan dan fasilitas. Bangunan kantor dibutuhkan dan harus berlokasi dalam jarak yang mudah ditempuh dari kamar utama.

Sebagai institusi publik yang terlihat nyata, badan legislatif kadang dikecam dalam hal pengeluaran mereka. Bagaimanapun, apakah sebuah bangunan itu perlu dihias atau tidak, namun pertimbangan utama untuk mencari tempat kerja yang efisien memang cukup memakan biaya, dan staf yang kompeten untuk menganalisis kebijakan juga mahal. Salah satu elemen penting dalam pengembangan suatu badan legislatif yang aktif adalah penyediaan sarana pelatihan, baik sebagai anggota maupun sebagai staf. Di samping biaya finansial, bagaimanapun juga, ada isu yang jauh lebih luas. Badan legislatif pasca- kediktatoran kadang tetap memakai praktik-praktik rahasia dari masa lalu, sehingga informasi tentang badan legislatif tidak dimungkinkan tersedia, baik untuk publik maupun untuk anggota badan legislatif itu sendiri. Jika beberapa negeri mengenal parlemen “informasi tingkat tinggi”, seperti di Inggris, Swedia dan Lithuania, yang lain mempunyai parlemen “informasi tingkat rendah” dimana Moldova adalah salah satu contohnya.

4.5.4 Sumber kekuasaan: lembaga eksekutif dan partai politik

Lembaga eksekutif

Otonomi legislatif bervariasi seiring hubungan parlemen dengan kepala eksekutif. Secara langsung memilih presiden bisa merupakan sebuah sumber batasan eksternal parlemen dalam sistem presidensial. Dalam teorinya, sistem parlemen memperbolehkan seleksi parlemen langsung dan memecat kepala eksekutif (perdana menteri, “premier”). Praktikanya, bagaimanapun juga, disiplin partai politik di beberapa negara telah membatasi doktrin supremasi parlemen. Partai mayoritas seperti di Inggris atau koalisi mayoritas seperti di Jerman bisa mengharapkan parlemen mengadopsi peraturan pemerintah dan tidak menaikkan topik untuk penyelidikan dan tuntutan. Di banyak parlemen “Aturan 80” diterapkan: 80% peraturan perundang-undangan datang dari pemerintah dan 80% dari peraturan pemerintah ini diadopsi. Meskipun demikian meningkatnya fragmentasi dari sistem kepartaian, di negeri-negeri seperti India, Papua Nugini dan lainnya yang telah membangun demokrasi di dunia berkembang, telah terlihat parlemen menekankan lagi otoritas mereka di tahun-tahun ini.

Secara tipikal, lembaga eksekutif merumuskan agenda legislatif. Banyak oposisi atas proposal eksekutif yang bisa diekspresikan dan ditindaklanjuti dalam komite dibanding di forum. Aliansi lintas-partai dengan mudahnya berkembang dalam komite, sementara pandangan-pandangan partisan, baik untuk atau melawan pemerintah, cenderung langsung diekspresikan di dalam forum. Hubungan aktual antara eksekutif dan legislatif bermacam-macam. Dalam sistem otoritarian, eksekutif mendominasi legislatif. Dan di banyak lainnya, partai dominan dalam legislatif adalah agen dari eksekutif. Pada titik ekstrem lain, diilustrasikan oleh negeri Skandinavia dimana pemerintah sering menjadi minoritas dalam parlemen, dan memerintah dengan efektif melalui mayoritas orientasi isu yang sifatnya temporer dan menyerang aliansi strategis.

Di antara model pemerintahan kementerian Inggris sebagai sisa anggota parlemen, dan model Amerika mengenai pemisahan kekuasaan, parlemen Eropa kontinental mengharuskan menteri untuk berhenti dari kursi parlemen, tapi juga mempersilahkan mereka bisa datang dan berpartisipasi dalam debat parlemen. Pengaturan kursi secara khusus menampakkan baik untuk atau melambangkan kantor mereka tak terpisahkan, malah bahkan berhubungan intim, dengan parlemen.

Partai politik

Partai politik merupakan hal yang vital dalam badan legislatif paling tidak ada pada tiga aspek: 1) organisasi dan pelaksanaan pemilihan umum; 2) menghubungkan eksekutif ke legislatif; dan 3) manajemen internal dari legislatif. Melalui tiga kegiatan ini, partai dan ketuanya memiliki dua peran dimana yang pertama mereka menetapkan dan mengungkapkan konflik, sementara di lain pihak mereka mencari cara untuk membangun persetujuan mayoritas untuk memecahkan konflik ini.

Kepemimpinan kantor dan komite dari badan legislatif dipenuhi melalui negosiasi partai. Yaitu partai dan para pemimpinnya yang memutuskan alokasi dari kursi di komite dan setiap partai melakukan seleksi anggotanya untuk duduk dalam kursi tersebut. Pemimpin partai di parlemen cenderung untuk memperlakukan yang lain secara formal seimbang dengan hasil bahwa partai yang kecil bisa berpartisipasi dalam struktur kolektif dan melaksanakan keputusan mempengaruhi badan legislatif sebagai sebuah badan. Semakin kecil sebuah partai, bagaimanapun, mempunyai kekuatan yang sedikit dalam badan tersebut dimana pemungutan suara merupakan instrumen dimana keputusan dibuat dan kekuasaan dialokasikan. Partai-partai yang kecil mungkin juga kekurangan anggota yang mempunyai waktu dan keahlian untuk duduk di dalam semua komite dan untuk mengawasi semua usulan perundang-undangan.

4.5 Badan Legislatif bagi Masyarakat Pasca-Konflik

4.5.5 Sistem satu atau dua kamar?

Partai politik yang mendominasi legislatif sering mendorong negerinya untuk membentuk kamar kedua dengan maksud untuk menyediakan perspektif tambahan pada kebijakan publik. Beberapa ternyata tidak efektif, semisal Senat Kanada, sementara yang lainnya sangat kuat seperti majelis tinggi model Australia, Amerika dan Romawi. Beberapa sangat terbatas pada fungsi veto sementara (misalnya *British House of Lords* dan Senat Polandia) dimana penolakan majelis tinggi terhadap undang-undang bisa dibalikkan dengan pemungutan suara kedua di majelis rendah.

Sedikit majelis tinggi berfungsi dalam komposisi tersebut, seperti kamar kedua di Slovenia yang berdasarkan jabatan, sementara beberapa didasarkan pada subkelompok populasi khusus keanggotaan -seperti kepala suku tradisional di Fiji. Meskipun semua federasi mempunyai kamar yang terpisah dari bentuk parlemen oleh negara atau pemilihan propinsial, kepentingan aktual mereka bermacam-macam seperti yang diilustrasikan oleh bermacam-macam kekuasaan Senat Kanada dan Australia.

Karena majelis rendah dipilih secara langsung, maka ia selalu lebih aktif dan secara politik merupakan badan yang kuat dalam perbandingan dengan yang lainnya atau terhadap kamar kedua. Ketika tergabung dengan federalisme, kamar kedua memperlihatkan mayoritas regional dengan kesempatan untuk representasi langsung dalam parlemen negeri, meskipun mereka sendiri bagian dari minoritas nasional. Nigeria, sebagai federasi selama Republik Kedua adalah salah satu contohnya. Jadi rancangan yang tepat dari kamar kedua, seperti pilihan untuk sistem pemilihan bisa beraneka ragam kesempatan untuk representasi dan pembagian kekuasaan. Tapi hasilnya tidak selalu bisa diperkirakan. Dalam demokrasi pasca-komunis seperti di Polandia, Senat Polandia memiliki sistem distrik dan sistem pemilihan umum yang sangat berbeda daripada kebanyakan kamar yang aktif, dan hasil dalam pembagian kursi dari partai adalah sama saja. Di Rumania, dengan distrik dan sistem pemilihan umum yang hampir mirip, hasil partai mirip, namun susunan dari dua kamar ini sangat jauh berbeda.

Dua kamar legislatif yang terpisah bisa menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam basis organisasional dan masalah prosedural. Seperti yang diilustrasikan oleh Chili dan Argentina sebagai demokrasi baru pasca-militerisme. Kedua kamar ini ketika dikontrol oleh partai mayoritas yang berbeda juga memegang pandangan yang berbeda tentang organisasi dan fungsi dari pemisahan staf kantor profesional mereka. Penundaan hasil dan saling menuduh bisa mengurangi rasa legitimasi dari semua institusi.

Hampir semua ekstra ciri-ciri diperoleh melalui kamar kedua bisa juga dibentuk dalam kamar tunggal melalui pemilihan umum dan sistem

distrik. Dalam majelis tunggal di Hungaria, contohnya, anggota legislatif dipilih dari tiga susunan yang berbeda dari pemilihan umum yang sama waktunya. *Bundestag* Jerman, demikian juga, mempunyai dua susunan anggota-anggota legislatif yang dipilih dari tipe-tipe yang berbeda dari distrik dan menggunakan dua sistem pemilihan umum yang berbeda. Pertimbangan utama dalam merancang dua kamar yang terpisah adalah dua susunan distrik dan sistem pemilihan disesuaikan untuk mengucapkan selamat satu sama lain. Meskipun demikian, baik partai maupun konsekuensi kebijakan sangat jelas bisa diperkirakan dalam kemajuan aplikasi dan percobaan dalam praktik.

4.5.6 Kesimpulan

Lembaga legislatif sebagai instrumen dari representasi dan resolusi konflik menunjukkan dua dilema utama, yaitu kombinasi kesempatan dan tantangan. Pertama, struktur lembaga legislatif sebagai institusi dua kamar atau satu kamar memberikan ciri-ciri sebuah ketegangan dinamis antara bentuk sistem pemilihan umum dan kekuasaan dari majelis. Kedua, lembaga legislatif menghadapi tugas berat untuk menetapkan aturan-aturan netral dari prosedur dan pembuatan keputusan dan kemudian melaksanakan peraturan-peraturan tersebut meskipun di antara semua partai melalui episode pemilihan umum dan istilah selama dimana komposisi dari mayoritas dan minoritas selalu berubah.

Tidak ada satupun rancangan yang akan bekerja dalam semua kondisi. Dalam sistem demokrasi, lembaga legislatif, eksekutif dan sistem partai bertindak seperti bagian saling bergantung dari sistem politik yang lebih besar. Aksi dan karakteristik dari kondisi yang lain dari apa yang bisa dilakukan. Kondisi penting adalah dimana setiap elemen cocok dalam beberapa hubungan kerja dengan yang lain.

Ada beberapa contoh dari negara-negara yang sudah bubar, seperti Cekoslovakia atau perubahan menjadi aturan militer seperti Nigeria ketika badan legislatif tidak bisa memenuhi tugas mereka atau kewalahan dengan peristiwa-peristiwa dari luar. Dalam beberapa kondisi, kurang stabilnya mayoritas dalam parlemen telah memimpin secara langsung pada pemerintahan militer atau institusi dari eksekutif yang kuat, salah satu contohnya adalah Republik Perancis yang kelima. Ada juga banyak contoh lembaga legislatif yang mengadakan perubahan mayoritas dalam masyarakat dan juga dalam dirinya. Bekas parlemen aristokrat di Eropa secara berangsur-angsur diperkenalkan pada demokrasi. Bekas parlemen yang isinya laki-laki semua dan Amerika mengadopsi hak pilih perempuan. Parlemen dipilih dibawah kondisi agama atau pengeluaran etnis secara perlahan-lahan diperkenalkan toleransi beragama dan menghapuskan segregasi rasial. Perubahan-perubahan ini tidak seperti kegagalan yang dinyatakan diatas, telah terjadi secara perlahan-lahan. Contoh yang paling dramatis dari pergantian penting kekuasaan politik

4.5 Badan Legislatif bagi Masyarakat Pasca-Konflik

tahun 1990 termasuk bekas negara komunis, Afrika Selatan dan Meksiko. Dalam setiap kasus, tawar-menawar mengganti dominasi di dalam hubungan antarpantai, antarpemerintah dan parlemen sementara itu, legislatif itu sendiri direvitalisasi dan direorganisasi.

Pengendalian besar dari kecenderungan mayoritas untuk melatih kekuatan yang berubah-ubah adalah prospek bagi kedatangan minoritas dalam pemilihan berikutnya. Pengendalian besar dari kecenderungan dari minoritas secara unilateral menghalangi tindakan legislatif adalah harapan untuk menjadi mayoritas di pemilihan berikutnya. Beberapa prospek dari pergantian kekuasaan merupakan dasar prakondisi untuk evolusi dan institusionalisasi dari fungsi legislatif.

REFERENSI DAN DAFTAR PUSTAKA LEBIH LANJUT

Agh, Attila. 1995. "The Experience of the First Democratic Parliaments in East Central Europe", dimuat dalam *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 28, no. 2. hal. 203-214.

Bradshaw, Kenneth and David Pring. 1981. *Parliament and Congress*. 2nd ed. London: Quartet Books.

Copeland, Gary W. and Samuel C. Patterson. eds. 1994. *Parliaments in the Modern World*. Ann Arbor, MI: University of Michigan.

Doering, Herbert. 1995. "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda". Dalam Herbert Doering, ed. *Parliament and Majority Rule in Western Europe*. New York, NY: St. Martins Press.

Lees, John D. and Malcolm Shaw. eds. 1990. *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*. Durham, NC: Duke University Press.

Liebert, Ulrike and Maurizio Cotta. eds. 1990. *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*. London: Pinter.

Mezey, Michael L. 1979. *Comparative Legislature*. Durham, NC: Duke University Press.

Olson, David M. 1994. *Democratic Legislative Institutions*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Olson, David M. 1997. "Paradoxes of Institutional Development: The New Democratic Parliaments of Central Europe", dimuat dalam *International Political Science Review*, vol. 18, no. 4. hal. 407-416.

Olson, David M. and Philip Norton. eds. 1996. *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*. London: Frank Case.

Olson, David M. 1995, "Parliament by Design", dimuat dalam *East European Constitutional Review*, vol. 4, no. 2. hal. 56-90

Tsebelis, George and Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures. 1997. Washington, DC: Congressional Quarterly.

Studi Kasus

SRI LANKA



SRI LANKA

Sri Lanka selalu dirujuk sebagai model koloni pada tahun-tahun awal kemerdekaannya dari Inggris (tahun 1948 sampai pertengahan tahun 1950), setelah pemimpin nasional memilih negosiasi untuk pergantian kekuasaan, bertentangan dengan agitasi dari India. Dengan demikian kepemimpinan dengan sengaja memilih evolusi konstitusi untuk penyelesaian koloni dari Kanada, Australia, dan Selandia Baru menuju negara merdeka.

Satu dekade konsolidasi kekuasaan yang damai oleh pemerintahan Partai Kesatuan Nasional (*United National Party/UNP*) dari 1947 sampai 1956 diikuti oleh beberapa dekade konflik. Turunnya Sri Lanka menuju ketidakstabilan politik datang dari tiga tahap pertama dengan periode pertengahan 1955 sampai 1961 dimana dua susunan kerusuhan komunal terjadi terhadap latar belakang dari sebuah perubahan unilateral dalam kebijakan penggunaan bahasa. Setelah masa tenang pada pertengahan dan akhir tahun 1960 an, terjadi fase kedua dari konfrontasi dan kekerasan, kulminasi dalam kerusuhan tahun 1977. Enam tahun berjalan relatif tenang yang kemudian diikuti sampai pecahnya kerusuhan anti-Tamil tahun 1983. Setelah itu kekerasan etnis telah menjadi ciri reguler.

Konflik di Sri Lanka mengilustrasikan praktik dari faktor yang mudah tersulut dalam hubungan etnis seperti bahasa, agama, kenangan sejarah panjang dari ketegangan dan konflik dan prolog agitasi separatis. Pengalaman politik Sri Lanka baru-baru ini juga merupakan suatu studi kasus dalam internasionalisasi konflik etnis. Internasionalisasi konflik etnis Sri Lanka mempunyai dua aspek yaitu intervensi India dan perkembangan diaspora komunitas Tamil dan konsekuensi langsung dari konflik etnis baru-baru ini. Sebagai tambahan pengalaman Sri Lanka mengilustrasikan sebuah poin penting dimana minoritas mencari penyelesaian dari keluhan dan jaminan perlindungan terhadap identitas mereka bukan hanya selalu agen perubahan demokratis atau liberalisme.

Konflik terbaru yang lebih kompleks daripada konfrontasi yang nyata antara yang berurat akar pada minoritas – bangsa Tamil – dan sekarang menjadi kuat tapi masih menjadi mayoritas yang tidak aman– orang Sinhala. Dua kelompok ini terdapat dua prinsip, tapi bukan hanya satu, pemain. Mereka mempunyai dua persepsi yang dikonfrontasikan. Sebagian orang Sinhala percaya bahwa orang Tamil yang merupakan kelompok minoritas telah menikmati posisi istimewa dan karenanya untuk mengimbangi harus ada pergantian karena orang Sinhala sebagai kelompok mayoritas. Orang Tamil pada bagian ini mereka menuntut bahwa mereka sekarang dilecehkan sebagai kelompok minoritas, korban dari tindakan yang terus menerus dari kekerasan komunal dan tindakan kalkulasi dan kebijakan dan diskriminasi. Banyak orang Tamil yang takut dan merasa tidak aman dari kepercayaan bahwa mereka telah kehilangan posisi yang menguntungkan yang mereka nikmati dibawah aturan Inggris di berbagai sektor publik di negaranya. Secara singkat, hal ini merupakan kasus klasik dari rasa kehilangan yang relatif.

Isu utama dan upaya dalam pengelolaan

Meskipun ketegangan dan kekerasan yang telah menjadi ciri dalam kehidupan negara merdeka Sri Lanka, juga telah menjadi helaiian pragmatisme yang tidak tertahankan, yang bahkan membantu dalam hasil yang lumayan dari banyak isu yang diperdebatkan.

Misalnya, perselisihan agama antara Budha dengan Kristen (khususnya penganut agama Katolik Roma) salah satu faktor pemecah-belah dalam kehidupan publik di Sri Lanka selama 80 tahun yang telah berhenti untuk diperdebatkan dalam politik sejak awal tahun 1970-an. Tentu saja ketegangan agama bukan hanya signifikansi terbatas dalam konflik baru-baru ini.

Contoh lain adalah penyelesaian yang dicapai pada status imigran Tamil India. Masalah dari status politik dan hak pemungutan suara dari komunitas imigran India di luar negeri datang ke bagian depan, pertama di Sri Lanka dan pada awal tahun 1928-1931, pencapaian akomodasi antara tahun 1964 dan 1974 – sejumlah orang India yang mempunyai kewarganegaraan Sri Lanka bisa dijamin – dan elaborasi lebih jauh dari kebijakan antara 1977 dan 1988, merupakan penyelesaian politik besar yang memperhatikan keinginan dan ketakutan dimana pertanyaan ini telah naik sejak awal tahun 1920 an.

Pencapaian akomodasi setelah kekerasan bergabung dengan pengenalan kebijakan bahasa tahun 1956 adalah bahkan lebih signifikan. Prakarsa antara tahun 1958-1978 adalah mengakui kesamaan dari status bahasa Tamil dengan Sinhala. Status yang sama eksplisit dari dua bahasa datang di tahun 1987-1988 sebagai bagian dari penyelesaian politik diperantarai oleh pemerintah India. Keuntungan politik bagaimanapun telah membuktikan sukar dipahami.

Pekerjaan

Kegetiran utama yang mendasari kontroversi dalam pekerjaan dijelaskan dalam bagian konflik antara keinginan Tamil tradisional untuk memenuhi tingkat pekerjaan dalam pegawai negeri yang telah biasa mereka nikmati di bawah aturan Inggris dan usaha dari Sinhala untuk tetap dalam apa yang mereka anggap sebagai pembagian legitimasi mereka. Sumber daya ekonomi di propinsi bagian utara, wilayah prinsip dari dari pemukiman orang Tamil di pulau ini, sangatlah terbatas. Pada akhir abad ke 19 membuktikan bahwa penambahan populasi di wilayah ini tidak bisa diakomodasi dalam penguasaan tanah tradisional. Orang Tamil kemudian pindah ke wilayah birokrasi dan pekerjaan profesional. Awal tahun 1900-an, Tamil menjadi tergantung pada pekerjaan menjadi pelayanan pemerintah, hal ini disebabkan oleh mereka tidak mempunyai akar yang kuat dalam ekonomi bidang perkebunan atau perdagangan, mereka mencoba untuk mempertahankan posisi dominannya dalam pelayanan publik dengan lebih tekun – sebuah refleksi dari kesempatan yang terbatas untuk kesempatan bekerja bagi mereka di sepanjang semenanjung Jaffna. Hal ini membuat mereka dengan pengecualian mudah diserang dan sensitif untuk berubah dalam kebijakan bahasa, untuk perubahan pendidikan sebelum merdeka, dan berubah dalam mekanisme administrasi untuk pendidikan ketiga tahun 1970-an

Setelah merdeka, kompetisi untuk pos-pos anggaran dalam pelayanan publik naik, khususnya dengan ekspansi yang sangat luas dari kesempatan memperoleh pendidikan di area Sinhala. Hal ini mengurangi prospek dari orang Tamil tradisional dalam pekerjaan di pemerintahan. Setelah 25 tahun kemudian orang Sinhala akan mengambil alih posisi mereka di setiap sektor dari pekerjaan di pemerintahan dan dalam bidang pekerjaan lain. Untuk sementara waktu mereka mempertahankan keuntungan posisi mereka dalam

Studi Kasus: Sri Lanka

beberapa bidang pekerjaan seperti kesehatan, hukum, dan mesin tapi telah kehilangan ini semua pada awal 1980-an. Hal ini merepresentasikan modal intelektual pada masa lalu – yang secara hati-hati dikumpulkan, dilindungi dan diperbesar – tapi dari mata mereka, tidak memperluas secara cepat cukup untuk mengatasi apa yang mereka lihat sebagai keuntungan dari perubahan kebijakan baru; kebijakan yang akan merugikan dan mempengaruhi generasi Tamil selanjutnya. Saat ini sejumlah orang Tamil pada semua tingkat kepegawaian negeri telah menurun sampai 10% atau kurang, tiga atau empat kali lipat dari awal tahun 1940.

Pendidikan

Perubahan dalam kebijakan penerimaan mahasiswa di universitas telah memberikan kontribusi penting pada kemunduran tajam hubungan etnis di Sri Lanka dua dekade lalu dan untuk radikalasi area politik Tamil di utara dan timur. Persoalan yang penting adalah orang Tamil yang merupakan sekitar seperdelapan dari total populasi, selama bertahun-tahun menduduki posisi dominan dalam pengetahuan berbasis fakultas di universitas. Tahun 1970, Koalisi Front Bersatu (*United Front Coalition*) memperkenalkan sistem standarisasi dari tanda bahasa untuk ujian masuk universitas. Hal ini menempatkan pelajar Tamil dalam keadaan yang dirugikan dimana mereka harus memenuhi tanda pengumpulan yang lebih tinggi untuk memasuki universitas, misalnya dalam fakultas kedokteran, ilmu pasti dan mesin daripada Sinhala. Kemudian sistem kuota distrik juga diperkenalkan yang memberikan keuntungan bagi pelajar di area rural dan komunitas yang belum berkembang. Semua ini memperlihatkan sebuah permulaan kebiasaan dari praktik tradisional dalam menyeleksi pelajar yang berdasar pada ujian kompetisi terbuka. Orang Tamil melihat kebijakan ini sebagai diskriminasi yang dilakukan dengan sengaja.

Akhir tahun 1970 dan awal 1980, pemerintah UNP yang terpilih mengubah kebijakan ini dan pindah menuju sistem penerimaan masuk universitas yang lebih wajar seperti aksi afirmatif untuk wilayah pedesaan (untuk Sinhala, Tamil dan Muslim serupa). Namun demikian, kenangan dari unilateral dan diskriminasi berubah dalam kebijakan universitas pada awal 1970 menyisakan ingatan segar dalam orang Tamil, meskipun ekspansi yang besar dari tempat universitas dalam kedokteran dan mesin sejak 1979 untuk pelajar dari semua golongan populasi. Orang Tamil membagi tempat dalam fakultas mesin dan kedokteran berubah-ubah yaitu dari 35% sampai 25% sejak tahun 1978-1979 menjadi sekitar 15% dalam tahun-tahun terakhir.

Sistem ini sekarang berkembang lebih kuat dalam kepentingan pribadi yang menentang usaha untuk kembali pada sistem berbasis kegunaan. Pendukung yang paling vokal dari sistem ini adalah kelompok Muslim dan Tamil India, dengan orang Tamil dari propinsi bagian timur dan dari bagian propinsi utara (di luar semenanjung Jaffna) telah bergabung dengan Sinhala dari satu bagian lebih pedesaan dari negara. Perkembangan yang paling terbaru (tahun 1994-1995) adalah orang Tamil dari semenanjung Jaffna sampai sekarang memberikan kritik vokal pada sistem tersebut, bergabung dalam mempertanyakan status distrik yang tidak menguntungkan bagi Jaffna sendiri. Mereka berhasil dalam mendapatkan keuntungan ini.

Distibusi tanah

Selanjutnya ada akomodasi yang dicapai pada satu pendirian panjang keluhan bangsa Tamil yaitu distribusi kepemilikan tanah di antara petani yang tidak mempunyai tanah. Politisi Tamil secara umum menuntut bahwa pemerintah Sri Lanka telah menggunakan tanah milik negara sebagai arti perubahan dalam pola-pola demografik yang mana mereka sebut “kampung halaman tradisional Tamil”, terutama tanah milik di propinsi bagian timur. Sebuah formula untuk pembagian tanah milik negara direncanakan tahun 1984 setelah negosiasi panjang antara perwakilan pemerintahan Sri Lanka dengan politisi Tamil yang dipimpin oleh Front Bersatu Pembebasan Tamil (*Tamil United Liberation Front/ TULF*); tanah milik negara pada skema irigasi utama akan dibagikan menurut sistem kuota yang menggambarkan gambaran pulau-pulau secara tepat, dimana Sinhala mendapat 74% dan Tamil, Muslim, India berturut-turut mendapatkan 12%, 6% dan 7%. Orang Tamil diperbolehkan untuk menggunakan kuota tanah milik negara di wilayah yang mereka pilih dan secara alamiah hal itu diterima bahwa mereka akan terkonsentrasi pada kuota mereka di propinsi bagian timur dan utara. Dalam skema irigasi minor, pembagian tanah milik negara akan menggambarkan pola-pola demografik dari distrik atau propinsi dimana skema itu berdasar.

Dukungan luas dari formula ini diterima oleh hampir dari semua partai termasuk TULF yang menggambarkan pengakuan lebih implisit dari pada eksplisit yang tidak terelakkan lagi Sinhala lebih dari yang lainnya akan bermanfaat karena mereka merupakan sejumlah besar petani kebanyakan yang tidak mempunyai tanah.

Politik Transisional

Akhirnya kita kembali pada masalah yang paling sulit dipecahkan dari semuanya, yaitu masa transisi. Perbedaan opini atas peralihan telah membuktikan lebih sulitnya untuk dipecahkan dari isu yang lain; hal ini meskipun beberapa persetujuan sudah dicapai antara 1980 dan 1987 dalam pendirian deretan bertingkat pemerintah yang kedua (pencapaian politik utama memberikan kegagalan dari usaha-usaha sebelumnya tahun 1957-1958 dan 1965–1968). Para politisi ditangkap antara kecurigaan pemilihan di Sinhala mengenai akibat politik dari mengembangkan kekuasaan di propinsi, dan desakan Tamil untuk memindahkan kekuasaan pada propinsi atau wilayah sebagai pengeluaran pemerintah pusat. Tamil menuntut jarak dari rancangan dari dominasi Tamil di propinsi bagian Utara dan Timur dan membentuk struktur politik federal dengan sistem lemah di pusat dan kuat di propinsi atau wilayah. Hal ini merupakan desakan yang berbeda dari Pembebasan Macam Elam Tamil (*Liberation Tigers of Tamil Eelam/ LTTE*) yang menuntut pemisahan negara tanpa negosiasi.

Transisi telah membuktikan sebuah halangan yang tidak bisa diatasi dalam manajemen praktik politik sebab menyentuh beberapa ketakutan yang dapat bertahan lama, kecurigaan dan penilaian yang membelah negeri ini. Perlawanan perpindahan kekuasaan ini pada propinsi di Sri Lanka meretakkan rasa takut. Kedekatan antara wilayah Jaffna di Sri Lanka bagian utara dengan bangsa Tamil Nadu di India selatan, dulunya merupakan pendingin dari perasaan sentimen gerakan separatis Tamil di India (dan sebuah wilayah

Studi Kasus: Sri Lanka

yang telah membesarkan hati, memelihara dan melindungi kelompok separatis Tamil dari Sri Lanka) memperlihatkan satu pertimbangan besar. Peralihan kekuasaan pada dewan di propinsi dicurigai, bahkan ketika diperkenalkan, sebab ketakutan bahwa hal itu bisa memacu tekanan separatis pulau-pulau bagian di utara dan timur. Bagian besar dari Sinhala berpendapat bahwa tekanan Tamil untuk peralihan kekuasaan adalah sebagai langkah pertama dalam kemajuan yang tidak bisa dielakkan lagi dalam pemisahan area-area utama Tamil dari pemerintahan Sri Lanka. Kenangan sejarah memberikan sumbangan pada kegelisahan dan ketakutan pada perasaan orang Sinhala mengenai India Selatan, khususnya persepsi India Selatan sebagai satu-satunya kekuatan dan ancaman terus menerus yang berhadapan dengan Sri Lanka dan Sinhala.

Hal-hal tersebut yang ada di bagian depan dari agitasi Tamil untuk peralihan kekuasaan selalu samar-samar, nyata atau tidak nyata, dalam terminologi yang dipakai dalam argumen mereka. Lingkaran dekat yang sudah dibentuk dalam waktu baru-baru ini antara kelompok politik Tamil berkisar antara TULF sampai kelompok separatis yang bermacam-macam, dengan pemerintah dan oposisi di negara India Selatan dari Tamil Nadu, secara alamiah memperburuk situasi; pendirian kamp pelatihan di Tamil Nadu untuk aktivis separatis membuat penggerebekan di pesisir wilayah utara dan timur Sri Lanka telah semakin jauh. Hasil dari desentralisasi yang seharusnya merupakan masalah Sri Lanka semata-mata telah menjadi dimensi luar nasional; peran India sebagai mediator dalam negosiasi politik antara pemerintah Sri Lanka dengan perwakilan opini bangsa Tamil pada tahun 1980 sebagai ciri yang sangat mencolok dari dinamika ini.

Tekanan untuk desentralisasi administrasi dibatasi untuk Tamil dan secara besar untuk Tamil yang tinggal di pulau-pulau bagian Utara dan Timur dimana mereka bukanlah mayoritas maupun kelompok minoritas yang kuat. Tidak ada tekanan dari kelompok etnik lain; tentu saja ada perlawanan yang kuat terhadap itu. Riwayat demografik dari propinsi di bagian Timur dimana bangsa Tamil merupakan kelompok mayoritas (40% dari jumlah populasi). Menyisakan batu penghalang dalam penggambaran panjang negosiasi pada pembuatan dari propinsi atau wilayah yang bercampur propinsi utara dengan bagian atau keseluruhan propinsi bagian timur. LTTE akan tidak akan menerima apapun dari pemisahan Tamil. Jalan buntu dari isu ini berlanjut sampai sekarang. Bagian Muslim dipimpin oleh *Sri Lanka Muslim Congress*, telah bereaksi terhadap ini dengan mendesak pembuatan unit administratif terpisah di propinsi bagian timur yang mana Muslim merupakan mayoritas. Elaborasi yang lebih dari tuntutan ini memanggil propinsi Muslim dengan basisnya di propinsi bagian timur tapi dengan daerah kantong atau sub unit di suatu tempat seperti di distrik Mannar di propinsi bagian utara.

Salah satu akibat yang tidak menguntungkan dari konsentrasi perhatian pada unit distrik dan propinsi, dan pada unit lebih tinggi dari propinsi telah mengabaikan satu yang kurang kontroversial dan bentuk yang bisa lebih berjalan dari desentralisasi yaitu institusi pemerintahan lokal di kota dan dewan pada tingkatan kota dan dewan pada tingkatan desa. Tiga kotamadya utama, Kolombo, Kandy dan Galle yang didirikan tahun 1865-1866 sementara kemunculan kaum urban dan dewan kota dan dewan desa tertinggal pada awal abad ke-20. Pemeriksaan akhir yang cukup luas dari institusi pemerintah lokal

dan masalahnya mengambil tempat tahun 1954-1955. Setelah itu menjadi membesar karena agitasi dari partai Tamil untuk menciptakan dewan distrik dan propinsi, fokusnya telah secara eksklusif pada deretan bertingkat pemerintahan yang kedua.

Keputusan Komisi Presidensial tahun 1980 pada dewan pembangunan untuk menghilangkan dewan desa dan mengubah fungsinya menjadi unit tingkat lokal dewan pembangunan distrik (*District Development Council*) dan informal (secara teoritis tidak politis) tidak menghasilkan satupun manfaat yang diharapkan. Keputusan ini berdasar pada gabungan pertimbangan politik dan idealisme yang salah tempat. TULF yang telah berargumentasi sebelumnya berharap untuk memperkuat dewan distrik dan membawa semua institusi pemerintahan lokal di bawah pengawasan dewan distrik. Yang lain berargumentasi bahwa biaya administratif dari menjalankan dewan desa ini telah meningkat dan hanya menyisakan sedikit uang untuk membiayai program pembangunan. Sebagai tambahan ada kepercayaan bahwa informal tapi badan rakyat di desa tidak bisa menembus jajaran partai dan membawa semua penduduk desa bersama dalam proyek-proyek pembangunan; dengan kata lain mereka bisa melayani dari arti depolitisasi desa antara nasional dengan pemilihan dewan distrik. Hal itu kemudian menjadi jelas bahwa mekanisme dan institusi informal menggantikan dewan desa yang tidak menyediakan baik efisiensi administratif maupun antisipasi responsif untuk kebutuhan lokal. Dewan desa kemudian dibentuk kembali pada tahun 1988-1989 dan pemilihan umum pertama dilaksanakan tahun 1991. Namun demikian tidak ada usaha sistematis untuk memeriksa kemampuan keuangan dari dewan desa dan dewan urban atau kekuasaan fungsi dan sumber daya dari kotamadya. Sementara Sri Lanka sejauh ini menghindari kenyataan terburuk dari urbanisasi Asia Selatan, yang melanjutkan kemampuan untuk melakukan itu tergantung dari efektivitas fungsi dari institusi pemerintahan lokal terutama kotamadya.

Faktor Eksternal

India telah memegang tiga peran dalam konflik etnis di Sri Lanka. Pertama, dipicu oleh kembalinya Indira Gandhi ke puncak kekuasaan tahun 1980, yang diam-diam mendukung aktivitas politik Tamil Sri Lanka yang beroperasi di India. Dukungan tersembunyi ini berlanjut sampai tahun 1987. Kedua, Tamil Nadu membentuk faktor yang sangat penting dari segi peran kompleks India dalam urusan Sri Lanka. Jarang terjadi suatu unit pemilih (propinsi maupun negara) dari negeri yang dipengaruhi oleh hubungan di antaranya dan negara tetangga dengan intensitas seperti itu. Hubungan antara India – Tamil Nadu – Sri Lanka sangatlah unik dalam urusan internasional. Peranan India yang diakui lebih kompleks dari sekedar reaksi belaka menekan kebijakan domestik di Tamil Nadu. Meskipun demikian perhatian mengenai yang terakhir telah menjadi pertimbangan penting. Pemerintahan Tamil Nadu telah menyediakan tempat perlindungan, pelatihan dan markas bagi aktivis separatis Tamil Sri Lanka. Pemerintahan pusat India juga terlibat dengan membiarkan penyediaan fasilitas pelatihan dan keberadaan kamp dan markas di negerainya. Aksi ini dimulai di era Indira Gandhi pada awal 1980-an sebelum pecah kerusuhan pada bulan Juli tahun 1983 di Sri Lanka.

Studi Kasus: Sri Lanka

Peran India yang ketiga – mediator – mulai dibawah Ny. Gandhi sebagai jawaban perhitungan politik pada kerusuhan anti-Tamil pada bulan Juli tahun 1983 di Sri Lanka; kebijaksanaan tersebut berlanjut di bawah Rajiv Gandhi, kebijaksanaan India berganti dari mediator menjadi partisipan aktif pada akhir tahun 1987 dan berlanjut sampai pertengahan 1990. Hal ini juga unik dalam sejarah dimana mediator mengambil peran sebagai pihak yang bertempur, dan berperang melawan pihak minoritas.

Intervensi India mulai dengan memberikan bantuan untuk kelompok separatis Tamil yang satu dan lainnya. Bantuan diberikan agar perjuangan Tamil pada satu titik bisa memaksa atau membujuk pemerintah Sri Lanka untuk mengubah strateginya, dan bernegosiasi untuk penyelesaian konflik di bawah bantuan India. Kedua, tahun 1987 pemerintah India mencari penyelesaian konflik dengan bertindak selaku mediator dengan menetapkan sanksi kepada satu atau beberapa partai yang terlibat dalam konflik dan menanggung penyelesaiannya. Dalam proses ini India menjadi musuh bersama dari semua atau beberapa faksi yang sedang berperang. Intervensi India menunjukkan akibat dari internasionalisasi konflik etnis yang tidak perlu bahwa partai yang berpengaruh secara umum mengantisipasi. Tentu saja intervensi tidaklah bermanfaat untuk perkiraan ahli waris. Kebalikannya internasionalisasi sesungguhnya kata permulaan dari konflik dan membuat banyak dalam konflik lebih keras. Lagipula ketika kekuatan besar regional atau global memasuki perselisihan etnis domestik dan memainkan peran sebagai pendukung dan penyelia, kepentingan dari pesaing luar bisa menggantikan isu asli dari konflik.

Pelajaran sulit yang muncul dari mediasi India dan peran intervensi dalam konflik etnik di Sri Lanka adalah kekuatan luar yang mempunyai kekurangan pada penawaran dengan cara dari contoh sistem politik mereka dan pengalaman politik daripada yang mereka pikir dan mereka kerjakan. Untuk menggambarkan dalam konflik etnik dalam hubungan negara tetangga adalah kesalahan terburuk dimana kekuasaan regional buat seperti Israel dan Syria telah belajar dari Lebanon. Keengganan dari pemerintah Sri Lanka untuk memperhatikan lebih kurang menerima episode lain dari mediasi eksternal akar dari kegagalan nyata dari mediasi India dan ongkos politik terbesar membebani sistem demokratis Sri Lanka.

4.6 Instrumen-Instrumen Hak Asasi Manusia

Nilai dan prosedur demokratis menjadi prasarana berunding dengan konflik sipil secara pantas dan adil. Namun, agar demokrasi dapat berfungsi sebagai kerangka menuju masyarakat yang hidup berdampingan dengan damai, harus dijabarkan, baik dalam prosedur maupun dalam substantifnya. Di sini akan dikemukakan pentingnya nilai legal dan konstitusional, yang pada tahun-tahun belakangan ini dielaborasi dengan tujuan agar hak-hak asasi itu dijabarkan dan mendapat perlindungan.

4.6.1 Pengantar

4.6.2-4.6.3 Instrumen yang melindungi hak minoritas

4.6.4 Perlindungan hak perempuan

4.6.7 Prakarsa baru-baru ini

4.6.5 Kesimpulan

4.6.1 Pengantar

Saat ini banyak sekali tekanan isu seperti hak asasi manusia, penentuan nasib sendiri, nasionalisme, keamanan internal, keamanan internasional dan kerjasama -semua isu ini yang berhubungan dengan identitas dan etnisitas. Kesulitan dalam usaha memformulasikan kebijakan yang berurusan dengan isu-isu tersebut secara khusus berkisar soal agama, hak etnis, dan identitas, tetapi hal ini tidak selalu berarti negatif. Tentu saja konsesi dari beberapa tuntutan tersebut bisa membantu menghilangkan ketakutan dari minoritas dan memberi mereka rasa perlindungan. Lebih jauh lagi agama dan gabungan etnik bisa penting untuk pembangunan fisik dan moral masyarakat, yang tak dapat disangkal lagi kebenarannya. Jadi keseimbangan dibutuhkan untuk mempertemukan masalah yang disebabkan karena soal etnik, agama dan loyalitas dan kesulitan-kesulitan yang muncul dalam penyelesaiannya. Mencari keseimbangan memunculkan sebuah tantangan mendasar untuk kita: rekonseptualisasi negara untuk mengakomodasi perbedaan kultur, agama, bahasa, dan kelompok.

Terkadang kesulitan dalam menyetujui suatu kebijakan muncul dari ketidaksepakatan mengenai nilai-nilai. Terkadang ketegangan muncul di antara mereka yang menyertai tuntutan individual dan pilihan-pilihan serta mereka yang mendukung prinsip-prinsip agama dan etnisitas. Sebagai contoh penerimaan hak kelompok yang kadangkala membantu

4.6 Instrumen-Instrumen Hak Asasi Manusia

untuk memecahkan beberapa tuntutan menimbulkan masalah menyangkut penghargaan atas hak individu. Di beberapa negara persemakmuran, masalah-masalah seperti ini muncul dalam bentuk yang gawat. Posisi perempuan dikuasai di bawah hukum adat yang selalu disubordinasi oleh laki-laki dimana mereka menderita diskriminasi atas penghargaan terhadap perawatan dan pemeliharaan anak-anak, hukum perkawinan, pembagian pekerjaan, atau pemberian nama dari harta milik atau warisan (seperti di India, Afrika Selatan, Kanada, dan di banyak negara lainnya yang mengenal hukum perseorangan dan hukum adat). Kesulitan juga bisa muncul dalam hubungan antar anggota dan non-anggota dari kelompok yang diberikan perlakuan khusus (seperti di Quebec). Meskipun ketika sebuah kejelasan dan kebijakan efektif bisa dilihat dari beberapa kecil kelompok yang tidak setuju yang bermaksud untuk mencegah atau penyelesaian bisa menghalangi implementasi. Ilustrasi utama adalah oposisi yang gigih untuk atau kegagalan dari penyelesaian di Sri Lanka oleh kelompok ekstrimis dalam komunitas Tamil dan Sinhala.

Hubungan konflik-konflik tersebut dengan demokrasi seringlah kompleks. Gagasan demokratis dari penentuan nasib sendiri telah mendorong pencarian oleh bermacam-macam komunitas dalam satu negara untuk menekankan perbedaan mereka dari kelompok lain untuk mendirikan tuntutan mereka sebagai rakyat yang terpisah. Tuntutan kasar dari mayoritarianisme telah mendorong penindasan atas kelompok minoritas, mengarah ke upaya supresi hak-hak mereka dan keterasingan mereka dari negara.

Tidak diragukan lagi bagaimanapun prosedur dan nilai demokratis dapat menjadi prasarana berunding dengan konflik secara pantas dan adil. Namun demokrasi hanya bisa menyediakan kerangka kerja yang berguna untuk negosiasi dan penyelesaian konflik jika itu ditegaskan baik secara prosedural maupun dalam kenyataan. Itulah sebabnya mengapa norma-norma legal dan konstitusional yang menegaskan hak perlindungan menjadi sangat penting. Berdasar pada prinsip kejujuran, keadilan sosial dan pelaksanaan yang baik, akan menyediakan kerangka kerja substantif untuk pelaksanaan demokrasi dan menempatkan batasan kekuasaan dari mayoritas.

Penamaan demokrasi itu sendiri sekarang ini merupakan prinsip yang mendasari norma-norma yang menyediakan kerangka kerja untuk menandai konflik etnik dan konflik lainnya. Prinsip dari penentuan nasib sendiri dapat dilihat dari Piagam PBB yang merupakan dasar dari dekolonisasi diperluas untuk semua rakyat dalam dua konvenan tahun 1966 - yaitu *International Covenant on Civil and Political Right/ICCPR* dan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right*. Bersama dengan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tersusunlah Piagam Hak Asasi Internasional.

Norma-norma hukum dan konstitusional yang merumuskan dan melindungi hak-hak asasi manusia menjadi kerangka kerja substantif bagi pelaksanaan demokrasi dan menetapkan batasan kekuasaan kaum mayoritas

Kehendak rakyat seharusnya menjadi dasar dari otoritas pemerintah, hal ini akan diungkapkan dalam pemilihan berkala dan sungguh-sungguh yang mana akan universal dan seimbang hak pilih dan akan dilaksanakan dengan pemungutan rahasia atau sama dengan prosedur pemilihan yang bebas. Setiap orang mempunyai hak untuk mengambil bagian dalam pemerintahan di negaranya secara langsung atau melalui penunjukan perwakilan yang bebas.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, artikel 21

Norma internasional telah berkembang baik melalui elaborasi hak asasi manusia secara umum maupun ucapan dari instrumen khusus yang berurusan dengan kaum minoritas, atau kelompok anti-diskriminasi. Di bawah ini kita uraikan beberapa instrumen utama yang telah diformulasikan untuk menetapkan dan melindungi hak asasi manusia.

4.6.2 Instrumen-instrumen yang berurusan dengan pembantaian agama dan etnik

Instrumen utama pertama untuk berurusan dengan kefanatikan dan tuntutan agama serta etnik adalah *Konvensi Pencegahan dan Hukuman Kejahatan Pembantaian Massal* tahun 1948 yang bertujuan untuk membebaskan manusia dari bencana yang parah. Konvensi ini mendeklarasikan kejahatan pembantaian massal di bawah hukum internasional (artikel 1). Pembantaian massal bisa dihukum dalam pengadilan negara bagi para pelaku pelanggaran atau dengan pengadilan hukum internasional.

Tindakan pembantaian massal dilakukan dengan pandangan untuk "menghancurkan, seluruh atau sebagian, dari nasional, etnik, ras atau kelompok agama seperti membunuh: (a) anggota-anggota dari suatu kelompok; (b) menyebabkan cacat tubuh atau cacat mental dari anggota suatu kelompok; (c) secara sengaja melukai perhitungan hidup dari kondisi kelompok yang membawa kerusakan fisik baik secara keseluruhan maupun sebagian; (d) menentukan ukuran yang bertujuan untuk mencegah kelahiran dalam suatu kelompok; atau (e) secara paksa memindahkan anak dari suatu kelompok ke kelompok lain".

Artikel II.

Instrumen lain, di bawah hukum internasional, yang memberi sanksi terhadap upaya perlawanan yang terarah ke satu kelompok etnik ialah *Konvensi Internasional Dalam Penindasan dan Hukuman Kejahatan Apartheid* (1973).

4.6 Instrumen-Instrumen Hak Asasi Manusia

Apartheid: pembentukan dan upaya mempertahankan “dominasi dari satu kelompok rasial terhadap kelompok rasial lain, dan secara sistematis menekan mereka” dengan: (a) penolakan hak anggota kelompok kedua untuk hidup dan kebebasan individu (termasuk pembunuhan dan bentuk lain dari perlakuan tidak manusiawi); (b) pembebanan secara sengaja dalam kelompok rasial dari kondisi kehidupan yang dihitung karena kerusakan fisik mereka; (c) menolak hak kelompok untuk berpartisipasi dalam politik, sosial, ekonomi, dan kehidupan budaya dari negara, dan pembatasan pada pekerjaan, aktifitas serikat buruh, gerakan, kebebasan berekspresi, dan lain-lain; (d) pembagian populasi dalam garis rasial, termasuk larangan perkawinan campuran; (e) eksploitasi suatu kelompok buruh, secara khusus melalui pemaksaan buruh; dan hukuman atas kelompok dan individual yang menentang apartheid.

Artikel II

Beberapa pelanggaran telah dicoba oleh pengadilan dari negara penanda tangan yang memerlukan hak hukum atas terdakwa atau lewat pengadilan hukum internasional (artikel V).

Dua konvensi ini disisipi oleh dua konsep umum kemanusiaan sebagai bagian hukum internasional (yang merupakan pengadilan penjahat perang di dalam yuridiksi Yugoslavia dan Rwanda). Instrumen-instrumen dan aturan ini secara esensial bertujuan untuk melarang bentuk ekstrim hukuman, tapi belum seluruhnya berhasil. Lebih jauh lagi, mereka tidak menyediakan hak-hak positif minoritas. Tentu saja perkembangan hukum internasional telah ditandai oleh sikap plin-plan yang cukup signifikan berkaitan dengan kewajiban positif negara atas penghargaan pada orang atau komunitas minoritas yang memiliki bahasa, agama dan kelompok etnik yang berbeda. Telah ada keengganan, di satu sisi untuk mengakui komunitas ini dan sepertinya lebih suka untuk menunjuk hak kepemilikan personal pada komunitas (yang mana tidak cukup untuk mengakomodasi semua kebutuhan komunitas). Di sisi lain, ada keengganan untuk membebaskan kewajiban positif bagi negara untuk melindungi kepentingan-kepentingan komunitas tersebut; hal tersebut dapat dipertimbangkan sebagai pelanggaran soal diskriminasi terhadap minoritas, yang dapat dilihat dalam artikel 27 ICCPR:

Dalam negara-negara tersebut dimana etnik, agama atau bahasa minoritas berada, orang-orang yang menjadi milik suatu kelompok tidak seharusnya menolak hak, dalam komunitas dengan anggota dari kelompok lain, untuk menikmati budayanya sendiri, untuk menyatakan dan melaksanakan agama mereka masing-masing atau untuk menggunakan bahasanya sendiri.

ICCPR artikel 27

4.6.3 Instrumen spesifik untuk melindungi minoritas

Semua instrumen dan regional PBB mengenai hak-hak asasi menyatakan kesejajaran semua orang, tanpa membedakan ras atau agama, *inter alia*; melarang diskriminasi hak untuk menikmati kebebasan, jaminan kebebasan beragama dan bernurani. Hukuman yang kejam didasarkan pada agama atau etnisitas telah mengubah perspektif, seperti telah tumbuh menjadi pokok perhatian, khususnya di Barat, sebagaimana halnya dengan politik identitas.

Perubahan dalam perspektif ini direfleksikan dalam beberapa perkembangan. Pertama, komite PBB untuk hak asasi manusia telah mulai memberikan orientasi positif terhadap artikel 27 dari ICCPR. Sekarang telah memegang pandangan bahwa dalam beberapa kondisi dari negara harus mengambil langkah positif untuk memastikan kenikmatan hak yang efektif yang dijamin oleh artikel tersebut. Juga itu dipersiapkan untuk memegang dalam beberapa kasus identitas dari komunitas yang hanya bisa dilindungi dengan pengakuan dari apa yang disebut dengan hak kolektif dari masyarakat. (lihat komentar umum dari artikel 27 (1994).

Kedua, menyadari kewajiban negatif pada pernyataan untuk melindungi minoritas tidaklah cukup untuk semua kondisi, komunitas internasional merumuskan instrumen khusus untuk minoritas. Salah satu bentuk terdahulu dari instrumen ini adalah *Konvensi Internasional Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi* (1965), yang menghukum segala jenis diskriminasi rasial yang bertujuan atau membawa dampak meniadakan atau menghilangkan pengakuan, kesenangan atau latihan pada pijakan yang sejajar dari hak asasi manusia dan kebebasan fundamental dalam politik, ekonomi, sosial, budaya atau lapangan lain dalam kehidupan publik (artikel 1). Negara penanda tangan menghukum semua propaganda dan semua organisasi yang berbasis pada gagasan atau teori superioritas dari satu ras tertentu atau kelompok dari orang-orang yang mempunyai satu warna atau etnik asal, atau yang berusaha untuk membenaran atau memajukan kebencian rasial dan diskriminasi dalam berbagai bentuk. Negara harus mengambil langkah positif dan cepat untuk menghapus semua dorongan atau tindakan seperti diskriminasi (artikel 4). Negara tidak hanya harus memastikan hukumnya sendiri dan patuh melaksanakan dengan kewajibannya tapi juga tidak mendukung pembelaan atau dukungan diskriminasi rasial oleh siapapun atau organisasi (artikel 2 a dan b). Hal ini mencakup tugas positif dari negara untuk mendorong dimana integrasi organisasi dan gerakan multi—rasial yang tepat mempunyai arti menghapus rintangan antara ras dan memendam apapun yang cenderung memperkuat perbedaan ras. (artikel 2 e)

4.6 Instrumen-Instrumen Hak Asasi Manusia

Tahun 1981, Majelis Umum mengadopsi *Deklarasi Penghapusan Semua Bentuk-Bentuk Ketidaktoleran dan Diskriminasi yang Berdasar Pada Agama atau Kepercayaan*.

Agama atau kepercayaan bagi pemeluknya adalah satu elemen fundamental dalam konsepsinya atas kehidupan dan kebebasan beragama seharusnya dihargai dan dijamin.

Pembukaan

Pengungkapan “kebebasan beragama” memberikan arti luas yang meliputi rumah ibadat dan hak berkumpul untuk tujuan bersembahyang; membentuk dan memenuhi dermawan atau institusi kemanusiaan; publikasi; instruksi kepercayaan; dan untuk mendirikan kontak dengan individu dan institusi dalam masalah agama atau kepercayaan pada tingkat nasional atau internasional (artikel 6). Deklarasi ini melarang diskriminasi berdasarkan agama, pelanggaran terhadap hak untuk beragama atau paksaan yang akan mengganggu kebebasan seseorang untuk mempunyai agama atau kepercayaan (artikel 1). Hal ini menunjukkan bahwa orang tua membawa anak-anaknya “dalam spirit pengertian, toleransi, persahabatan dengan semua orang, perdamaian dan persaudaraan universal, menghargai kebebasan, kepercayaan dan kepercayaan dari yang lain dan kesadaran penuh dimana energi dan bakat seharusnya diberikan untuk melayani para pengikut-pengikutnya” (artikel 5 (3)). Deklarasi ini membuat jelas bahwa tugas dari negara juga mempunyai kewajiban positif untuk memastikan kondisi dalam hal toleransi dan berjalan baik.

Konvensi Melawan Diskriminasi Dalam Pendidikan dari UNESCO (1960) tidak hanya melarang diskriminasi dalam akses pendidikan terhadap *inter alia* ras atau agama tapi juga memerlukan negara penanda tangan untuk melangsungkan pendidikan bagi pembangunan penuh personalitas manusia dan untuk memperkuat penghargaan hak asasi manusia dan kebebasan fundamental; dan untuk mempromosikan pengertian, toleransi, dan persahabatan antar bangsa, rasial dan kelompok agama (artikel 5 (1) (a)). Hal ini juga membutuhkan negara untuk memperbolehkan anggota dari minoritas untuk mempunyai sekolahnya sendiri dan di bawah kondisi yang pasti, pengajaran dalam bahasanya sendiri. (artikel 5 (I) (c)).

4.6.4 *Perlindungan hak perempuan*

Sebuah instrumen khusus yang signifikan adalah *Konvensi Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/CEDAW, 1979)*. Meskipun tidak secara langsung mempertimbangkan diskriminasi atau penuntutan terhadap agama atau ras, norma-normanya menerapkan standar-standar perlakuan terhadap perempuan (khususnya bukan hanya

sejajar dengan laki-laki) yang berpengaruh besar pada dogma agama dan pelaksanaannya. Perempuan dijamin sejajar haknya dengan laki-laki:

“Pengakuan, kesenangan atau latihan oleh perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, berdasar pada kesejajaran antara laki-laki dan perempuan, hak asasi manusia, dan kebebasan fundamental dalam politik, ekonomi, sosial, kultural, sipil atau lapangan lainnya”

Artikel 1

Negara yang telah menjalankan, *inter alia*, untuk menahan diri dari tindakan atau praktik diskriminasi terhadap perempuan dan untuk memastikan bahwa semua otoritas publik dan tindakan organisasi dalam komformitas dengan semua kewajiban (artikel 2 (d)). Negara harus mengambil semua ukuran tepat untuk memodifikasi pola-pola sosial dan kebudayaan dari perilaku perempuan dan laki-laki, dengan pandangan untuk mencapai pengurangan prasangka dan adat dan praktik lainnya yang berdasar pada gagasan inferioritas atau superioritas dari kelompok seks atau stereotip dari peran laki-laki dan perempuan (artikel 5 (a)). Perempuan harus dijamin sama kapasitasnya dengan laki-laki (artikel 15). Perempuan juga harus dijamin hak kebebasan untuk memilih pasangannya dan memasuki perkawinan hanya dengan kebebasan dan persetujuan penuh, dan kesejajaran hak dalam perkawinan (artikel 16).

4.6.5 Prakarsa baru-baru ini

Usaha telah dibuat dalam tahun baru-baru ini untuk memberikan beberapa kesatuan hasil atau berhubungan dengan perkembangan untuk perlindungan minoritas, yang mana patut diperhatikan. Dua yang lebih umum adalah Deklarasi Hak Individual yang Dimiliki Bangsa, Etnik, Agama, dan Bahasa Minoritas (*Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious, and Linguistic Minorities*) yang diadopsi oleh majelis umum PBB tahun 1992. Dalam pembukaannya, majelis umum menyatakan bahwa promosi dan perlindungan terhadap kepemilikan personal pada nasional atau etnik agama dan bahasa minoritas memberikan sumbangan untuk stabilitas sosial politik dari negara dimana mereka tinggal. Deklarasi ini menunjukkan bahwa diperkenankan untuk berpartisipasi secara penuh dalam urusan publik. Ada tekanan khusus pada hak minoritas untuk praktik dan mengembangkan kebudayaan mereka. Sebagai contoh negara membutuhkan pengambilan ukuran dalam lapangan pendidikan dalam rangka mendorong pengetahuan sejarah, tradisi, bahasa dan kebudayaan dari minoritas (artikel 4).

Negara seharusnya “melindungi keberadaan dan identitas nasional atau etnik dan agama dari minoritas dalam teritori mereka masing-masing dan mendorong kondisi untuk kemajuan dari identitas tersebut”

Artikel 1

4.6 Instrumen-Instrumen Hak Asasi Manusia

Negara diperlukan untuk mengambil ukuran yang tepat sehingga ketika itu mungkin, kepemilikan personal pada minoritas mempunyai manfaat dan kesempatan untuk mengambil pelajaran bahasa ibu mereka atau memiliki instruksi dari bahasa ibu mereka.

Artikel 3

Prakarsa utama mereka yang lain adalah perlindungan hak masyarakat adat. Konvensi untuk melindungi masyarakat adat diadopsi pada awal tahun 1959 di bawah bantuan ILO. Bagaimanapun dengan pertumbuhan kesadaran dan kebanggaan atas kebudayaan di antara masyarakat adat, konvensi tahun 1959 ini ditolak karena patronase dan pendekatan asimilasi. Secara konsekuen instrumen ILO yang terbaru yaitu Konvensi Tentang Masyarakat Adat dan Masyarakat Suku di Dalam Negara-negara Merdeka (*Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*) diadopsi tahun 1991. Tujuan dari prinsip ini adalah untuk menjamin kesejajaran hak untuk masyarakat adat dengan masyarakat lainnya dari suatu negara. Bagaimanapun kesejajaran harus dicapai “ dalam tindakan yang cocok dengan aspirasi mereka dan cara hidupnya” (artikel 2). Melalui penekanan pada perlindungan dan integritas dari kebudayaan dan cara pandang mereka. Partisipasi dari masyarakat adat dalam keputusan yang mempengaruhi mereka adalah tema prinsip lainnya. Tujuan ini mengalir dari pengakuan kontribusi khusus masyarakat adat dan masyarakat suku terhadap perbedaan kebudayaan dan sosial dan harmoni ekologi dari manusia.

Instrumen regional, yang paling signifikan adalah Kerangka Kerja Konvensi Perlindungan untuk Bangsa-bangsa Minoritas di Dewan Eropa (*Framework Convention for the Protection of National Minorities of the Council of Europe*) 1994. Hal ini berdasar pada asumsi bahwa: (a) “pergolakan sejarah Eropa telah memperlihatkan bahwa perlindungan terhadap bangsa-bangsa minoritas penting untuk stabilitas, keamanan demokrasi dan perdamaian”. (b) masyarakat demokratis pluralis dan asli seharusnya tidak hanya menghargai etnik, bahasa dan identitas agama dari setiap orang yang dimiliki oleh bangsa-bangsa minoritas, tapi juga membentuk kondisi yang tepat yang memungkinkan mereka untuk mengekspresikan, menjalankan dan mengembangkan identitasnya”; (c) “perancangan iklim toleransi dan dialog diperlukan untuk memungkinkan perbedayaan kebudayaan menjadi sumber dan faktor, bukan pembagian, tapi pengkayaan untuk tiap masyarakat”; (d) perlindungan terhadap bentuk minoritas bagian integral dari perlindungan internasional hak asasi manusia and kerjasama internasional.

Ketetapan substantifnya menekankan pada jaminan hak individual sama dengan hak kolektif seperti kesejajaran termasuk juga ukuran khusus jika perlu seperti kebudayaan dan identitas, melarang asimilasi secara paksa; memajukan pengertian kebudayaan dan toleransi, terutama dalam

pendidikan, media dan kebudayaan; hak sipil dan politik, termasuk hak untuk mendirikan institusi dan asosiasi; media untuk kebebasan berekspresi; hak untuk menggunakan bahasa minoritas; pendidikan tentang kebudayaan minoritas; dan hak minoritas untuk membentuk kontak dengan kelompok keturunan di negara lain. Juga menyediakan pengawasan untuk regional dari ketentuan ini dalam keanggotaan negara.

4.6.6 Kesimpulan

Perkembangan ini menuju pengakuan hak kelompok dan hak komunitas disambut. Mereka menyediakan kerangka kerja negosiasi untuk mengakhiri konflik seperti solusi untuk konflik-konflik. Mereka juga menyarankan cara dimana negara bisa disusun ulang. Tapi sebagai solusi mudah yang bisa dicari dalam pengakuan hak kelompok, khususnya ketika penyelesaian internasional, ini sama-sama penting untuk menyadari bahwa instrumen ini menempatkan nilai utama hak asasi manusia. Hak asasi manusia menekankan pada komunalitas dan solidaritas kita. Solusi yang bedasar secara berlebihan pada kelompok dan perasaan kesopanan mereka cenderung untuk memecah orang. Mereka juga cenderung untuk menempatkan dalam bahaya bagian hak yang pasti dari individu dalam kelompok itu sendiri (seperti perempuan dan anak-anak), sama halnya dengan hak individu di luar kelompok. Beberapa penolakan dari hak bisa lebih jauh menyebabkan konflik. Keseimbangan antara manusia/hak individu dan hak kelompok membutuhkan martabat individu dan solidaritas.

REFERENSI DAN DAFTAR PUSTAKA LEBIH LANJUT

Cassese, Antonio. 1995. *Self Determination of Peoples: A Legal Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press.

Packer, J. dan K. Myntt. eds. 1993. *Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*. Abo: Abo Academy University.

Thornberry, Patrick. 1991. *International Law and Rights of Minorities*. Oxford: Clarendon Press.

United Nation. 1989. *A Compilation of Human Rights Instruments*. Geneva: United Nations.

4.7 Kebijakan Bahasa untuk Masyarakat Multi-etnik

Abad ke-20 telah ditandai dengan terjadinya banyak konflik etnik yang didasari penentuan hak-hak bahasa asli. Seperti isu etnik lainnya, perbedaan bahasa tidak bisa dibiarkan begitu saja. Tentu saja, permintaan untuk kebijakan bahasa pluralis sangat diharapkan muncul di masa mendatang, dan para pembuat kebijakan akan membutuhkan persiapan untuk mengakomodasi perbedaan bahasa, sementara ia masih mengupayakan persatuan.

4.7.1 *Mengapa kebijakan bahasa menjadi masalah?*

4.7.2 *Asimilasi atau pluralisme*

4.7.3-4.7.4 *Keuntungan dan kekurangan pluralisme bahasa*

4.7.5 *Dewan bahasa*

4.7.6 *Studi Banding*

Dalam dunia kontemporer, kebanyakan negara merupakan negara multi-etnik dan multi-bahasa. Secara konsekuen para pembuat kebijakan harus memutuskan bagaimana cara mengakomodasi perbedaan bahasa dalam memajukan daripada menghalangi keseluruhan integrasi. Tapi apa yang terbaik dan bagaimana kebijakan bahasa yang paling demokratis? Apakah yang memajukan asimilasi budaya atau pluralisme bahasa? Apa konsekuensi politis dari mengejar satu atau kebijakan yang lain?

Beberapa jawaban bisa ditemukan, pertama, dengan melihat pengalaman komparatif dari negara multi-bahasa dan yang kedua dengan menganalisa sejarah khusus dan konteks dari setiap kasus. Sebagai aturan, keseimbangan etnik dimajukan jika negara mengadopsi kebijakan pluralisme budaya yang mengakui hak berbahasa dari minoritas sementara pada waktu yang sama untuk membentuk kepentingan umum dan identitas kultural. Tapi kondisi dan kelompok etnik yang berbeda. Sebagai contoh kelompok imigran yang lama menerima asimilasi bahasa dari penduduk asli minoritas atau sub-bangsa regional. Sebagai tambahan, hak untuk yang belakangan dilindungi secara lebih teliti dengan kovenan internasional dan preseden internasional. Untuk diskusi ini banyak usulan membuat hubungan dengan penduduk asli minoritas atau sub-bangsa dari sebuah negara dalam pertanyaan.

4.7.1 Mengapa kebijakan bahasa menjadi masalah?

Jika populasi dari negara terdiri dari dua atau lebih kelompok bahasa maka para pembuat keputusan tidak bisa menghindar untuk membuat pilihan apakah mereka mengakui fakta tersebut atau tidak. Dalam negara multi—bahasa, penggunaan bahasa bukan saja persoalan utama sejak bahasa khusus digunakan dalam komunikasi publik. Isu sentralnya adalah yang mana bahasa atau penggunaan bahasa resmi dalam ruang publik, seperti publik pendidikan, administrasi negara, militer, pengadilan dan lain-lain. Apakah satu model bahasa seperti bahasa negara atau apakah bahasa-bahasa lain diberikan ruang (baik itu regional atau dalam ruang khusus seperti pendidikan)? Negara harus memutuskan berdasarkan isu ini; apakah ini merupakan politik bahasa? Namun mengapa bahasa dipersoalkan demikian rupa?

Pertama, ada peran psikologis dimana bahasa bermain; hal ini mengikat dalam penghargaan diri dan kebanggaan kelompok dan individu. Hal ini adalah benar khususnya untuk rasa nasionalisme sempit. Para pakar politik multi- bahasa memperhatikan bahwa status dari bahasa asli bisa dilihat dari kemunculan bangsa sebagai simbol dari penemuan baru kebanggaan kelompok. Nasib dari bahasa mempunyai konsekuensi untuk seluruh kebudayaan yang mana bisa menjadi ancaman jika bahasa tidak digunakan. Agar bahasa tetap hidup, maka harus digunakan dalam banyak area termasuk sekolah, media dan interaksi publik. Meskipun penting untuk mencegah naiknya kegelisahan kultural, juga penting untuk menyadari bahwa status dari budaya merefleksikan keseluruhan kekuatan politik. Kelompok etnik khususnya nasionalitas yang lebih besar atau sub-bangsa, ingin melatih derajat dari aturannya sendiri dan menghindarkan subordinasi. Pewicara asli dari bahasa dominan memperoleh keuntungan tertentu seperti keuntungan sosial dan karir, dan kelompok minoritas juga menginginkan kesempatan yang sama.

Bahasa sering dilihat sebagai milik utama yang mempunyai signifikansi kultural dan juga nilai praktikal dalam negara modern. Kebijakan bahasa mempengaruhi akses sosial politik untuk karir dan barang publik. Bahasa digunakan ketika warga negara menghadapi pelayan publik, dan digunakan dalam surat pajak atau makalah lain yang dihasilkan oleh birokrasi pemerintah. Bahasa digunakan ketika ada satu kebutuhan untuk memanggil mobil ambulans atau pemadam kebakaran atau mencari bantuan pertolongan dari polisi atau pelayanan sosial. Dalam negara modern ruang untuk interaksi antara warganegara dan negara menjadi lebih luas dan kemudian jangkauan dari penggunaan bahasa meluas juga. Bahasa yang digunakan dalam pemilihan jajak pendapat, dalam debat parlemen, atau ketika negara mengeluarkan hukum dan peraturan-peraturan yang sangat penting, akan berdampak pada kemampuan warga negara untuk berpartisipasi dalam komunitasnya. Dengan kata lain jika warga negara harus menggunakan bukan bahasa

Isu sentral adalah bahasa atau bahasa-bahasa mana saja yang digunakan secara resmi dalam ruang publik, misalnya dalam pendidikan publik, administrasi negara, militer, peradilan, dan sebagainya.

4.7 Kebijakan Bahasa untuk Masyarakat Multi-etnik

aslinya maka dalam interaksi dengan negara, akan mempengaruhi tingkat sukanya atau keterasingan dari negara.

Isu bahasa yang lain, diatur oleh negara dan mengikat identitas termasuk penamaan jalan atau bangunan publik dan penggunaan nama personal. Isu yang terakhir tampaknya tidak berbahaya tapi bisa menjadi topik yang sensitif. Sebagai contoh, kekuatan Bulgarisasi diambil dari nama Turki dan Muslim oleh pemerintah komunis Bulgaria tahun 1970 yang mana mendorong konflik etnik yang terkulminasi dalam eksodus sebagian besar dari minoritas Turki. Kasus yang sedikit dramatik melibatkan birokrasi Rusia dari nama personal di Uni Soviet dengan memaksa minoritas non-Rusia untuk mengikuti tradisi Rusia dan menggunakan nama patron (nama yang datang dari ayah). Pemerintah Itali menyatakan ketidaksahan nama-nama orang di Tyrol selatan yang menggunakan ejaan Jerman karena dianggap mendorong terorisme. Yang menarik adalah kebijakan yang sama diterapkan di wilayah Alsace Perancis, tetapi tidak begitu kontroversial. Hal ini mengilustrasikan kebijakan yang sama bisa menjadi pucuk reaksi yang berbeda dalam konteks yang berbeda dan hal ini sangat penting untuk menguji konteks lokal ketika menganalisa pentingnya isu partikular dalam suatu negara spesifik. Secara singkat, ada sejumlah faktor politis, ekonomis dan psikologis yang harus diambil dalam penghitungan untuk membentuk kebijakan bahasa. Sebagai tambahan, hal ini harus dicatat bahwa kebijakan resmi bisa memberikan sedikit pengaruh pada apa yang terjadi ketika bahasa digunakan secara informal dalam interaksi personal.

4.7.2 *Asimilasi atau pluralisme*

Pluralisme bahasa adalah pendekatan yang paling demokratis untuk masyarakat multi- bahasa, tapi ada kebijakan alternatif juga. Banyak negara yang telah ikut serta dalam pembangunan bangsa dalam waktu modern telah mempunyai kebijakan asimilasi bahasa baik secara eksplisit maupun implisit. Amerika misalnya, merupakan kasus dimana asimilasi bahasa atas nama integrasi telah menjadi kebijakan eksplisit. Di sisi lain, Perancis mempunyai kebijakan implisit. Sejak Revolusi Perancis, menjadi warga negara Perancis berarti bahasa Perancis adalah satu-satunya bahasa yang digunakan di sekolah, administrasi, militer dan kehidupan publik secara umum. Dominasi dari bahasa Perancis di Perancis muncul secara Salamiah, hal ini merupakan fakta dari hasil tidak tergesa-gesanya teknokrat etnik. Meskipun beberapa minoritas melakukan protes, tetapi hal ini menjadi kebijakan asimilasi yang berhasil. Contoh yang hampir mirip dari keberhasilan asimilasi bisa ditemukan di bagian lain di dunia, tapi ada bisa juga ditemukan contoh dari kegagalan asimilasi. Ada kemungkinan asimilasi gagal jika dilakukan tanpa sengaja dan jika melibatkan secara teritori berdasar pada minoritas. Asimilasi bukanlah obat mujarab, seperti melibatkan kehilangan identitas demi kepentingan yang lainnya.

Pluralisme bahasa secara bertentangan mulai dengan asumsi bahwa asimilasi mungkin membawa serangan balik. Hal ini menganggap bahwa setiap kelompok atau sebagai kelompok - ingin memelihara identitasnya, mempunyai hak untuk melakukan itu, dan akan berjuang untuk melakukan itu. Untuk menghindari hal yang terakhir dan untuk membentuk konsensus sipil, para pluralist berargumentasi bahwa paralel dengan pembentukan identitas gabungan, para pembuat kebijakan membutuhkan jaminan yang meyakinkan untuk penyimpanan sub-budaya. Penjaga keselamatan pluralis dalam penggunaan paralel dari dua atau lebih bahasa dengan menyatakan "mari kita pelihara setiap bahasa kita dalam ruang tertentu seperti sekolah, tapi mari kita juga mempunyai bahasa umum untuk aktivitas gabungan khususnya dalam kehidupan sipil".

Bahasa adalah isu pusat dalam politik etnik. Untungnya itu isu yang mudah untuk dihadapi dibanding dengan isu etnik lainnya sebab bahasa membolehkan multi- identitas. Pengetahuan bahasa bukan merupakan pemberian etnik secara eksklusif atau tetap hampir mirip dengan agama atau ras. Manusia bisa berbicara dalam beberapa bahasa dan beberapa bahasa tersebut hidup berdampingan. Pengaturan spesifik berbeda dari satu kasus dan kasus lainnya tapi melibatkan sebuah dua jalur kebijakan dimana satu jalur memberikan ruang dan garansi untuk bahasa minoritas dan jalur yang lain memajukan pengajaran dari sari atau beberapa bahasa negara untuk memperbolehkan komunikasi dan memperbesar saling pengertian.

Konflik bahasa bisa diatur dengan menyediakan beberapa ruang dimana bahasa minoritas bisa digunakan dengan bebas dan memberikan insentif untuk mempelajari bahasa lain, khususnya bahasa negara. Manusia mempunyai kemampuan luar biasa untuk mempelajari bahasa ketika hal tersebut bermanfaat untuk dilakukan. Hal yang sangat umum terjadi di Eropa dan di berbagai tempat lain di dunia dimana orang-orang berbicara dalam lebih dari satu bahasa. Hal ini bisa dimajukan dengan struktur penghargaan sosial yang tepat, sebagai contoh membuat fasilitasi bahasa sebuah kriteria untuk kualifikasi profesional dan promosi.

4.7.3 Keuntungan dari pluralisme bahasa

Manfaat dari kebijakan pluralisme bahasa adalah dengan memberikan jaminan ruang bagi minoritas dalam kebudayaan masyarakat, hal ini melambangkan praktik kebijakan dan simbolis dari bagian tersebut. Ketika dua atau lebih bahasa diakomodasi dalam sekolah publik atau dalam domain publik, negara mendemonstrasikan situasi sama-sama menang dalam politik etnik. Dengan cara ini pluralisme bahasa mempunyai potensi untuk mencegah polarisasi etnik dalam populasi. Sebagai tambahan dengan mendemonstrasikan struktur solusi untuk isu etnik dalam satu ruang, hal ini bisa menimbulkan efek pada ruang lain dari hubungan etnik.

4.7 Kebijakan Bahasa untuk Masyarakat Multi-etnik

Swiss adalah contoh klasik bagaimana secara kultural kelompok yang berbeda bisa hidup berdampingan secara damai dan bagaimana perbedaan akomodasi bisa menjadi sumber konsensus politik. Lebih dari mencoba mencampurkan kelompok etnik dalam keseluruhan kultur baru, Swiss telah menggunakan afirmasi khusus untuk mengikat mereka dalam kesatuan politik. Warga negara membutuhkan berbagi rasa kepemilikan; kenyataannya, hal ini merupakan definisi klasik dari bangsa. Rasa memiliki bagaimanapun tidak berarti bahwa bangsa membutuhkan homogenitas secara kultural

4.7.4 Kekurangan Potensial

Kebijakan pluralisme bahasa butuh untuk berkembang secara hati-hati untuk menghindari konsekuensi negatif. Satu masalah yang potensial adalah perbedaan bahasa dirasakan sebagai diskriminasi negatif. Politik dari pluralitas harus dipastikan bahwa institusi etnik terpisah seperti sekolah minoritas atau kantor administrasi terpisah, haruslah melindungi daripada merusak hak minoritas. Keserasian etnik mungkin bisa ditingkatkan jika beberapa pengaturan merupakan kesukarelaan dan jika kelompok etnik otonom dalam memutuskan program-program yang spesifik dan pendekatan-pendekatannya.

Batasan lain yang mungkin dalam pluralisme bahasa adalah bahwa itu bisa menjadi separatisme bahasa yakni merusak bahasa umum. Hal ini menjadi bahaya di pasca- Soviet dimana bahasa Latvia dan Estonia yang merupakan sebuah segmen dari penghuni tetap Rusia menolak bahasa lokal. Warga negara membutuhkan bahasa umum baik secara lisan maupun figuratif, untuk memajukan saling pengertian dan untuk membentuk dan memelihara satu bangsa sipil. Kebijakan pluralis bahasa memerlukan keseimbangan yang hati-hati dan dukungan negara yang jelas untuk bahasa minoritas dan bahasa umum negara.

4.7.5 Dewan Bahasa

Ketika kebijakan baru diimplementasikan, sebuah dewan khusus bahasa negara perlu dibentuk. Variasi institusional dari dewan ini telah menjadi instrumen dalam penerapan kebijakan bahasa baru, sebagai di Quebec, Katalonia, dan negara Baltik. Di dalam dewan ini terdapat para pakar yang menganalisa situasi sosiologis, menganalisa proposal rancangan kebijakan, dan mengatur program belajar bahasa. Secara khusus, yang terakhir ini sangatlah penting jika kebijakan bahasa yang baru mencakup ketentuan bahasa untuk di tempat-tempat pelayanan masyarakat, pemberian izin atau naturalisasi. Sekali kebijakan negara diterapkan secara luas maka fasilitas khusus bahasa diperlukan untuk akses pada jasa-jasa publik, hal ini mempunyai tugas untuk membantu dan mengawasi hasil-hasilnya.

Dalam tahapan pertama dari pemetaan kebijakan bahasa yang baru, penelitian dibutuhkan untuk menguji pola-pola tingkah laku bahasa, sikap kelompok bahasa dan interaksi antarkelompok. Ilmuwan sosial

seharusnya berunding tentang peran dari permainan bahasa dalam identitas dari kelompok partikular dan bagaimana kuatnya arti simbolik bahasa bagi komunitasnya. Pentingnya perbedaan bahasa dari satu kelompok ke kelompok lain; dalam beberapa kasus secara nasional menegaskan keutamaannya dengan bahasanya yang berbeda; dalam kasus lain bahasa kurang signifikan daripada tanda etnik lainnya seperti agama atau teritori kampung halaman. Konteks spesifik politis kebijakan bahasa juga dibutuhkan untuk diambil perhitungannya. Jika ada kasus baru dari represi bahasa seperti kasus di area bukan bahasa Rusia dari bekas Uni Soviet, debat publik seharusnya mendorong untuk berurusan dengan harta warisan dan memutuskan apa jenis aksi perbaikan apa yang akan diambil. Pergantian utama dalam kebijakan bahasa membutuhkan dukungan publik.

Penciptaan dewan bahasa negara dengan staf permanen seperti komisi para pakar memerlukan sumber yang benar-benar handal, seperti program belajar bahasa. Sebagai tambahan, pluralisme bahasa membutuhkan biaya untuk publikasi paralel dokumentasi negara dalam lebih dari satu bahasa.

4.7.6 *Studi Banding*

Dalam kasus dimana kelompok bahasa berakar secara teritorial, pluralisme budaya cenderung untuk berhubungan dengan otonomi teritorial. Martabat kelompok bahasa bisa ditingkatkan dengan pengenalan simboliknya sendiri sebagai contoh melalui konstitusi, seperti kasus Belgia dan diikuti dengan Quebec. Dalam kasus negara-negara Baltik, hukum-hukum bahasa khusus melewati perbaikan pada masa kemerdekaan yang menampilkan kepastian bagi bangsa asli Baltik yang mana bahasa asli mereka akan dilindungi di masa depan. Beberapa kepastian formal hukum secara politis signifikan meskipun ketika hal tersebut jelas bahwa banyak kebutuhan yang harus dikerjakan untuk menjamin keadilan bahasa dalam pelaksanaannya.

Ketika negara baru dibentuk, ada beberapa kesempatan unik untuk memecahkan masalah konflik etnik dengan menegosiasi sebuah persetujuan yang melibatkan tukar menukar untuk bermacam-macam kelompok. Sebagai contoh hal itu memungkinkan untuk menegosiasikan lebih banyak otonomi bahasa dalam kembalinya pengaturan teritorial sendiri. Negara merdeka baru Malaysia mengilustrasikan negosiasi yang berhasil *quid pro quo* sesuai dengan yang mana warga etnik Cina menerima dominasi publik dari bahasa Malaysia untuk kebebasan kebijakan naturalisasi. Dalam kasus ini yang juga signifikan adalah bahwa etnik Cina telah memiliki cara alternatif untuk menjaga keberlangsungan hidup dari bahasanya melalui kontak dengan komunitas Cina di luar negeri, mengimpor buku-buku, dan mengirimkan para pelajar Cina ke universitas di luar negeri.

4.7 Kebijakan Bahasa untuk Masyarakat Multi-etnik

Kejatuhan Uni Soviet dan kematian Franco menampilkan dua contoh terbaru bagaimana demokratisasi telah membawa hak bahasa minoritas. Dua dominasi bahasa yang lalu yaitu Rusia dan Spanyol, harus mengakomodasi bahasa asli regional seperti bahasa Latvia dan Catalonia. Kasus ini juga mengilustrasikan bahwa perubahan bahasa membutuhkan waktu sejak sub-kelompok dari populasi harus mempelajari bahasa baru.

Sejak tahun 1991, setelah kemerdekaannya, Latvia menghadapi beberapa isu penting dengan penghargaan atas kebijakan bahasa. Lebih penting lagi itu mempunyai kebutuhan untuk memperkenalkan kembali bahasa Latvia sebagai bahasa negara dan bahasa pengantar urusan kemasyarakatan, tanpa mengurangi hak mereka yang berbahasa Rusia dan dibutuhkan juga pengenalan kembali hak bahasa untuk minoritas yang lebih kecil lagi. Tahun 1988, bahasa Rusia merupakan bahasa dominan dan bahasa Latvian jarang digunakan dalam urusan resmi negara dan aktivitas publik. Dalam rangka untuk memperbaiki situasi ini, bahasa Latvia ditetapkan sebagai bahasa formal kenegaraan tahun 1989 dan secara bertahap diperkenalkan kembali dalam pelaksanaannya. Negara secara besar-besaran mendukung program belajar bahasa yang dimulai dengan mengajar bahasa Latvia pada penduduk Rusia yang pada masa lalu telah menggunakan bahasa Rusia sebagai bahasa satu-satunya; program bahasa utama lainnya yang diperkenalkan pada pertengahan tahun 1990 dengan dukungan dari UNDP dan beberapa program lembaga donor. Rasionalisasi untuk mendorong bilingual bahasa Rusia adalah bahwa warga Rusia harus mempelajari bahasa Latvia agar supaya mampu berfungsi secara penuh di Latvia dan juga untuk mencegah kelangungan sebuah situasi dimana kebanyakan bilingual Latvia harus mengakomodasi monolingual bahasa Rusia. Kemudian peran dan martabat bahasa Latvia sebagai bahasa yang berkembang secara lambat, bisa kita lihat sebagai jenis tindakan penegasan bahasa. Sejak hukum bahasa pertama diadopsi tahun 1988 dan perubahan signifikan yang telah terjadi dan menjadi hasil dari usaha yang besar adalah dengan adanya dewan bahasa kenegaraan, menteri pendidikan, dan bermacam asosiasi kultural minoritas.

Logika dari kebijakan demokratisasi bahasa adalah untuk melindungi bahasa yang lemah dan bahasa minoritas. Dalam kasus bahasa Latvia, mempunyai arti bahwa bahasa Latvia telah dimajukan untuk mempertegas kembali hak berbahasa bangsa asli dan bahasa dari minoritas yang harus diketahui di sekolah dan kehidupan budaya. Kebijakan penggunaan bahasa Latvia sejak tahun 1988 juga mencakup prinsip bahwa satu kelompok minoritas, di Rusia, tidak bisa mengasimilasi kelompok minoritas lainnya ke dalam bahasa Latvia, seperti yang telah mereka lakukan. Minoritas yang lebih kecil seperti Polandia, Yahudi, dan Ukraina disediakan pengajaran bahasa asli, di satu sisi bahasa asli diajarkan, di sekolah umum, ada pelajaran dalam bahasa Rusia.

Pergantian lain dari hirarki bahasa membutuhkan waktu dan harus diambil dengan sensitif. Kasus Latvia mengilustrasikan dua jejak kebijakan dimana satu jejak kebijakan bertujuan untuk meningkatkan penggunaan bahasa resmi sebagai alat pembangunan bangsa dan formasi dari warga sipil, dan jejak yang lain adalah memenuhi ruang bagi bahasa minoritas, dalam kasus ini terutama di sekolah. Kebijakan ini berdasar pada asumsi bahwa percobaan membangun homogenitas total linguistik adalah mungkin dan secara politik berbahaya. *A pax linguistica* adalah mungkin jika semua kelompok merasa bahwa bahasa mereka adalah pengamannya. Hal ini khususnya benar dalam kasus dimana mereka berhadapan dengan sebuah teritori yang hanya merepresentasikan satu bahasa tertentu yang dipakai; kelompok-kelompok yang menggunakan bahasa adalah yang digunakan dalam hubungan dengan negara cenderung tidak diinginkan secara kultural.

Penemuan terbaru ilmuwan sosial menekankan pada dampak politik dari bentuk identitas etnik dan manajemen konflik etnik. Para pembuat kebijakan khusus bertujuan untuk integrasi tapi bagaimana istilah yang samar-samar itu bisa dimengerti? Sebelum kebijakan ditetapkan, rakyat membuat keputusan atas kebutuhan yang dibutuhkan untuk merefleksikan asumsi mereka. Terlalu sering mereka menganggap secara implisit bahwa integrasi berarti asimilasi. Analisis komparatif memperlihatkan bahwa integrasi dari negara memerlukan beberapa kesamaan bahasa hal ini bisa saja mempunyai arti akomodasi dari beberapa paralel bahasa.

REFERENSI DAN DAFTAR PUSTAKA LEBIH LANJUT

- Druviete, Ina. 1997. "Linguistic Human Rights in the Baltic States", dimuat dalam *International Justice of the Sociology of Language*, 127. hal. 161-185.
- Esman, Milton J. 1992. "The State and Language Policy", dimuat dalam *International Political Science Review*, vol. 13, no. 4. hal. 381 - 396.
- Horowitz Donald L. 1985. *Ethnic Group in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Fishman, Joshua A. 1989. *Language and Ethnicity in Minority Sociolinguistic Perspective*. Clevedon, Avon: Multilingual Matters.
- Karklins, Rasma. 1994. *Ethnopolitics and Transition to Democracy: The Collapse of the USSR and Latvia*. Washington, DC: Johns Hopkins University Press.

4.7 Kebijakan Bahasa untuk Masyarakat
Multi-etnik

Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.

Safran, William. 1992. "Language, Ideology, and State Building: A Comparison of Policies in France, Israel, and the Soviet Union", dimuat dalam *International Political Science Review*, vol. 13, no. 4. hal. 397-414

Van Dyke, Vernon. 1985. *Human Rights, Ethnicity, and Discrimination*. Westport, CT: Greenwood Press.

4.8 Konferensi Nasional

Konferensi Nasional dan majelis pemilih secara luas menggunakan mekanisme untuk mengajak serta kelompok politik untuk berdiskusi dan merencanakan aspek-aspek kunci masa depan perkembangan negara. Hal ini berguna untuk mencapai konsensus dalam bentuk politik dan institusional dari negara pasca-kolonial dan pasca-konflik. Dalam bagian ini kita mempertimbangkan tujuan dari konferensi nasional yang bisa diorganisasikan dan diimplementasikan serta kelemahan dan keuntungannya. Dalam studi kasus ini kita akan melihat bagaimana konferensi nasional telah memberi dampak pada perkembangan politik dari lima negara Afrika yang berbahasa Perancis (Francophone Afrika).

4.8.1-4.8.2 *Apa itu Konferensi Nasional?*

4.8.3 *Tujuan*

4.8.4 *Implementasi*

4.8.5 *Dampak*

Lembar Fakta 2 Mengorganisasi sebuah konferensi nasional (h. 261)

4.8.1 Pengantar

Majelis pemilih merupakan mekanisme umum selama pasca-Perang Dunia Kedua dan pada dekade dekolonisasi untuk membawa secara bersama politisi dan pakar konstitusi untuk merancang konstitusi baru bagi negara yang baru merdeka. Sebagai contoh konstitusi di India merdeka merupakan hasil dari diskusi selama tiga tahun dan perdebatan dalam majelis pokok yang diikuti oleh juri-juri terkenal, pengacara, akademisi dan politikus. Dalam kasus lain, seperti Papua Nugini, parlemen yang terpilih pada masa kolonial memilih dirinya sendiri sebagai majelis pemilih tahun 1975 untuk berdebat dan kemudian secara resmi mengadopsi konstitusi. Usaha-usaha lain kurang berhasil seperti penggunaan majelis pemilih untuk mencapai konsensus dalam konflik politik di Sri Lanka (1972) atau persiapan konstitusi Pakistan merdeka (1947-1954).

Bagaimanapun selama tahun 1990, ada tren baru penerimaan konferensi nasional tidak hanya berarti dekolonisasi tapi juga sebagai mekanisme transisi politik menuju demokrasi. Ciri-ciri khusus dari majelis nasional adalah mencakup perwakilan luas dari masyarakat madani; yang bisa bertindak atas keseimbangan otonomi dari

4.8 Konferensi Nasional

pemerintah; dan telah membuktikan bergunanya hasil konsensus internal dalam demokratisasi dan transisi dari konflik. Jenis konferensi nasional ini secara luas digunakan di negara-negara Afrika yang berbahasa Perancis pada awal tahun 1990 yang mempunyai arti pemanfaatan kekuatan pro-demokrasi. Hal itu sudah membuktikan untuk menjadi mekanisme kunci dalam memajukan transisi demokratik dan dalam mempengaruhi substansi dari perubahan politik (lihat kasus studi konferensi nasional di Negara-negara Afrika berbahasa Perancis)

4.8.2 Apa itu Konferensi Nasional?

Konferensi nasional (atau debat nasional, yang jadi rujukan di beberapa negara) merupakan sebuah forum publik yang diselenggarakan dalam periode yang panjang, dimana perwakilan kunci dari politikus, dan kelompok masyarakat diundang untuk berdiskusi dan mengembangkan rencana untuk masa depan kehidupan politik negara, lebih disukai yang berdasar konsensus. Dengan sidang konferensi nasional, pemerintah pusat memperbolehkan kelompok politik untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, sementara masih mempertahankan wewenang dan pengawasan. Dalam persetujuan untuk memegang dan berpartisipasi dalam konferensi nasional, pemerintah pusat tidak menjamin kebebasan politik atau pembagian kekuasaan dengan faksi-faksi politik lainnya; dibanding dengan mempersetujui memimpin dialog politik secara luas dan ideal untuk langkah rencana gabungan menuju kenaikan keterwakilan politik dan kebebasan

Konferensi nasional dibentuk secara khusus untuk memenuhi dua tujuan yaitu untuk mengalamatkan tuntutan-tuntutan kebebasan politik dengan menjadi saling terbuka dan terlihat nyata, khususnya pada komunitas internasional. Yang kedua adalah untuk pencapaian secara gradual, mengatur transisi seiring dengan kepercayaan kepemimpinan yang bisa memenuhi pengawasan selama proses berlangsung. Banyak negara di Afrika, sebagai contoh konferensi nasional membuka sistem satu partai dengan membawa secara bersama-sama para pelaku yang berbeda untuk menandai masalah politik negara, membentuk suatu peraturan konstitusi baru, dan menentukan jadwal pemilihan umum. Beberapa konferensi nasional bahkan berhasil mencapai pergantian kekuasaan secara damai. Dalam cara ini mereka bisa dilihat sebagai pembangkitan asli kontribusi Afrika untuk bangunan institusi politik dan transisi rezim.

Konferensi nasional di Afrika biasanya adalah salah satu majelis yang menampilkan jajaran yang luas dari individu dan kepentingan korporat. Mereka bertahan dari beberapa hari sampai beberapa bulan; terdiri dari ratusan atau ribuan delegasi (contohnya 500 orang di Benin, 1.200 di Kongo, dan 4.000 di Zaire) dan biasanya dipimpin oleh pimpinan gereja. Terdapat pada 12 negara di Afrika antara tahun 1990 – 1993, konferensi

Konferensi Nasional didesain secara tipikal untuk memenuhi dua tujuan: pertama, untuk mengagendakan tuntutan liberalisasi politik, sehingga menjadi lebih terbuka dan mudah dilihat, khususnya oleh komunitas internasional; dan kedua, untuk memperoleh transisi “terkelola”, gradual, seiring dengan tugas kepemimpinan yang dipercaya dapat mempertahankan kontrol terhadap proses tersebut.

nasional merupakan fenomena di Negara-negara Afrika yang berbahasa Perancis (Benin, Chad, Comoros, Kongo, Gabon, Mali, Nigeria, Togo, dan Zaire) meskipun badan yang sama juga ada di Etiopia bulan Juli 1991, Afrika Selatan pada bulan Desember 1991 dan Guinea Bissau tahun 1992. Beberapa percobaan juga dibuat di Burkina Faso, Kamerun, Republik Afrika pusat dan Guinea. Dalam *Cote d'Ivoire* dan Senegal, gagasan konferensi nasional sangat sulit mengakar dan pemilihan multi-partai menegaskan kekuatan rezim yang lama. Akhir tahun 1990 muncul kembali panggilan untuk melaksanakan konferensi nasional untuk membangun konsensus memperbaiki struktur negara, memprakarsai transisi menuju demokrasi dan memecahkan konflik yang mengakar seperti di Kenya tahun 1997 dan di Nigeria setelah kematian Abacha bulan Juni 1998. Studi kasus berikut ini akan mengelaborasi penggunaan dan hasil dari konferensi nasional di lima negara Negara-negara Afrika berbahasa Perancis.

4.8.3 Tujuan Konferensi nasional

Mencegah konflik. Pada awalnya, tujuan konferensi nasional secara sederhana adalah untuk mencegah konflik dengan memotivasi kelompok politik oposisi untuk menunda kekerasan dan sementara itu menguji komitmen aktual pemerintah untuk melakukan perubahan politik secara damai.

Membangun konsensus nasional untuk masa depan politik negara. Tujuan fundamental dari konferensi nasional adalah untuk memberikan kesempatan merepresentasikan semua sisi untuk didiskusikan, membuat perencanaan, dan mencapai tingkat maksimum dari konsensus untuk masa depan politik bangsa, oleh karenanya ditujukan untuk potensi dan krisis politik aktual. Konferensi nasional bisa dilihat sebagai alat manajemen konflik demokratis yang bermaksud menegosiasikan transisi demokratis dengan membuat peraturan baru dan pendirian institusi. Konferensi nasional atau debat nasional juga bisa diinterpretasikan sebagai persiapan gerakan menuju demokrasi dalam hal tersebut memasang fondasi keahlian lebih bagi organisasi saling terbuka dan mekanisme demokratik, pengesahan multi-partai, membuat draft konstitusi baru dan sistem pemilihan, mencapai pergantian perdamaian dan menyusun jadwal untuk transisi demokratik.

Mendukung dukungan warga negara untuk institusi negara. Pemerintah bisa memprakarsai atau setuju untuk berpartisipasi dalam konferensi nasional untuk mendukung legitimasi dan dukungan rakyat dengan membuat iklim politik saling terbuka, dengan demikian akan mengurangi faktor-faktor ketidak-stabilan internal. Sebagai hasil dari konferensi nasional, pemerintah bisa memberikan perintah pada institusi negara untuk lebih representatif dan saling terbuka, dengan harapan bahwa peningkatan persepsi dari kesalingterbukaan akan membawa

4.8 Konferensi Nasional

dukungan warga negara untuk institusi negara. Kelompok non pemerintah yang berpartisipasi dalam konferensi nasional ini mempunyai harapan atas kenaikan akuntabilitas pemerintah dan memperluas partisipasi rakyat dalam pemerintahan.

Tingkat permainan di lapangan. Dalam beberapa hal khusus konferensi nasional bisa disetujui oleh partai-partai dalam konflik ketika ada pengakuan yang jelas atau penghargaan bahwa kekuasaan pemerintah tidak lagi berada dalam posisi memenuhi status quo; sebab tuntutan partai oposisi bahwa pemerintah tidak bisa membawa solusi untuk konflik. Dalam beberapa kasus, semua kelompok konferensi nasional sering merupakan langkah pertama dalam keadaan untuk negosiasi yang sesungguhnya. Proses ini bisa melemahkan pemerintah sebagai pr-kondisi umum untuk konferensi serupa bahwa semua partai dianggap sejajar dalam statusnya. Sasaran utama adalah tingkat dalam permainan lapangan dengan tujuan utama untuk menghasilkan konsensus nasional.

Pemerintah sering memperlihatkan resistensi terhadap konferensi nasional karena dilema status kesejajaran ini, yang seringkali menimbulkan efek menurunkan status dan pemberian status nyata pada partai dimana pada masa sebelumnya mereka dianggap sebagai musuh dan teroris. Satu cara untuk mengalamatkan hambatan ini adalah menyusun konferensi sehingga tidak ada yang setuju sampai semua menyetujui. Hal ini bisa berarti bahwa pemerintah tidak merasakan kehilangan kekuasaannya ketika proses itu dimulai tapi hanya jika persetujuan utama dicapai yang diterima oleh konferensi. Dalam berbagai cara, hal ini kritikal dimana negosiasi secara sederhana dimulai yang merupakan permulaan dari proses hubungan dengan persepsi dan memfokuskan pada isu nyata adalah tujuan yang penting.

4.8.4 Implementasi

Prasyarat. Sebelum menuju konferensi nasional, multi- partai khususnya pengesahan partai oposisi harus diperbolehkan. Kebebasan berorganisasi, berpendapat dan majelis harus dijamin. Sebagai tambahan, media harus terlibat dalam mengawasi dan melaporkan setiap kejadian

Pelaksana. Sementara pemerintah secara umum mengambil inisiatif dalam memanggil rapat konferensi nasional, tekanan internal dan eksternal juga sering memberikan pengaruh yang signifikan. Dan yang ketiga dari luar negeri atau tekanan politik domestik bisa memainkan peran dalam meyakinkan pemerintah untuk menyelenggarakan sebuah konferensi. Konferensi nasional bisa diatur oleh komite yang anggotanya terdiri dari berbagai macam kelompok politik termasuk partai oposisi, anggota pemerintah dan komunitas internasional.

Partisipan. Tanpa ada partisipasi dari anggota pemerintah pusat, konferensi nasional akan mempunyai signifikansi yang kecil. Untuk memaksimalkan dampak dari konferensi, partisipan harus termasuk yang

mewakili kunci sosial, agama, profesional, dan kelompok kepentingan politik yang berharap dapat berpartisipasi dalam proses. Semua partisipan yang memungkinkan seharusnya diundang untuk mengesahkan hasil konferensi, dalam alasan keterbatasan.

Kehadiran dari peninjau internasional bisa membantu dalam meyakinkan proses dan hasil konferensi. Partisipan lainnya bisa termasuk akademisi, personel pemerintah lokal, perwakilan dari organisasi non pemerintah, organisasi hak asasi manusia, organisasi perempuan, serikat buruh, kelompok agama, kelompok petani, mahasiswa dan lembaga donor.

Aktivitas. Pelaksana dari konferensi nasional harus menyetujui dan membuat draft agenda, klarifikasi isu yang akan didiskusikan, dan menyampaikan tujuan dari konferensi kepada semua partisipan. Bergantung pada hasil akhir dari konferensi, hal yang perlu bagi partai adalah menyetujui isu tambahan seperti halnya implementasi pada persetujuan konferensi, jika ada yang dicapai. Dalam situasi tertentu, tindak lanjut atau kelompok implementasi terdiri dari partai-partai kunci dan semua anggota komunitas internasional, harus dibentuk dan diberikan tanggung jawab yang setimpal untuk menjamin bahwa kemajuan yang dibuat dalam konferensi dikonsolidasikan dan diwujudkan menjadi aksi.

Pertimbangan biaya. Biaya untuk persiapan, transportasi, dan akomodasi untuk partisipan konferensi, bisa menjadi penghalang. Biaya utama untuk konferensi seharusnya jika memungkinkan ditanggung oleh negeri itu sendiri. Bagaimanapun memang bantuan dana dari luar negeri sangat diperlukan untuk melaksanakan konferensi nasional dan membantu untuk mendukung fungsi penindak-lanjutan. Persyaratan dari konferensi mencakup juga bantuan teknis dan dukungan logistik.

Penyusunan waktu. Waktu yang dibutuhkan secara umum adalah beberapa bulan untuk merencanakan dan mengorganisasi sebuah konferensi. Konferensi nasional bisa berlangsung dalam periode yang lama (beberapa bulan) atau dalam jangka waktu pendek (dari beberapa hari sampai beberapa minggu). Perbandingan pengalaman dari: Benin (mulai bersidang pada bulan Februari 1990 dan berakhir sembilan hari kemudian), Kongo (Februari 1991, tiga bulan), Togo (Juli 1991, 1 bulan), Mali (Juli 1991, 15 hari), Nigeria (Juli 1991, 40 hari), Zaire (Agustus 1991, lebih dari satu tahun karena interupsi), Afrika Selatan (Desember 1991, dua tahun dengan interupsi), dan Chad (Januari 1993, 11 minggu).

Kerangka waktu. Kemampuan konferensi nasional untuk merancang struktur institusional dan mekanisme berkelanjutan untuk manajemen konflik adalah kuncinya. Dampak dari konferensi nasional bisa saja berlanjut jika konferensi berhasil digunakan untuk mengembangkan konsensus aturan permainan dari negara dan fitur politik dan jika diikuti

4.8 Konferensi Nasional

dalam aksi diajukan. Kesetiaan terhadap peraturan dan mekanisme yang disetujui bergantung pada komitmen politik dari partai dan keseimbangan pokok kekuasaan.

Batasan pemerintah. Pertimbangan lain adalah batasan kekuasaan pemerintah selama konferensi berjalan. Hal ini bisa melibatkan pengaturan transisi yang bermaksud untuk menjamin tidak ada tindakan diambil yang bisa mempengaruhi posisi dari partai atau dari negara. Sebagai contoh, militer bisa saja dikembalikan ke barak, tapi harus ada persetujuan gencatan senjata atau mungkin ada komitmen untuk mengalamatkan isu kunci nasional seperti pendidikan atau kebijakan ekonomi bersama-sama.

4.8.5 Dampak

Konferensi nasional bisa menimbulkan dampak yang berbeda tergantung dari situasi yang dicari untuk ditunjukkan: dengan memprakarsai dialog politik, bisa meredakan ganjalan; seperti mekanisme resolusi konflik, bisa menyediakan sebuah kerangka kerja untuk menyetujui institusi politik negeri dan peraturan melalui negosiasi transisi demokratis; dan sebagai forum pencegahan konflik, bisa membentuk peraturan dan institusi untuk rezim demokratis stabil.

Sebuah pemberitahuan untuk melaksanakan konferensi nasional bisa mempunyai efek yang pendek dalam mencegah konflik oleh kelompok-kelompok sebelumnya yang terlibat dalam atau perencanaan kekerasan politik. Kelompok-kelompok ini bisa mengadopsi cara "*wait and see*" dan mengalihkan usaha mereka pada persiapan untuk konferensi. Bagaimanapun jika tidak ada perubahan aktual dari substantif politik untuk mengubah hasil maka kelompok-kelompok mungkin akan kembali melakukan kekerasan dengan semangat yang lebih besar lagi dan tambahan dari kekecewaan kelompok bisa memilih untuk bergabung.

Konferensi nasional menghasilkan perubahan dalam pemerintahan di Benin, Kongo dan Nigeria; dan menggunakan tekanan politik signifikan pada para pejabat di Zaire dan Togo. Dalam beberapa kondisi, konferensi nasional bekerja dengan tekun untuk penemuan kompetisi pemilihan (Benin, Kongo, Gabon, Mali, Nigeria, dan Afrika Selatan). Perbandingan pengalaman memberikan pelajaran sebagai berikut:

- konferensi nasional bisa digunakan sebagai alat pengelolaan konflik demokratis baik secara saling terbuka maupun partisipatif dan memprakarsai dialog politik untuk mencairkan krisis politik
- konferensi nasional bisa mempunyai dampak yang signifikan pada pemerintahan, sistem politik, dan bahkan membentuk kultur politik baru berdasar pada negosiasi dan kompromi dengan mengajak berbagai kelompok untuk berpartisipasi lebih aktif dalam proses pembuatan keputusan politik

- sebagai mekanisme resolusi konflik, konferensi nasional bisa memiliki pengaruh yang tegas dalam negosiasi transisi demokratik dari aturan otoriter menuju demokrasi pluralisme. Bisa menyajikan kerangka kerja untuk mencapai pergantian kekuasaan secara damai, membuat draft konstitusi baru, merancang sistem pemilihan, dan menyusun jadwal demokratik.
- konferensi nasional bisa memiliki dampak signifikan pada promosi demokrasi. bagaimanapun untuk menopang hasil politik dari konferensi nasional, publik harus terus menekan pemerintah untuk melanjutkan pembangunan politik demokratik
- melalui konferensi nasional, kelompok politik dan perwakilan dari berbagai macam sektor bisa menegosiasikan rencana untuk masa depan politik bangsa
- konferensi nasional bisa membantu otoritas negara untuk memperoleh dukungan lebih banyak dari rakyat dan legitimasi dan membangkitkan kepercayaan yang lebih besar dari publik kepada pemerintah. Konferensi nasional bisa melakukan kerja dengan tekun untuk membentuk pemerintahan transisi dan pemilihan yang cukup terbuka. Seorang pejabat pemerintah juga bisa memperoleh legitimasi yang besar dengan cara aktif berpartisipasi dalam diskusi-diskusi ekonomi, pembangunan, pengaturan pembagian kekuasaan, hak asasi manusia, pengelolaan negara dan lain-lain.
- peserta konferensi mewakili kelompok politik yang berbeda bisa menyusun sebuah panduan untuk memformulasikan institusi politik baru seperti legislatif dan sistem pemilihan umum yang bisa menyumbang untuk meredakan ketegangan dari bermacam kelompok dalam suatu negara. Hasil dari konferensi nasional bisa menjadi persetujuan pemerintah memerintahkan institusi pemerintah agar lebih representatif dan saling terbuka. Beberapa persetujuan bisa dibuat dengan harapan bahwa kenaikan persepsi dari kesalingterbukaan akan mengembalikan sokongan dari dukungan warga negara untuk institusi pemerintah
- konferensi nasional bisa membantu pendirian pemerintahan sipil yang stabil dan kontrol dan akhirnya pada waktu yang singkat mengurangi daya tarik posisi militer untuk mencapai perubahan politik.

Pengaturan Konferensi Nasional

Konferensi Nasional: *Sebuah konferensi nasional adalah sebuah forum publik yang merepresentasikan kelompok-kelompok kunci politik dan masyarakat yang diundang untuk melakukan diskusi dan mengembangkan rencana untuk kehidupan politik negeri di masa depan khususnya pada basis konsensus. Konferensi nasional dirancang khusus untuk memenuhi dua tujuan yaitu yang pertama untuk mengalamatkan tuntutan-tuntutan akan kebebasan politik dan yang kedua pencapaian secara bertahap dari fakta atau pengaturan transisi, sering dengan kepercayaan pada kepemimpinan pejabat yang mana bisa menegakkan kontrol terhadap proses.*

IMPLEMENTASI

Rangkaian peristiwa

- Konferensi mendapatkan beberapa tingkat otoritas pembuatan hukum
- Institusi yang ada ditinjau kembali, badan legislatif ditangguhkan atau diperbaiki dan pemerintahan transisi dibentuk (dengan kata lain bentuk dari rezim transisi dengan damai)
- Pejabat presiden diperlukan untuk bekerja pada pemerintahan transisi untuk menyerahkan kekuasaannya.
- Partisipan konferensi membuat draft konstitusi atau membentuk komisi independen untuk melakukan itu dan menyerahkannya pada referendum
- Kebebasan pemilihan dilaksanakan

Prasyarat

- Multi-partai khususnya pengesahan partai oposisi
- Kebebasan berorganisasi, berpendapat dan berkumpul
- Keterlibatan media untuk melakukan pengawasan dan melaporkan setiap peristiwa

Pelaksana

- Biasanya pemerintah yang sering terpengaruh oleh partai ketiga luar negeri dan atau tekanan politik domestik
- Sebuah komisi yang terdiri dari perwakilan pemerintah, kelompok politik, dan komunitas internasional yang bisa mengatur konferensi nasional

Partisipasi

- Anggota-anggota pemerintahan pusat yang ada
- Perwakilan dari kunci-kunci sosial, agama, profesional, dan kelompok kepentingan politik
- Partisipan yang lain bisa mencakup akademisi, pemerintahan lokal, LSM, organisasi hak asasi manusia, organisasi perempuan, serikat buruh, mahasiswa, dan lembaga donor
- Peninjau internasional

Pengaturan Konferensi Nasional

Aktivitas

- Membuat draft agenda; klarifikasi isu yang akan didiskusikan, menyampaikan tujuan konferensi pada semua partisipan
- Tergantung pada hasil, mengatur kelompok implementasi untuk menjamin tindak-lanjut

Perimbangan biaya

- Biaya utama dari pelaksanaan konferensi (persiapan, transportasi, akomodasi dan lain sebagainya) harus ditanggung oleh negara yang melaksanakan jika hal tersebut memungkinkan
- Tambahan bantuan dari luar bisa dibutuhkan untuk pengorganisasian dan tindak lanjutnya

Penyusunan waktu

- Biasanya hitungan bulan diperlukan dalam pelaksanaan
- Konferensi ini bisa berakhir dalam beberapa hari atau beberapa bulan (di Benin berakhir 9 hari, Kongo selama tiga bulan, Afrika Selatan selama dua tahun dengan interupsi)

Keuntungan dari Konferensi Nasional

Memprakarsai dialog politik

- Memprakarsai dialog politik baik secara saling terbuka maupun terlibat untuk meredakan krisis
- Bisa membantu dalam mengembangkan budaya politik baru dengan mengajak semua kelompok untuk terlibat secara aktif dalam proses pembuatan keputusan politik dan memberi tekanan pada kompromi dan negosiasi

Mekanisme manajemen konflik

- Bisa menegosiasikan transisi demokratis dari aturan otoriter menuju demokrasi pluralis
- Bisa menyediakan kerangka kerja untuk mencapai pergantian kekuasaan secara damai dengan membuat draft konstitusi baru, merancang sistem pemilihan dan membuat perjalanan demokratis

Forum pencegahan konflik

- Bisa membantu negara untuk menambah dukungan dan legitimasi dari rakyat dan menambah kepercayaan dari rakyat terhadap pemerintah
- Partisipan konferensi mewakili berbagai kelompok politik yang berbeda sehingga bisa membuat guideline untuk memformulasikan institusi politik yang baru seperti legislatif dan sistem pemilihan umum yang bisa memberikan kontribusi untuk meredakan ketegangan di antara berbagai kelompok di negeri tersebut

4.8 Konferensi Nasional

REFERENSI DAN DAFTAR PUSTAKA LEBIH LANJUT

Barker, Bruce. 1998. "The Class of 1990: How Have the Autocratic Leaders of Sub-Saharan Africa Fared under Democratisation?", dimuat dalam *Third World Quarterly*, vol. 19, no. 1. hal. 115-127.

Boulaga, Eboussi. 1993. *Les Conférences Nationales en Afrique Noire*. Paris: Editions Karthala.

Bratton, Michael and Nicolas van de Walle. 1997. *Democratic Experiment in Africa. Regime Transition in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Clark, John F. 1994. "National Conferences as an Instrument of Democratization in Francophone Africa", dimuat dalam *Journal of Third World Studies*, vol. XI, no. 1. hal. 304-335.

Monga, Celestine. 1994. "National Conferences in Francophone Africa: An Assessment". Makalah disampaikan pada Konferensi Tahunan School of Advance International Studies, SAIS, African Study Programme, Washington DC, 15 April 1994.

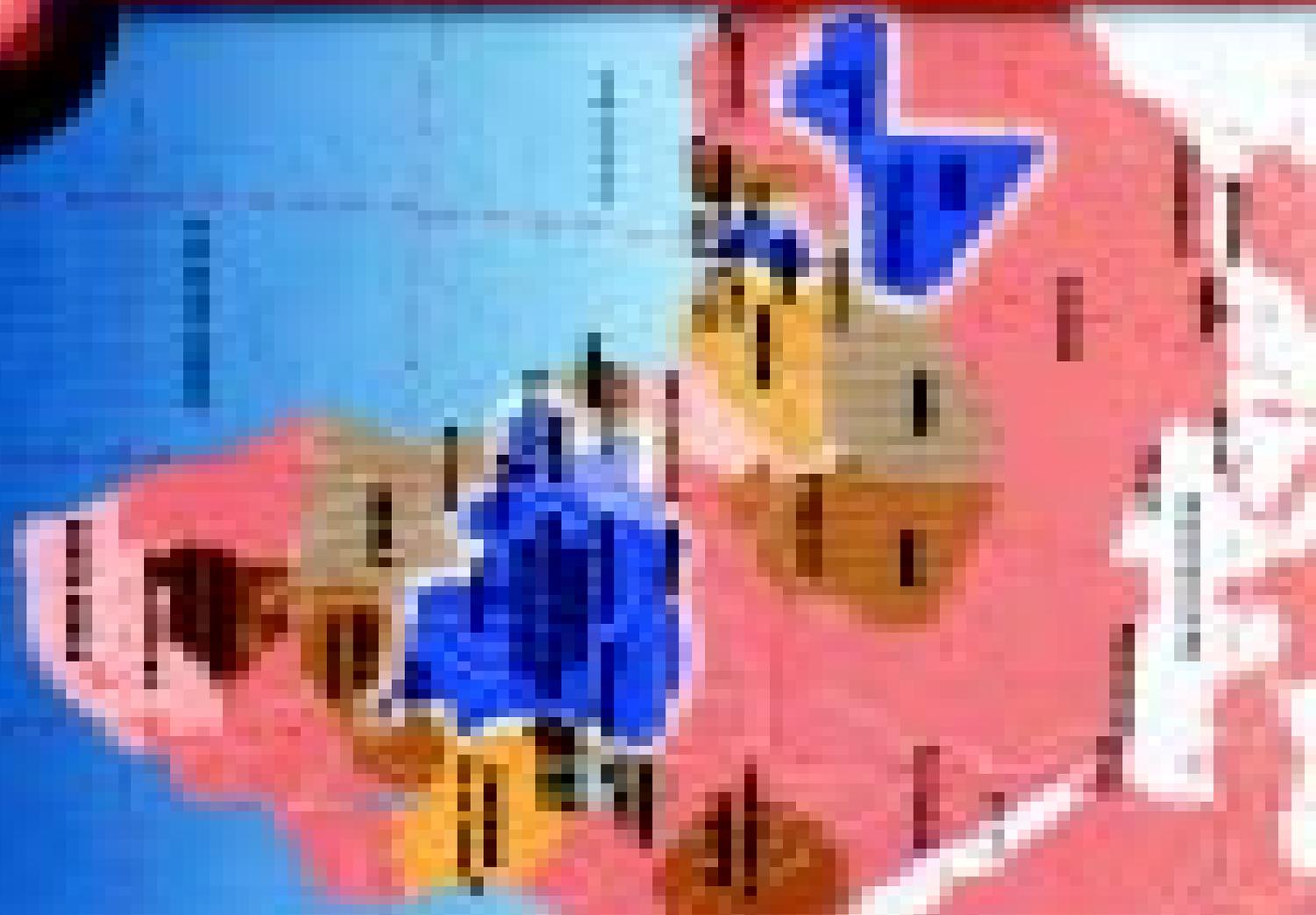
Robinson, Pearl. 1994. "The National Conference Phenomenon in Francophone Africa", dimuat dalam *Comparative Studies in Society and History*, no. 36. hal. 575-610.

Wiseman, John. 1996. *The New Struggle for Democracy in Africa*, Aldershot: Avebury.

kosong

Studi Kasus

KONFERENSI NASIONAL DI NEGARA-NEGARA AFRIKA YANG BERBAHASA PERANCIS



kosong

KONFERENSI NASIONAL DI NEGARA-NEGARA AFRIKA YANG BERBAHASA PERANCIS

Akhir 1980 dan awal 1990, negara di sub-sahara Afrika dihadapkan pada tekanan reaksi yang sama dari dalam dan luar untuk kebebasan sistem politik mereka. Krisis ekonomi dan kerusuhan sosial menciptakan peningkatan tuntutan terhadap elit politik untuk membebaskan sistem politik. Lingkungan internasional yang berubah secara dramatis sejak Perang Dingin dan sistem protektorat dalam mengembangkan dunia memberikan jalan pada tekanan yang lebih besar pada demokrasi dan demokratisasi khususnya dengan donor pemerintah dan komunitas internasional.

Konfrontasi dengan perlawanan yang kuat, kenaikan protes dan krisis ekonomi, peraturan-peraturan otoriter di berbagai negara mengenai kebutuhan untuk memperbaharui legitimasi dengan membuka sistem politik dan memulai dialog dengan oposisi mendorong pada perubahan demokratis. Warga negara mulai menekan rezim partai tunggal untuk membuka sistem pemilihan multi-partai. Satu mekanisme yang membantu dalam memfasilitasi proses ini adalah dialog dan konsensus termasuk di dalamnya partai politik oposisi dan organisasi masyarakat madani.

Seperti yang telah didiskusikan sebelumnya, konferensi nasional bisa menyediakan sebuah forum untuk kelompok yang bertentangan untuk berdiskusi dan bernegosiasi atas isu-isu politik secara damai, lingkungan yang tersusun, sebelum konflik kekerasan meledak. Dalam terminologi manajemen konflik, konferensi nasional bisa menyediakan sebuah bentuk kerangka kerja kelembagaan untuk bernegosiasi dan bangunan konsensus dan bisa juga digunakan untuk mencoba memecahkan tumbuhnya tuntutan politik dan oposisi untuk rezim sekarang ini tanpa usaha pada represi dan paksaan.

Dalam bagian ini akan kita lihat pengaruh yang kuat dari konferensi nasional di lima negara Afrika yang berbahasa Perancis.

Benin

Tahun 1989, Benin adalah negara yang tengah mengalami krisis. Kerusuhan sosial dan kebangkrutan ekonomi yang terjadi pada tahun 1989 berubah menjadi gerakan massa untuk pembaharuan demokrasi. Ketika represi pemerintah gagal untuk menekan kelompok protes, militer yang menempatkan Presiden Mathieu Kerekou yang telah berkuasa selama 17 tahun memulai untuk membuat konsensus politik, pertama dengan menunjuk aktivis hak asasi manusia yang terkemuka dan pembaharuan hukum pada pemerintah, yang kedua mengumumkan secara luas amnesti untuk lawan politik. Bagaimanapun tuntutan untuk kebebasan politik yang semakin besar tidak bisa ditenangkan. Dalam usaha untuk menangkap kembali inisiatif politik, Kerekou mengumumkan di bulan Desember 1989 bahwa *Partai Revolusi Rakyat Benin (People's Revolutionary Party of Benin/PRPB)* akan membuang ideologi Marxis mereka dan monopoli atas kekuasaan dengan mengizinkan secara legal partai oposisi dan memanggil rapat konferensi nasional untuk mendiskusikan perubahan undang-undang.

Komisi ini dibentuk untuk mempersiapkan konferensi rekonsiliasi nasional yang mencakup elemen luar dari masyarakat politik untuk mendiskusikan masa depan negeri. Partisipan mencakup pemerintah, partai politik (baik dari kelompok oposisi maupun mayoritas), serikat buruh, asosiasi agama, perwakilan militer dan kelompok perempuan. Pada awalnya konferensi ini harus lebih dari sekedar peran penasihat dan di anggap oleh beberapa dalam perlawanan sebagai taktik untuk mengalihkan perhatian. Dalam pengertian hukum yang ketat, konferensi ini tidak mempunyai sandaran konstitusi pada permulaannya. Lebih jauh lagi, tidak satupun dari partisipan dalam konferensi ini yang bisa menuntut mandat pemilihan rakyat sebab keanggotaan dari konferensi adalah ditunjuk bukan dipilih. Bagaimanapun perjanjian Uskup Cotonou sebagai pimpinan dari konferensi ini memberikan legitimasi moral.

Sampai pada waktu konferensi nasional ini mengadakan rapat pada bulan Februari 1990, Kerekou telah kehilangan kontrol dalam politik. Dia berharap bahwa konferensi nasional akan memberikan kesempatan kepadanya untuk mempertahankan kekuasaan dan memperbesar dasar kekuasaannya dengan membuka sistem politik dan membuat konsesi pasti. Bagaimanapun dari 448 delegasi ini kemudian segera mengumumkan diri otonom. Segera Kerekou merespon untuk mengumumkan hasil keputusan ini sebagai kudeta sipil. Pada akhirnya, bagaimanapun dia menerima keputusan yang membuat posisinya melemah, dukungan rakyat dinikmati oleh oposisi demokratis dan dukungan tidak pasti dari militer. Konferensi ini setuju untuk membiarkan Kekekou untuk mempertahankan kepresidenan, menunda pemilihan presiden secara demokratis dan menyatakan bahwa dia menerima keputusan dari konferensi; yang juga memutuskan bahwa Kerekou tidak akan dituntut dari segala kejahatan yang telah dilakukannya selama berkuasa.

Kemudian, konferensi ini bergantung pada konstitusi, membubarkan majelis nasional, membuat pos untuk perdana menteri dan menunjuk Nicephore Soglo, seorang bekas pegawai Bank Dunia sebagai perdana menteri. Konstitusi baru telah dirancang yang mana didalamnya menetapkan batas jabatan presiden dan pemilihan umum sistem multi-partai. Konstitusi ini disetujui lewat referendum pada bulan Desember 1990 dari 96% jumlah populasi. Pemilihan parlemen secara kompetitif diselenggarakan bulan Februari tahun 1991 dan pemilihan presiden dilaksanakan bulan Maret 1991. Dua puluh empat partai politik dan 13 kandidat termasuk Kerekou dan Soglo, berjuang dalam pemilihan parlemen. Koalisi Soglo, serikat untuk Kejayaan Pembaharuan Demokrasi (*Triumph of Democratic Renewal*) memenangkan pembagian yang paling besar dari kursi di parlemen dan Soglo kemudian menjadi presiden.

Penentuan dari kelanjutan kekalahan dalam pemilihan, Kerekou meminta pengampunan untuk penyalahgunaan kekuasaan selama masa pemerintahannya. Pemerintahan sementara setuju untuk tidak menuntut pengunduran diri dari sang diktator dan Kerekou merespon dengan mengikrarkan kesetiaan pada pemerintah baru. Pada akhirnya Kerekou mempertahankan kembali kekuasaan melalui pemilihan demokratis tahun 1996.

Apa yang telah dimulai majelis dengan tidak menegaskan secara jelas dan kadang berubah-ubah anggota menemukan dirinya sendiri dalam ruang dari beberapa hari

Studi Kasus: Konferensi Nasional di
Negara-negara Afrika yang Berbahasa
Perancis

membongkar hal yang telah lama didirikan, sekalipun berbahaya, rezim otoriter dan membuat kerangka kerja institusional untuk demokratisasi sistem politik di Benin.

Kongo (Brazzaville)

Sebelum demokratisasi, sistem politik masyarakat Kongo memperlihatkan banyak kesamaan dengan Benin. Negara ini diperintah oleh partai militer tunggal dengan kecenderungan pada Marxis-Leninisme, Partai Buruh Kongo (*Congolese Labour Party/ PCT*) dipimpin oleh Kolonel Denis Sassou-Nguesso.

Keburukan ekonomi dan ganjalan ketegangan sosial membawa erosi gradual dari monopoli politik yang dilakukan PCT, dan tahun 1990 beberapa kebebasan dari sistem politik dilangsungkan. Bulan Juli 1990 prinsip-prinsip transisi pada multi-partai diterima, para tahanan politik dibebaskan, dan pada akhir tahun, Marxis-Leninisme ditinggalkan. Bulan Januari 1991 dalam harapan mengawasi dan netralisasi proses kebebasan politik, Sassou-Nguesso mengambil inisiatif untuk mensahkan pembentukan partai politik. Awal tahun 1991, dia mengadakan rapat untuk semua partai dalam konferensi nasional untuk merencanakan masa depan politik negeri. Konferensi nasional terdiri dari 30 partai politik dan 141 asosiasi dan dipanggil rapat untuk periode tiga bulan yang dimulai pada bulan Februari 1991. Bagaimanapun, dengan cepatnya, konferensi ditangguhkan untuk satu bulan karena perselisihan antara PCT dan oposisi mengenai keseimbangan representasi. Bulan Maret ketika konferensi memanggil rapat berbagai kelompok oposisi dan memperoleh sebuah kemutlakan mayoritas baik dari delegasi konferensi (700 dari 1.000 kursi) dan kursi dalam badan pemerintahan konferensi (7 dari 11 kursi). Seperti halnya Benin, uskup Katolik Roma dipilih sebagai pimpinan dalam konferensi.

Meskipun Sassou Nguesso bersikeras bahwa konferensi seharusnya merupakan konsultasi, dia dipaksa untuk menyetujui tuntutan oposisi bahwa konferensi dideklarasikan sebagai badan otonom yang tidak memerlukan persetujuan pemerintah untuk keputusan-keputusannya. Konferensi ini mempunyai otoritas dan kemudian berjalan untuk membongkar keberadaan struktur politik otoriter sebelum konferensi itu sendiri dibubarkan bulan Juni 1991. Sassou-Nguesso diperbolehkan untuk mempertahankan kursi kepresidenan untuk periode sementara tapi kehilangan kekuasaannya, termasuk kontrol terhadap militer, yang mana dialihkan kepada perdana menteri yang kemudian menjadi kepala pemerintahan. Konferensi ini menghasilkan badan legislatif baru yaitu Dewan Tinggi Republik (*high council of Republic*) yang dirancang oleh konstitusi baru untuk diajukan dalam referendum. Juga memilih perdana menteri Andre Milongo, seorang non-partisan, teknokrat politik, dan pegawai Bank Dunia.

Sampai Desember 1991, legislatif sementara telah membuat draf konstitusi tetapi pada bulan Januari 1992, proses transisi ini dikhianati oleh pemberontakan yang dilakukan oleh militer. Rakyat melakukan protes dan ketidak-inginan Sassou-Nguesso untuk mendukung kudeta telah menggagalkan usaha dan koalisi baru disetujui lewat referendum bulan Maret 1992 setelah lima tahun tertunda.

Pemilihan multi-partai dilangsungkan pada bulan Juli-Agustus 1992. Meskipun Sassou-Nguesso dan PCT berjuang untuk pemilihan presiden dan parlemen, mereka dikalahkan

oleh partai koalisi baru, *Pascal Lissouba's Pan-African Union for Social Democracy* (UPDAS). Pengalaman demokratis di Kongo bagaimanapun tumbang tahun 1997-1998 ketika Sassou-Nguesso merebut kekuasaan secara paksa.

Mali

Sebaliknya dari Benin dan Kongo (Brazzaville), konferensi nasional di Mali mempunyai peran yang lebih terbatas dalam proses transisi dan menampilkan lebih dari sekedar bangunan mekanisme konsensus setelah jatuhnya diktator Moussa Traore.

Kondisi perkembangan oposisi dibawah kepemimpinan diktator Traore selama 22 tahun dan letupan tuntutan untuk sistem multi-partai, meledak dalam kerusuhan di jalanan ibukota Bamako dan kota lainnya selama bulan pertama tahun 1991. Tanggal 26 Maret 1991, Traore dijatuhkan oleh kudeta militer di bawah Amadou Toumani Toure, seorang reformis. Komite Transisi Untuk Keselamatan Rakyat (CTPS) dibentuk yang terdiri dari 10 militer dan 15 orang sipil anti-Traore yang dipimpin oleh Toure. CTPS menunjuk Soumana Sacko, seorang senior yang sangat dihormati dari kantor UNDP, sebagai perdana menteri dan pemerintahan teknokratik dibentuk. Tanggal 5 April 1991, CTPS disahkan formasi partai politik dan mengumumkan tujuannya untuk memerintah untuk periode 9 bulan yang diakhiri dengan konstitusional referendum dan pemilihan umum multi-partai. Dari permulaan itu diputuskan bahwa CTSP bertindak sebagai wewenang transisi menunda pendirian institusi demokratis. Sebagai bagian dari proses ini CTSP menyelenggarakan konferensi nasional bulan Juli dan Agustus 1991.

Konferensi ini terdiri dari 1.800 delegasi, 42 partai politik dan 100 asosiasi. Kelompok ini mendiskusikan secara terinci transisi menuju demokrasi dan membuat rancangan konstitusi baru. Prinsip dari transisi itu sendiri sudah siap diputuskan sebelum konferensi dibuka. Kemudian berbeda dengan dua contoh sebelumnya, konferensi tidak merasa butuh untuk menyatakan ke-otonomian-nya dan itu diterima bahwa Toure dan CTSP akan tetap berkuasa sampai pemilihan secara demokratis bisa dilaksanakan. Tidak seperti Kerekou dan Sassou-Nguesso, Toure membuat itu menjadi jelas bahwa dia tidak punya maksud untuk mengambil bagian dalam pemilihan umum tersebut.

Konferensi nasional di Mali bukanlah arena utama untuk mengatur konflik antara rezim penguasa dengan oposisi. Tugas utama dari konferensi adalah untuk menjabarkan cara kedepan dari warisan rezim sebelumnya dan menggambarkan konstitusi baru yang kemudian bisa disetujui melalui referendum. Konstitusi baru ini dirancang sebagai republik ketiga yang menegaskan keberadaan dari sistem multi-partai bersama dengan kebebasan badan peradilan, kebebasan kersekratik, berpendapat, berkumpul dan hak untuk mogok. Konstitusi ini disetujui lewat referendum bulan Januari 1992, dimenangkan oleh Partai *Alpha Oumar Konare of the Adema*.

Togo

Lebih dari seperempat abad, sistem politik Togo telah mendominasi oleh figur menakutkan, Etienne Eyadema, yang berkuasa melalui kudeta tahun 1967. Sejak tahun 1969, Togo secara resmi menjadi negara yang mempunyai sistem partai tunggal dengan *Rally of Togolese People* (RPT) sebagai partai pemerintah. Dalam kenyataannya, RPT adalah

**Studi Kasus: Konferensi Nasional di
Negara-negara Afrika yang Berbahasa
Perancis**

sandaran depan militer yang diatur sesuai keinginan Eyadema dan suku Kabre di utara.

Terdorong oleh peristiwa-peristiwa di beberapa tempat dalam wilayah yang sama, tekanan rakyat atas demokratisasi muncul awal 1990. Bulan Maret 1991 Eyadema setuju untuk mendirikan sistem multi-partai tapi menolak untuk mengakui tuntutan oposisi untuk konferensi nasional. Hal ini menjadi jelas bahwa semangat dari oposisi untuk konferensi dan keengganan dari Eyadema dipengaruhi oleh baik peristiwa Benin; sementara itu oposisi bersemangat untuk meniru pengalaman Benin, Eyadema sendiri memutuskan untuk menghindari hal itu.

Bulan Juni 1991, koalisi baru dari kekuatan oposisi membentuk Front Oposisi Demokratik (*Democratic Opposition Front/FOD*) yang mana termasuk didalamnya partai politik dan serikat buruh dan meluncurkan mogok secara umum. Singkatnya, tekanan ini terbayar dan Eyadema setuju untuk menyelenggarakan konferensi nasional yang dibuka bulan Juli 1991 dan diikuti oleh 1.000 orang delegasi yang dipimpin oleh seorang uskup Atakpame. Konferensi ini kemudian menyatakan diri otonom. Perwakilan pemerintah menolak pernyataan tersebut dan kemudian keluar dari konferensi. Meskipun mereka kembali satu minggu kemudian, mereka menolak untuk menerima pernyataan diri otonom dari konferensi: Eyadema berargumentasi bahwa otonomi tidak bisa hanya berdasar pada hak pilih universal, yang mana tidak dicukupi oleh konferensi. Meskipun pemerintah memaksa dengan mengirinkan wakil dan berpartisipasi dalam konferensi, tapi itu jelas bahwa mereka tidak akan terikat oleh keputusan-keputusan yang diambil.

Dalam peninjauan kembali, hal itu jelas bahwa konferensi nasional Togo secara signifikan melebihi kekuatan mereka sendiri dan melemahkan rezim. Seperti di Benin, konferensi ini memutuskan untuk melucuti Eyadema dari kekuasaannya, membentuk badan legislatif sementara yang baru dan pemerintahan, membongkar RPT dan memilih pengacara hak asasi manusia sebagai perdana menteri sementara. Tanggal 26 Agustus, Eyadema menangguk konferensi untuk meneruskan jabatannya yang berakhir tanggal 28 Agustus, hal ini jelas bahwa kekuasaan yang nyata masih di tangan Eyadema. Setelah konferensi Eyadema menggunakan militer untuk mengganggu musuh politiknya dan mempertahankan kunci kekuasaannya. Meskipun pemilihan presiden diselenggarakan tahun 1993, mereka tidak bisa dipertimbangkan bebas dan jujur.

Republik Demokratik Kongo (bekas Zaire)

Zaire (sekarang menjadi Republik Demokratik Kongo) juga memiliki konferensi nasional tetapi bekas presidennya Mobutu Sesi Seko mengatur untuk mengontrol dan menetralkan prosesnya, menghalangi semua usaha konferensi nasional untuk menyelesaikan tugasnya dan perubahan substansial dari rezim melalui pemilihan umum multi-partai. Sampai tahun 1990, ketika Mobutu setuju untuk mengizinkan sistem multi-partai, Zaire dalam praktiknya dulu merupakan negara yang hanya mempunya partai politik tunggal dengan Popular movement of the revolution (MPR) satu-satunya partai sah yang dimiliki oleh setiap warga negara secara otomatis. Dalam praktiknya, MPR merupakan sarana bagi kekuasaan Mobutu, menyandarkan kekuasaannya pada pada militer dan khususnya pengawal presiden.

Tahun 1990 terjadi demonstrasi massa pro-demokrasi, mogok anti-pemerintah dan tekanan dari patron eksternal, Mobutu setuju untuk memperbolehkan keberadaan partai oposisi; 130 terbentuk yang artinya bahwa oposisi adalah sangat terpecah. April 1991, dia mengumumkan bahwa konferensi nasional bisa dilaksanakan. Mobutu mengikuti protes anti pemerintah yang semakin membesar, menanggukuhkan kongres bahkan sebelum terlaksana. Koalisi yang rentan, seperti Serikat Suci (*sacred union*) yang terakhir dibentuk dan konferensi nasional Zaire pada akhirnya dibuka bulan Agustus 1991. Meskipun hal itu mengingatkan dalam keberadaan formal sampai Desember 1992 (jauh lebih panjang dari konferensi nasional Afrika Barat lainnya), konferensi ini sering kali ditanggukuhkan dan ketidak-cocokan antara pemerintah dan kekuatan oposisi terjadi secara tetap. Konferensi ini memproduksi sebuah draft konstitusi tetapi Mobutu masih berada dalam kontrol dan negeri ini menjadi secara kronis tidak stabil.

Konferensi nasional Zaire tahun 1991-1992 dan tindak lanjut dari dewan tinggi republik tahun 1993-1994, sementara tidak menggantikan sebagai instrumen transisi demokratis dari otoriter Mabututu, telah menyumbang pembukaan tempat politik. Forum ini memperbolehkan kekuatan opsi untuk menggunakan beberapa pengaruh pada point dimana sewaktu-waktu ada tuntutan kompetisi dari otoritas pemerintah dari majelis tinggi dan kebusukan rezim Mobutu. Tokoh oposisi yang terkenal seperti Etinne Tshisekedi muncul untuk menantang rezim dan bahkan secara singkat berbagi kekuasaan seperti pengalaman demokratisasi diluncurkan tetapi sebelum itu terlambat. Lebih jauh lagi proses ini membawa pada perencanaan luas untuk mencatat pemilihan tahun 1997 -pemilihan yang tidak dilaksanakan, setelah perang sipil pecah dan kekuatan pemberontak dari presiden Laurent Kabila mengalahkan militer Mobutu. Meskipun demikian, banyak partai di Kongo khususnya oposisi melanjutkan untuk mengarahkan kerja dari konferensi nasional dan secara partikular visi konstitusional dari demokrasi federal dengan derajat tinggi pada peralihan. Visi dari negara federal bisa menyusun tahapan untuk pembaharuan usaha-usaha menuju demokratisasi dari Republik Demokratik Kongo di bawah pemerintahan Kabila.

Pelajaran yang bisa dipetik

Konferensi nasional di Benin, Kongo, dan Mali cukup berhasil dalam menyediakan mekanisme institusional untuk transisi menuju sistem politik yang demokratis. Bagaimanapun hal tersebut akan menyedatkan untuk melihat konferensi nasional sebagai sebuah jenis tongkat gaib kelembagaan yang bisa digunakan untuk memproduksi transisi demokratis. Pengalaman Togo dan Zaire gagal untuk memproduksi transisi demokratis, meskipun hal ini merupakan harapan dari oposisi dari dua kasus tersebut. Dalam kasus Togo, Eyadema sukses dalam mengontrol dan menetralkan proses, kadang dengan menggunakan paksaan dan intimidasi sedangkan di Zaire keseluruhan perancangan proses dipaksa untuk memperoleh beberapa legitimasi internasional.

Kekuatan

Forum bagi semua sisi untuk mengungkapkan pandangan-pandangan. Konferensi nasional menyediakan sarana untuk semua sisi, dari tingkat nasional sampai tingkat bawah untuk mengungkapkan pandangan-pandangan mereka, kepentingan dan tujuan politik. Proses dialog ini termasuk memfasilitasi bangunan konsensus nasional pada hak fundamental dan kepentingan dengan tujuan pembangunan yang stabil dan demokratis sosial order. Sampai pada konsensus nasional adalah genting khususnya selama waktu tersebut ketika legitimasi pemerintah memudar dan bangunan institusi politik diperlukan. Hal ini menarik untuk dicatat bahwa tanpa kecuali semua dari 11 negara yang dipanggil rapat dalam konferensi nasional merekam kemajuan dalam kebebasan politik sampai tahun 1992.

Kelemahan dan pelajaran-pelajaran

Bisa menetralkan dan manipulasi dengan penguasa. Hal yang sangat sulit untuk mengantisipasi bahwa isu bisa ditujukan kepada konferensi nasional dan bagaimana partisipasi akan mengatur sebuah konferensi. Sebuah konferensi nasional bisa dimulai dengan ketidaksetujuan yang kacau balau dari keanggotaan konferensi dan partisipasinya seperti pemerintah dan perjuangan oposisi untuk mengontrol manajemen konferensi. Meskipun faktor struktural sangat penting, derajat kontrol dari proses transisi demokratis oleh para otokrat dan kemampuan mereka untuk menentukan kondisi dalam proses seharusnya tidak didiamkan begitu saja. Proses konferensi nasional bisa dinetralkan dan dimanipulasi oleh penguasa.

Tentu saja pengalaman Negara-negara Afrika yang berbahasa Perancis Afrika memperlihatkan bahwa sebuah konferensi dilaksanakan setelah yang lainnya, penguasa mencoba untuk mengontrol proses dan secara bertahap mempelajari bagaimana menetralkannya. Mengenai Mobutu di Zaire mengilustrasikan kasus dimana netralisasi dan manipulasi konferensi nasional digunakan sebagai alat taktik daripada negosiasi perubahan politik. Beberapa pemimpin menolak untuk menyetujui konferensi nasional sama sekali (seperti Biya di Kamerun atau Kolingba di Republik pusat Afrika). Yang lain mencoba memadukan proses tersebut untuk keuntungan mereka seperti Bongo di Gabon yang menangkap pimpinan oposisi ketika dia dipanggil rapat pada konferensi nasional tanpa pemberitahuan dan memanipulasi hasil rapat. Yang lain menolak dan disembunyikan seperti Eyadema yang menarik kembali delegasi pemerintahannya dari konferensi di Togo setelah mendeklarasikan diri otonom dan menundanya ketika konferensi mencoba untuk menjatuhkan kekuasaannya atas pasukan militer. Di Afrika Selatan, oposisi ANC keluar dari CODESA bulan Juni 1992 menyela hasil rapat untuk beberapa bulan dan menggunakan partisipasi mereka sebagai alat tawar (lihat kasus Afrika Selatan). Pengalaman Sossou-Nguesso adalah pelajaran yang tajam untuk presiden pada yang terpenting dalam mengawasi transisi secara personal. Seibou, di Nigeria telah dipatahkan kekuatan terhormatnya dalam sebulan oleh konferensi nasional, mengambil keputusan untuk turun dari nominasi presidensi dibandingkan menghadapi penghinaan. Dalam beberapa kondisi, kepala negara menggunakan militer untuk mengintimidasi, memenjarakan bahkan menghilangkan lawan-lawan politiknya. Dalam kasus Traore hal tersebut merupakan

konterproduktif sejak militer Mali menolak untuk menjadi alat operasi. Sebaliknya Eyadema di Togo dengan sukses menggunakan militer yang diperintah dalam proses demokratisasi dari tahun 1990 sampai pemilihannya kembali tahun 1993.

Waktu. Meskipun konferensi nasional yang berbeda merefleksikan konteks sosial ekonomi yang berbeda, mereka juga dibentuk oleh perbedaan strategi waktu yang digunakan oleh rezim yang berkuasa; secara spesifik pendekatan cepat dan lambat. Pendekatan cepat oleh penguasa melibatkan pendirian konferensi nasional pada tahap awal dengan maksud baik untuk menjaga inisiatif dan tidak memberikan cukup waktu kepada oposisi untuk mengorganisir. Pendekatan lambat terdiri dari dalam menunda kecepatan dari proses selanjutnya dengan maksud untuk membeli waktu untuk membangun dukungan dan menolak dukungan tersebut untuk oposisi untuk kondisi mencoba untuk memecah-belah oposisi atau kooptasi dalam mayoritas.

Instabilitas. Konferensi nasional (dengan pengecualian Afrika Selatan dan Kenya) merupakan sebuah fenomena utama di Negara-negara Afrika berbahasa Perancis yang terdapat dalam rezim satu partai (10 keluar dari 11 negara) dan menyerupai sistem politik semi struktur presidensial Perancis. Sistem ini pada akhirnya bisa membawa pada dua kekuatan konflik keatas jika mayoritas parlemen (lihat seksi 4.3 mengenai tipe eksekutif dalam buku ini). Situasi ini, terjadi ketika itu, cenderung untuk meningkatkan instabilitas dari sistem politik

Harapan yang besar. Dalam beberapa kasus, konferensi nasional, dilebih-lebihkan peningkatan harapan berkenaan dengan kemandirian dari beberapa mekanisme untuk transisi demokratik, terlepas dari kondisi yang lain- seperti pengalaman ditunjukkan oleh Benin. Dengan demikian, beberapa sarana atau mekanisme masih bisa menampilkan kesempatan untuk membawa tentang pokok perubahan politik.

Keseimbangan kekuasaan. Perbandingan antara kesuksesan dan kegagalan dari konferensi nasional dalam menyajikan transisi pokok pada bentuk demokratik dari anjuran aturan yang dalam beberapa kasus hasil-hasilnya ditentukan oleh sumber daya dari kekuasaan yang nyata, khususnya kekuatan ekonomi dan militer yang mana menentang sisi dalam konflik yang bisa mempekerjakan atas satu sama lain. Variasi kekuatan domestik yang dihitung sama lebih dari kesamaan prosedural atau ketidaksihan dari berbagai konferensi.

4.9 Keadilan Transisi

4.9 Keadilan transisi

Strategi untuk menanggulangi masa lalu telah disusun dari pelaku kriminal yang besar-besaran dari pendukung pemerintahan yang lalu tanpa syarat menutup buku. Dalam bagian ini kita meninjau kembali beberapa strategi dan memeriksa pro dan kontra para pelaku dan hukumannya. Pada bagian selanjutnya, kita memeriksa dua mekanisme secara detail - komisi kebenaran dan pengadilan penjahat perang.

4.9.1 Kebijakan untuk menanggulangi masa lalu**4.9.2 Kasus untuk menentang hukuman dan/atau pembersihan nama baik****4.9.3 Kasus melawan penghukuman****4.9.4 Kendala-Kendala****4.9.5 Kesimpulan**

Boks 10 Kebijakan untuk menanggulangi masa lalu (h. 276)

4.9.1 Kebijakan untuk menanggulangi masa lalu

Menanggulangi masa lalu selama transisi dari rezim represif pada demokrasi telah mengambil bentuk variasi yang bermacam-macam. Semua kebijakan memilih melibatkan jawaban-jawaban untuk dua pertanyaan: apakah akan mengingat atau melupakan penyiksaan dan apakah akan menjatuhkan sanksi pada individu yang bertanggung jawab pada penyiksaan ini. Beberapa dari kebijakan ini berorientasi pada para pelanggar (amnesti, prosecution dan lustration) yang lain adalah orientasi korban (kompensasi dan tindakan simbolik). Komisi kebenaran diarahkan baik untuk para pelaku dan korban.

Amnesti. Jaminan absolut dari amnesti adalah satu dari akhir spektrum. Dalam beberapa kasus ketidak-terbatasan pemaafan adalah hasil dari amnesti itu sendiri yang mana elit-elit yang akan keluar menyerahkan dirinya sendiri sebelum transisi dilangsungkan. Dalam kondisi yang lain kekebalan hukum adalah hasil negosiasi antara pemimpin lama dengan yang baru. Di Uruguay misalnya pemerintah yang telah berhasil membuat kepemimpinan diktator militer, mendapat tekanan dari militer, hukum amnesti tahun 1986. Rute ketiga menuju kekebalan hukum adalah ketika kekuatan demokrasi setuju untuk memberikan kekebalan hukum pada individu yang mengakui kejahatan membela atau menentang dari rezim yang lalu adalah kasus di pasca pemerintahan Franco di Spanyol.

Pilihan kebijakan melibatkan jawaban untuk dua pertanyaan kunci apakah untuk mengingat atau melupakan penyiksaan dan apakah untuk memberikan sanksi pada individu-individu yang bertanggung jawab untuk penyiksaan tersebut

Komisi Kebenaran. Memaafkan tapi tidak melupakan adalah substansi dari pilihan kebijakan kedua. Format biasanya adalah komisi kebenaran nasional atau internasional (lihat bagian berikut ini). Tujuan pertama dari komisi ini adalah untuk menyelidiki nasib dari individu dan bangsa secara keseluruhan dibawah cara kerja rezim. Tujuannya bukan untuk menuntut dan menghukum. Contoh komisi kebenaran termasuk Komisi Nasional Chili untuk Kebenaran dan Rekonsiliasi (1990), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Afrika Selatan (1995-1998) dan Komisi Kebenaran dukungan PBB di El Savador (1991).

Pembersihan Nama Baik. Agen pembatalan dari kebijakan rahasia dan informan mereka, dari hakim dan guru, pegawai negeri dan personel militer adalah tiga cara untuk mengalamatkan pertanyaan penghitungan kesalahan masa lalu. Kadang itu juga termasuk hilangnya hak sipil dan politik. Dalam negara pasca-komunis di Eropa bagian timur dan tengah, penyingangan pekerja telah menjadi salah satu kebijakan.

Boks 10

Kebijakan untuk Menanggulangi Masa Lalu

1. **Amnesti.** Kemutlakan amnesti bisa dijamin melalui amnesti itu sendiri dimana pengeluaran dari elit-elit unilateral menyerahkan dirinya sendiri, melalui negosiasi antara pemimpin lama dan pemimpin baru atau melalui persetujuan dengan kekuatan demokratik baru
2. **Komisi Kebenaran.** Tujuan utamanya adalah menyelidiki nasib dari individual dan bangsa secara keseluruhan bukan untuk menuntut atau menghukum.
3. **Pembersihan nama baik.** Agen pembatalan dari kebijakan rahasia dan informan mereka adalah hakim dan guru, pegawai negeri dan personil militer
4. **Hukuman kriminal.** Hal ini bisa dilakukan oleh badan internasional (seperti pengadilan kriminal untuk bekas Yugoslavia) atau pengadilan nasional
5. **Kompensasi.** Kompensasi oleh negara (perbaikan moneter, kesehatan gratis dan perlakuan psikologis, pengurangan kepentingan dalam pinjaman untuk pendidikan dan pembangunan rumah) dan pendirian permanen untuk mengingat masa lalu (monumen, musem, dan hari libur umum, dan lain-lain)

4.9 Keadilan Transisi

Hukuman kriminal. Interpretasi paling radikal dari pengakuan dan akuntabilitas sekaligus merupakan penuntutan kriminal para pelaku. Tugas ini bisa diambil oleh badan internasional seperti kasus Mahkamah Kejahatan Internasional bagi bekas Yugoslavia. Pengadilan nasional juga menjalankan fungsi ini. Contoh baru-baru ini di Ethiopia dimana sekitar 5.000 pegawai bekas rezim Mengistu telah dipenjarakan. Sebaliknya, sebagai sebuah strategi menghadapi masa lalu, para jaksa penuntut umum hampir tidak memperoleh dukungan yang berarti di Eropa bagian timur dan tengah pasca tahun 1989 dan dalam rezim pasca-otoritarian di Amerika Latin.

Kompensasi. Penuntutan atau pengetahuan umum dari kebenaran bisa dilihat sebagai urusan yang belum lengkap dengan kejahatan yang dilakukan oleh rezim sebelumnya. Langkah tambahan bisa termasuk didalamnya kompensasi oleh negara (perbaikan moneter, kesehatan gratis dan perawatan psikologis dan pengurangan bunga pinjaman untuk pendidikan dan pembangunan rumah) dan pendirian secara permanen memorabilia seperti monumen, museum, tempat hiburan umum, dan seremoni. Di Afrika Selatan, beberapa pengukuran dilihat untuk menyediakan saluran untuk ekspresi non- kekerasan dari perasaan sakit dan kemarahan.

4.9.2 Kasus penuntutan dan/atau membersihkan nama baik

Dalam debat publik yang sedang berjalan diatas keadilan pasca-transisi, pemimpin politik, akademisi dan analisis lain dibagi dalam bermacam point. Pertanyaan yang paling memecah belah sejauh ini adalah bagaimana menyeimbangkan tuntutan keadilan terhadap beberapa terutama secara politis, faktor-faktor yang membuat resiko utama penuntutan untuk rezim yang baru. Mereka yang menekankan keuntungan dari efek penuntutan membawa kedepan dua alasan yang krusial. Pertama menghukum para pelaku dari rezim yang lalu memperluas penyebab bangunan atau membentuk kembali secara moral hanya tata tertib. Alasan kedua yang harus dilakukan dengan mendirikan dan menjunjung demokrasi baru yang menggantikan sistem otoritarian.

Membangun kembali tatanan yang adil dan bermoral. Argumentasi dari pendukung tuntutan adalah keadilan harus ditegakkan dengan maksud untuk membangun kembali moral yang telah pecah. Mereka percaya bahwa pengganti pemerintah memperlihatkan itu, pertama-tama, sebagai kewajiban moral terhadap korban dalam sistem represif. Hukum pasca- otoritarian disajikan untuk mengobati luka-luka dan memperbaiki kerusakan privat dan publik yang ditimbulkan oleh rezim sebelumnya. Dengan menyediakan sejenis proses pembersihan ritual, hal ini juga membuka cara untuk moral dan politik yang baru. Seperti yang ditanya Adam Michnik, seorang pemimpin oposisi yang terkenal dari Polandia

saat pemerintahan komunis, apa yang dia pikirkan adalah sejenis pembersihan, seorang penulis dari Jerman menjawab:

“Jika kita tidak menyelesaikan masalah ini dalam cara yang tepat, maka akan mengejar kita seperti yang dilakukan oleh Nazi. Kita tidak membebaskan diri kita sendiri dan ini telah menjadi beban batin selama bertahun-tahun.”

Memperkuat demokrasi yang rentan. Banyak yang percaya bahwa dalam bulan pertama setelah transisi, keberlangsungan hidup rezim pengganti bergantung pada lalu dan aksi teguh melawan pendukung pejabat otoritarian dan para pengikutnya. Beberapa aksi seperti bisa dilihat sebagai perlindungan perlu terhadap sabotase “dari dalam”. Lebih lagi jika isu proses penuntutan sisa tidak disentuh bentuk lain dari kekacauan sosial politik dengan pembuatan ikhtisar atau tak terkendalikan menyaring dari personel politik, jurnalis dan para hakim bisa dihasut seperti halnya kasus Polandia pasca- komunis.

Legitimasi. Apa yang baru atau mendudukan kembali kebutuhan demokrasi adalah legitimasi. Kegagalan untuk menuntut dan menyelesaikan masalah bisa membangkitkan perasaan sinisme dan ketidak-percayaan terhadap sistem politik. Hal ini jelas sekali apa yang telah terjadi di beberapa negara di Amerika Latin.

Konsolidasi demokrasi jangka panjang. Beberapa analis percaya bahwa penuntutan juga memperluas konsolidasi demokrasi jangka panjang. Mereka berpendapat bahwa amnesti mengancam kode penanaman dan prilaku dengan dasar peraturan hukum. Mereka mengklaim bahwa penerapan diskriminasi dari hukum kriminal, hak istimewa terdakwa (seperti pemimpin militer) akan membiakan sinisme terhadap aturan hukum.

Menghalangi pelanggaran hak asasi manusia di masa depan. Pada akhirnya penuntutan dilihat sebagai penolakan paling potensial terhadap tindak penyiksaan masa depan dari hak asasi manusia.

4.9.3 Kasus melawan penghukuman

Beberapa analis berargumentasi bahwa menuntut yang diduga menanggung tanggung jawab atas kejahatan di masa lalu adalah resiko dan ambivalen. Kata mereka, hal ini tidak menjamin bahwa pengaruhnya akan berguna bagi demokrasi. Mereka berargumentasi bahwa partisan keadilan selalu bersembunyi dibelakang layar dan penuntutan tersebut bisa memiliki efek yang besar pada demokrasi yang masih hijau. Raoul Alfonsin seorang presiden Argentina yang dipilih setelah kolapsnya rezim militer menulis bahwa:

4.9 Keadilan Transisi

“Dalam analisis akhir, hukuman merupakan satu instrumen tapi bukan tunggal atau yang satu lebih lebih penting untuk membentuk nurani moral kolektif.”

Bisa melanggar peraturan dan kemudian memperlemah legitimasi rezim baru. demokrasi baru menempatkan nilai tinggi untuk aturan hukum dan hak asasi manusia, tapi hukum pasca- transisi melibatkan sejumlah keputusan yang bisa menyalahgunakan prinsip-prinsip hukum ini. Ini bisa memaksa elite pengganti untuk melanggar prinsip aturan hukum sehari-hari sementara menilai tingkah laku yang tidak demokratis dari masa lalu sangat bisa memperlemah legitimasi dari rezim yang baru.

Sebagai contoh prinsip dari pemisahan kekuasaan dan peradilan yang tidak memihak ketika berurusan dengan pertanyaan siapa yang akan bertindak sebagai hakim dalam rezim otoriter. Tekanan politik, batasan waktu dan tidak cukup tersedianya personel peradilan bisa membawa menuju elit pasca- transisi untuk menciptakan pengadilan khusus yang mana penempatan memainkan peran penting. Hal ini bertentangan dengan tuntutan berargumentasi membuat perubahan dari norma-norma legal yang penting hampir tidak bisa dihindari. Beberapa pengadilan khusus bisa, tentu saja menjadi instrumen dari partisan balas dendam sejak ketidak profesionalan hakim merupakan target yang mudah untuk menekan oleh eksekutif, media dan opini publik. Hal inilah yang terjadi pada pasca- perang Belgia dan Perancis 50 tahun yang lalu.

Hukum setelah transisi harus mengambil tempat dalam kerangka waktu. Kerangka ini terdiri dari jawaban atas dua pertanyaan apakah kita menerima secara de facto perundang-undangan kriminal yang lalu? Dan apakah keberadaan batasan statuta akan dinaikan atau ditegakkan? Pertanyaan pertama berhubungan dengan prinsip *nulum crimen sine lege, nula poena sine lege* Prinsip ini mempunyai arti bahwa tidak ada perilaku akan diberikan hukuman kecuali jika hal tersebut dijelaskan dengan tepat dalam perundang-undangan yang berkenaan dengan hukum (penal law), dan tidak ada sanksi hukum bisa diberikan kecuali dalam hal melakukan menurut hukum yang menggambarkan hal itu sebelumnya pada komisi pelanggaran. Pertanyaan kedua berurusan dengan penaikan keberadaan batasan statuta adalah fakta-fakta penting dalam negara pasca- komunis. Kekejaman terhadap kehidupan dan kepemilikan ada hampir di tahun 1940 an dan selama tahun 1950 an. Dalam banyak kasus seperti Hungaria dimana 30 tahun batasan statuta, berada hasil laporan kriminal untuk yang paling tercela pelanggaran hak asasi manusia dihalangi dengan alasan kehilangan waktu. Mereka yang tidak menyetujui penuntutan menegaskan bahwa pemeriksaan pengadilan pasca- transisi pada akhirnya akan menghasilkan perubahan dalam aturan permainan setelah kenyataan, dengan melaksanakan legislasi yang berlaku surut atau menetapkan batasan statuta pertama yang telah berakhir.

Hukum pasca-transisi cenderung menjadi keadilan yang gawat darurat. Hal ini khususnya benar jika itu datang dalam fase awal dari transisi. Kondisi ini kemudian jarang cocok untuk penyortiran cermat dari semua gradasi dalam tanggung jawab untuk pelanggaran dari masa lalu.

Keberlangsungan proses demokrasi. Demokrasi baru atau mendudukan kembali adalah bagunan lemah. Untuk alasan impunity ini atau pada akhirnya menjadi toleransi dalam menangani pelanggaran di masa lalu akan menjadi prasyarat untuk keberlangsungan proses demokrasi. Hal ini pertama resiko dari ketidakstabilan tindakan. Pemimpin militer yang merasa terancam oleh tuntutan bisa mencoba untuk membalikan bagian kejadian dengan kudeta atau pemberontakan. Masalah ini khususnya memburu demokrasi baru di Amerika Latin.

Penciptaan sub-kultur dan jaringan permusuhan demokrasi. Pengenalan secara fisik dan pengusiran sosial dari bagian tertentu dari populasi, berdasar pada putusan pengadilan kriminal, bisa menghalangi konsolidasi demokratik dengan membawa pendukung dari rezim yang lalu menuju isolasi sosial dan politik. Hal ini akhirnya bisa menghasilkan rancangan sub-kultur dan jaringan yang mana dalam jangka waktu panjang bisa menjadi permusuhan untuk demokrasi.

Menghalangi rekonsiliasi. Penuntutan kriminal bisa juga menghalangi rekonsiliasi yang dibutuhkan oleh demokrasi untuk berfungsi. Kebutuhan untuk menutup barisan adalah salah satu argumen dari pendukung hukum amnesti. Lihat justifikasi Presiden Uruguay yang bernama Sanguinetti hukum amnesti pengampunan pelanggaran rezim militer yang lalu: "selama 12 tahun pemerintahan diktator, telah meninggalkan tanda yang mana dibutuhkan waktu yang panjang untuk mengobatinya dan sangatlah baik untuk melakukan hal tersebut".

Administrasi dan personel manajerial. Keberlangsungan hidup dari demokrasi baru tergantung juga pada kemanjurannya. Pencapaian jauh dari pembersihan administratif dan personel manajerial bisa di konter-produktif sebab itu membahayakan secara buruk kebutuhan pembangunan ekonomi dan politik dari negara. Pertimbangan presiden dari konsekuensi suatu masalah pembubaran dari pegawai negeri dan pekerjaan dibidang industri yang tinggi telah terdengar secara reguler di negara pasca- komunis di Eropa timur dan pusat.

Berurusan dengan masa lalu merupakan tugas yang tak bisa dielakkan dari rezim demokratik baru. Para elit pengganti bisa menolak banyak aspek sulit dan eksplosif seperti penugasan. Tetapi tidak ada jalan lain. Pilihan harus ditetapkan. Satu guideline menuju demokrasi dari hasil tulisan Samuel Huntington menyatakan bahwa:

4.9 Keadilan Transisi

“Pengenalan isu menuntut dan menghukum vs memaafkan dan melupakan, setiap alternatif merepresentasikan kuburan masalah yang pada akhirnya tidak memuaskan bagian yang akan, jangan menuntut, jangan menghukum, jangan memaafkan dan diatas lainnya jangan dilupakan.”

Masalah utama adalah beberapa argumen dari perdebatan pengampunan dengan menghukum agak sedikit kontradiktif. Kebanyakan pemimpin politik, jurnalis dan akademisi kelihatannya setuju bahwa tantangan penting adalah mogok untuk keseimbangan antara tuntutan keadilan dan kebijaksanaan politis atau dengan kata lain untuk mendamaikan etnis penting sekali dan batasan politik. Hal ini tidak mudah untuk dimulai. Hal ini membawa kesulitan dan dalam kesempatan berbelit-belit analisis untung rugi. Setiap pengeluaran dan penerimaan, baik politik maupun moral dari pengampunan dan hukuman harus seimbang satu sama lain.

4.9.4 Kendala-kendala

Dalam konfrontasi mereka dengan banyak pertanyaan dan dilema yang berurusan dengan proses masa lalu, elit politik dan peradilan mempunyai kebebasan terbatas dalam bertindak. Beberapa faktor yang menghalangi jumlah yang dapat diperoleh strategi politico-legal: pengalaman awal dengan hukum pasca—transisi; konteks internasional pada waktu perubahan rezim; kehadiran atau ketiadaan dari sumber daya organisasional dan kehakiman negara.

Tapi faktor yang menentukan dalam apakah negara mampu berurusan dengan masa lalunya tergantung dengan keseimbangan kekuasaan antara kekuatan yang lalu dengan pemerintah sekarang selama dan singkatnya setelah transisi. Ada tiga skenario: 1) kemenangan jelas dari kekuatan baru diatas kekuasaan yang lama, karena penggulingan yang hebat atau jatuhnya rezim represif (misalnya Ethiopia); 2) para perbaharu dalam kekuatan dari inisiatif lalu demokrasi (misalnya Uni Soviet); 3) aksi bersama lewat negosiasi penyelesaian antara yang memerintah dengan kelompok oposisi (misalnya Afrika Selatan).

Konsekuensi penting dari cara transisi adalah kepadatan dari batasan politik itu akan membangkitkan. Jangkauan yang luas untuk penuntutan dan penghukuman muncul dalam kasus penggulingan. Hampir tidak ada batasan keberadaan politis. Prioritas penuh bisa diberikan untuk kehausan keadilan dan retribusi. Situasi yang sangat berbeda datang jika transisi berdasar pada perubahan atau kompromi. Dalam kasus ini kekuatan dari pemerintahan yang lalu tidak kehilangan kekuasaan dan kontrolnya. Mereka pada derajat tertentu bisa memerintah pada masa transisi. Elit yang baru hanya memiliki pilihan yang terbatas. Mereka bisa dipaksa untuk menjamin keluarnya otoritas sebuah perjalanan aman

untuk kembalinya mereka secara total atau penurunan tahta sebagian. Kebutuhan untuk konfrontasi menjadi rasional untuk perubahan tuntutan kriminal dan lustration sederhana untuk kebijakan pengampunan.

4.9.5 Kesimpulan

Banyak usulan kebijakan yang sudah disebutkan diatas yang berdasar pada premis bahwa elit pasca—otoritarian betul-betul bisa membuat pilihan. Bagaimanapun pelajaran pertama dari studi ini dari contoh terakhir adalah aksi dari beberapa elit yang berfungsi dari keadaan perjalanan demokrasi. Kesimpulan kedua adalah tidak ada solusi yang menakjubkan terhadap pertanyaan bagaimana berurusan dengan represif masa lalu. Di hampir semua kasus perjalanan dari waktu tidak sepenuhnya membebaskan hantu masa lalu. Terlalu banyak pengampunan merusak penghargaan untuk hukum, menyebabkan kemarahan dari mereka yang menderita adalah sebuah halangan bagi rekonsiliasi otentik dan undangan untuk recidivism. Inilah sebabnya mengapa banyak analis berargumentasi bahwa jika keseimbangan kekuatan pada waktu transisi membuat sebuah negosiasi ringan tidak bisa dielakkan, operasi penceritaan kebenaran dengan pembongkaran penuh kejahatan dari rezim sebelumnya merupakan solusi yang tidak memuaskan. Kenangan seperti yang dikatakan adalah bentuk pokok dari keadilan. Kebenaran baik dalam ganti rugi dan penolakan dan meruntuhkan fondasi mental dari masa depan hak asasi manusia.

REFERENSI DAN DAFTAR PUSTAKA LEBIH LANJUT

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.

Dalam Jongman, A.J. ed. 1996. *Contemporary Genocides: Causes, Cases Consequences*. Leiden: PIOOM.

Kritz, Neil J. ed. 1995. *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon With Former Regimes*. Volume 1: General Consideration, Volume II: Country Studies, Volume III: Laws, Ruling, Reports. Washington, DC: United States Intitute of Peace.

“Law and Lustration: Righting the Wrongs of the Past”. 1995. Edisi khusus *Law and Social Inquiry*, Journal of the American Bar Foundation, vol. 20, no. 1.

“Accountability for International Crimes and Serious Violations of Fundamental Human Rights”. 1996. Edisi khusus *Law and Contemporary Problems*. Durham, NC: Duke University Press. vol. 59, no. 4.

O’Donnell, Guillermo and Phillipe Schmitter. eds. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

4.10 Menghitung Kesalahan-kesalahan Masa lalu: Komisi Kebenaran dan Mahkamah Kejahatan Perang

Seperti yang sudah dijelaskan dalam bagian sebelumnya, ketika komunitas sudah dijadikan korban oleh pemerintah atau kelompok lain selama konflik terjadi, perasaan kemarahan yang mendalam dan keinginan untuk membalas dendam tidak bisa dikurangi meskipun kelompok ini diperbolehkan untuk berduka cita atas tragedi dan kesalahan-kesalahan telah diakui, jika tidak semua dibersihkan. Dalam sebuah lingkungan dimana ada pengakuan atau akuntabilitas untuk peristiwa kekerasan masa lalu, ketegangan antara yang melakukan. Karenanya menghadapi dan menghitung masa lalu adalah hal yang vital menuju transisi dari konflik ke demokrasi. Bagian ini menunjukkan dua mekanisme untuk mencapai penghitungan ini yaitu komisi kebenaran dan pengadilan penjahat perang.

4.10.1-4.10.4 *Komisi Kebenaran: deskripsi, tugas-tugas, kekuatan, batasan dan organisasi*

4.10.5-4.10.8 *Mahkamah Kejahatan Perang: deskripsi, tugas-tugas, kekuatan, keterbatasan dan organisasi*

4.10.9 *Kesimpulan*

Boks 11 Contoh komisi kebenaran (h.285)

Lembar Fakta 3 Merancang sebuah komisi kebenaran (h.289)

Boks 12 Contoh mahkamah kejahatan perang (h.291)

Lembar Fakta 4 Merancang sebuah mahkamah kejahatan perang (h.297)

Selama periode yang berlarut-larut dari aturan otoritarian dan konflik kekerasan, dukungan mekanisme demokratis dan aturan hukum bisa menghentikan pertumbuhan. Hal ini penting untuk membangun kembali kepercayaan dalam pemerintahan demokratik dan menghapus beberapa praktik seperti pembunuhan politik dan pembersihan etnis dalam rangka untuk memfasilitasi sebuah transisi menuju masyarakat madani. Transformasi ini juga bisa dihindari dengan perasaan ketidakadilan yang masih melekat dan ketidakpercayaan pada sebagian populasi terhadap pemerintah dan kelompok etnis lainnya. Sebagai tambahan prospek untuk menopang proses perdamaian setelah penyelesaian bisa dirugikan jika para pelaku dari pelanggaran masih dalam posisi berkuasa atau dilihat untuk melanjutkan tindakan dengan kekebalan hukum dari negara atau komunitas mereka.

Komisi Kebenaran

4.10.1 Deskripsi

Komisi kebenaran adalah sebuah badan yang dibentuk untuk menyelidiki pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh militer, pemerintah atau kekuatan bersenjata dibawah rezim sebelumnya atau selama perang saudara. Komisi kebenaran bukanlah sebuah pengadilan hukum. Tujuan utamanya adalah untuk menyajikan rekaman akurat dari siapa yang harus bertanggung jawab untuk pembunuhan diluar pengadilan seperti pembunuhan dan penghilangan, pembantaian dan pelanggaran hak asasi manusia yang menyedihkan dalam sebuah negara di masa lalu, sehingga kebenaran bisa menjadi bagian dari sejarah sebuah bangsa dan proses rekonsiliasi nasional bisa difasilitasi.

Komisi-komisi kebenaran bukan pengadilan hukum. Tujuan utama mereka adalah menyediakan catatan lengkap akan siapa yang bertanggung jawab untuk pembunuhan-pembunuhan di luar hukum, sehingga kebenaran dapat menjadi bagian dari sejarah bersama bangsa dan proses rekonsiliasi nasional dapat difasilitasi.

Komisi kebenaran juga ditujukan untuk tuntutan keadilan oleh korban dan keluarga mereka dengan menyediakan sebuah forum bagi para korban untuk menceritakan sejarah mereka sebagai rekaman publik resmi. Dengan mengakui kebenaran dan menentukan tanggung jawab untuk kekejaman pada individu tertentu, baik pelaku kekerasan maupun korban bisa datang atas nama masa lalu. Komisi kebenaran tidak terfokus pada peristiwa khusus tapi melihat pelanggaran yang dilakukan pada periode waktu lalu. Komisi kebenaran biasanya dibentuk cepat setelah penentuan perdamaian telah dicapai, sejak pada titik ini rezim baru secara umum kuat dalam hubungan dengan militer dan segmen lain dalam masyarakat. Keberadaan komisi ini biasanya temporer; mandat yang dimiliki biasanya berhenti dengan tunduk pada laporan dari hasil penemuannya. Komisi ini tidak dimaksudkan sebagai badan penuntut tetapi lebih pada penemuan yang bisa digunakan dalam melanjutkan pengadilan terpisah.

Warisan dari kebrutalan konflik internal atau otoritarianisme sering masih melekat perasaan dari ketidak-adilan dan ketidak-percayaan pada pemerintah pada bagian warga negara dan kemudian kurangnya kepercayaan dalam mekanisme baru demokrasi. Komisi kebenaran bisa mempertinggi proses rekonsiliasi nasional dengan mengurangi ketakutan dan ketidakpercayaan rakyat pada pemerintah dan menunjukkan komitmen rezim baru untuk demokrasi ideal kemudian memfasilitasi perubahan dalam persepsi publik pada pemerintah. Penerimaan tanggung jawab untuk kejahatan masa lalu memperlihatkan penghargaan hak individu dan aturan hukum yang mana mempertinggi legitimasi rezim baru. Komisi kebenaran bisa juga menguntungkan dalam membeli waktu selama periode transisi dari sementara pengaturan politis dibentuk dengan proses damai untuk pembentukan institusi peradilan secara permanen.

4.10 Menghitung Kesalahan Masa Lalu: Komisi Kebenaran dan Mahkamah Kejahatan Perang

Boks 11

Contoh Komisi Kebenaran

Komisi kebenaran secara luas telah menjadi alat yang digunakan dalam transisi dari konflik atau tekanan untuk demokrasi khususnya di sentral dan selatan Amerika dan Afrika.

— **Komisi Nasional Chili untuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.**

Tahun 1990, dorongan dari organisasi non-pemerintah, presiden Chili membentuk komisi nasional untuk kebenaran dan rekonsiliasi untuk menyelidiki kekerasan yang dilakukan selama pemerintahan militer 17 tahun yang lalu. Komisi ini bekerja selama sembilan bulan dengan staf lebih dari 60 orang dan dapat sepenuhnya menyelidiki setiap kasus yang diajukan sebanyak 3400 buah. Banyak tokoh-tokoh Chili yang mengikuti anjuran komisi, pemerintah merancang mekanisme untuk implementasi rekomendasi komisi.

— **Komisi Kebenaran di El Salvador.** Dalam kasus El Salvador, pembentukan Komisi kebenaran untuk El Salvador ditulis dalam penyelesaian damai yang mengakhiri 12 tahun perang saudara dalam negeri. Pemberian fondasi rentan dari penyelesaian El Salvador dan tingginya sifat polarisasi negeri, komisi kebenaran tidak termasuk satupun orang El Salvador. Instead, PBB menunjuk tiga tertinggi figur internasional yang dihormati untuk komisi ini. Mandat menjamin komisi enam bulan untuk melengkapi penyelidikannya dan menyerahkan laporan meslipun kemudian dijamin perpanjangan dua bulan.

— **Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Afrika Selatan.** Di Afrika Selatan, tiga komisi telah dibentuk. Tahun 1992 Nelson Mandela membentuk Komisi penyelidikan rakyat (enquiry) untuk menyelidiki perlakuan terhadap tahanan Kongres Afrika Nasional (African National Congress/ANC) kamp penahanan. Hal ini merupakan contoh yang jarang dalam organisasi partai politik membentuk komite untuk menyelidiki pelanggaran sendiri. Penemuan dari komisi ini dikritisi menjadi bias dan Mandela menandai komisi baru terdiri dari tiga komisioner dari Afrika Selatan, Zimbabwe, dan Amerika Serikat. Bulan Desember 1995, pemerintah menyusun dua tahun komisi kebenaran dan rekonsiliasi yang terdiri dari 17 anggota dan dikepalai oleh Archbishop Desmond Tutu. Tugas komisi mencakup penyelidikan kejahatan yang dilakukan oleh baik pemerintah dan oposisi selama perjuangan melawan apartheid sebagaimana pertimbangan amnesti untuk para pelaku dan reparasi korban.

4.10.2 Tugas dan aktivitas

Komisi kebenaran mempunyai fungsi-fungsi yang harus dilakukan sebagai berikut :

- Penyelidikan pelanggaran hak asasi manusia pada waktu lampau yang dilakukan berdasarkan periode yang ditentukan oleh pemerintah, militer atau kekuatan bersenjata lainnya.
- Menyebarkan penemuan komisi kepada pemerintah. Beberapa laporan bisa secara umum memperkenalkan individu para pelaku pelanggaran hak asasi manusia dan mengajukan rekomendasi aksi kepada pemerintah terhadap individu-individu tersebut. Mereka juga bisa merekomendasikan meliputi pembaharuan militer dan polisi, perubahan hukum, dan cara memperkuat institusi demokratis. Dalam beberapa kasus seperti Afrika Selatan laporan juga bisa termasuk rekomendasi bagaimana untuk membagi secara adil ganti rugi kepada korban
- Sebagai bagian dari penyelidikan, komisi bisa mengumpulkan informasi dari korban, menempatkan sisa korban untuk keluarganya, dan mencari orang-orang yang masih hidup.
- Pemeriksaan dari konteks dimana pelanggaran terjadi dan analisa dari apa yang dibuat seperti peristiwa-peristiwa yang memungkinkan dengan maksud untuk mengurangi kemungkinan dari keadaan mereka yang bisa kambuh.
- Pendidikan hak asasi manusia bagi publik melalui laporan media massa dan publikasi dari penemuan komisi
- Menjamin amnesti untuk para pelaku yang mengakui secara penuh kejahatan mereka. Hal ini adalah kasus dalam Komisi kebenaran dan rekonsiliasi Afrika Selatan dimana komite amnesti, terutama staf hakim, mendengar aplikasi untuk amnesti.

4.10.3 Kekuatan dan keterbatasan

Komisi kebenaran selalu merupakan hasil dari negosiasi yang disetujui antara partai dalam konflik. Sebagai hasilnya mereka bisa merintang dari awal tergantung pada iklim politik dimana itu terjadi. Sebagai contoh mereka bisa menempatkan tekanan lebih pada kebenaran dan pengampunan dan kurang pada keadilan, jadi secara potensial membawa kearah ketidak-puasan untuk jangka waktu panjang. Dalam evaluasi bagian dari komisi pada tingkat selanjutnya, kemudian menjadi penting untuk diingat bahwa pada waktu komisi dinegosiasi, pilihan partai bisa menjadi terbatas dan pembentukan belaka dari komisi kebenaran itu sendiri, telah memainkan peran yang bernilai dalam proses transisi.

Bisa menegakkan perdamaian selama transisi. Komisi kebenaran bisa memainkan bagian integral dalam pemenuhan proses perdamaian

4.10 Menghitung Kesalahan Masa Lalu: Komisi Kebenaran dan Mahkamah Kejahatan Perang

selama tingkat awal transisi dari konflik ke legitimasi permanen pemerintah dengan menampilkan salah satu dari manifestasi yang terlihat pertama dari transisi menuju demokrasi baru. Komisi kebenaran menyajikan mekanisme yang tidak memihak yang mana oleh rezim sekarang ini bisa memperlihatkan penghargaan pada hak individu, yang mana membantu untuk mempertinggi legitimasi mereka. Hal ini dalam gilirannya bisa membantu untuk membangun kepercayaan dalam mekanisme demokratik.

Komisi kebenaran adalah terbatas dalam mengimplementasi rekomendasi-rekomendasinya. Mandat dari komisi kebenaran biasanya mencegah mereka dari memperlakukan peran aktif dalam implementasi dari rekomendasi mereka. Jika tidak ada komitmen nyata dari pemerintah untuk berubah, banyak dari rekomendasi komisi yang bisa pergi begitu saja.

Mereka bukan pengganti bagi pengadilan kriminal. Komisi kebenaran terpisah dari proses peradilan formal dan meskipun bisa memimpin untuk proses tersebut, penuntutan aktual dari individu yang bertanggung jawab terhadap pelanggaran sangatlah jarang.

Mereka tidak bisa menyelidiki situasi terbaru. Sebagaimana tujuan dari komisi kebenaran untuk membawa bangsa pada hubungan dengan masa lalunya, maka tidak bisa menyelidiki situasi terbaru. Untuk itu pelanggaran yang dilakukan oleh rezim baru sering dilupakan. Contoh dari ini bisa dilihat di El Salvador dimana kematian masih berlangsung untuk beroperasi setelah penyelesaian damai dibuat. Jika tidak ada kelompok yang mengawasi rezim baru, maka korban sering ragu-ragu untuk bersaksi karena takut akan adanya pembalasan dendam. Komisi kebenaran tidak mengambil tempat dari badan permanen pengawasan hak asasi manusia.

4.10.4 Organisasi

Pembentukan, personil dan struktur

Cabang dari eksekutif, parlemen atau organisasi internasional seperti PBB telah merancang komisi kebenaran. Sekali waktu komisi telah dibentuk, pendirian badan kemudian menunjuk individu untuk bekerja sebagai komisioner. Jumlah anggota komisioner bisa beragam berkisar antara 3 sampai 30. Komisi ini harus terdiri dari individu terhormat yang mewakili seluruh bagian masyarakat seperti politikus, pengacaram hakim, dan personil hak asasi manusia. Dalam beberapa kasus dimana sebuah negara sangatlah terpolarisasi seperti El Salvador, komisi ini bisa terdiri dari keseluruhan warga negara luar.

Seorang sekretaris eksekutif atau kepala, selalu ditunjuk saat mendirikan badan, adalah ketua dari komisi. Personil seharusnya termasuk administratif dan dukungan staf teknis.

Sumber daya yang dibutuhkan.

Sumber daya utama yang dibutuhkan untuk keefektifan komisi termasuk pendanaan, informasi yang tepat, tempat, cara transportasi dan staf trampil. Dalam berbagai kasus, pemberi dana untuk komisi datang dari pemerintah. Dalam beberapa kondisi, pemberi dana datang dari badan pemberi dana internasional, LSM, pemerintah luar atau seperti di El Salvador dari PBB.

Akses untuk menyimpan kasus hak asasi manusia dari pengadilan negeri atau dari organisasi hak asasi manusia sangatlah menguntungkan. Komisi juga membutuhkan infrastruktur fisik untuk kebutuhan penyelidikan mereka. Hal ini mencakup akses untuk transportasi dalam rangka untuk mengalamatkan pengaduan melalui negeri seperti ruang kantor yang cukup dimana korban dan saksi bisa datang untuk memberikan kesaksian. Di antara staf yang diperlukan bisa spesialis hak asasi manusia, pekerja sosial dan pakar forensik.

Hubungan dengan mekanisme lainnya

Komisi kebenaran bekerja cukup efektif bersama dengan pengadilan penjahat perang. Pengadilan diberkahi dengan peradilan aktual dan kurangnya kekuatan penuntutan dari komisi kebenaran. Pengadilan sering tidak bisa dibentuk sampai akhir proses perdamaian setelah perubahan peradilan ditempuh. Penyelidikan komisi kebenaran bisa dimulai cepat dan tersedia untuk memenuhi jurang waktu ini, dengan demikian penyediaan waktu ini untuk pembentukan pengadilan.

Juga seperti yang sudah disebutkan diawal bahwa komisi kebenaran tidak dimandatkan untuk menyelidiki pelanggaran hak asasi manusia yang baru, maka badan permanen pengawasan hak asasi manusia seharusnya juga didirikan.

Merancang Sebuah Komisi Kebenaran

Komisi Kebenaran: *sebuah badan yang didirikan untuk menyelidiki pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh militer, pemerintah atau kekuatan bersenjata lainnya dibawah rezim sebelumnya atau selama perang saudara. Komisi kebenaran bukanlah semacam pengadilan hukum. Tujuan utamanya adalah untuk menyajikan rekaman yang akurat dari siapa yang bertanggung jawab untuk pembunuhan di luar pengadilan seperti pembunuhan, penghilangan dan pelanggaran hak asasi manusia lainnya.*

Faktor-Faktor Desain

Adil dan transparan. Pengangkatan dan komposisi dari komisi ini harus adil dan transparan; anggota komisi harus punya kemampuan untuk bertindak secara independen dan profesional.

Otoritas yang cukup. Komisi ini harus ditetapkan dengan otoritas yang cukup untuk mengumpulkan informasi dan memaksimalkan pengaruh yang kuat dari rekomendasi-rekomendasinya. Komisi ini didirikan di Chad disahkan oleh keputusan Presiden untuk mengumpulkan dokumentasi, mengambil kesaksian dan mengambil alih materi yang penting. Komisi di Afrika Selatan termasuk yang berhasil dalam penyelidikan atas hak kekuasaannya untuk memanggil ke pengadilan dan mencari dan penyitaan.

Mandat fleksibel. Komisi ini harus diberikan mandat yang fleksibel untuk memutuskan jenis-jenis pelanggaran untuk diselidiki.

Kerangka waktu yang realistik. Komisi ini harus mempunyai mandat batasan waktu yang menyajikan kerangka waktu yang realistis atau termasuk mekanisme perpanjangannya.

Faktor Implementasi

Pemberi dana dan staf yang cukup. Komisi yang berhasil mempunyai banyak dukungan staf. Komisi nasional untuk kebenaran dan rekonsiliasi di Chili mempunyai 60 orang staf dan mampu untuk menyelidiki setiap kasus yang dibawa sebelum itu. Di Filipina bagaimanapun komisi tidak mempunyai tingkat-tingkat staf untuk menyelidiki volume pengaduan yang diterima yang besar sekali.

Rasa keadilan dari komisioner. Pemerintah Afrika Selatan menyeleksi komisioner dengan komisi dibanding melalui pengangkatan oleh pemerintah.

Penyelidikan rahasia. Penyelidikan rahasia bisa mengatasi ketakutan saksi dengan jaminan kesaksian. Penyelidikan bisa diadakan sendiri jika kejujuran bisa dijamin dan hasil penemuan dibuat untuk publik. Di El Salvador informasi disimpan secara rahasia sampai laporan komisi dipublikasikan.

Syarat kontekstual

Komitmen nyata. Dalam bagian pemerintah untuk hormat pada hak individu dan mekanisme demokratis.

Pemerintahan sipil yang kuat dalam hubungannya dengan militer. Hal ini sulit untuk komisi kebenaran untuk menganjurkan aksi melawan anggota militer jika pemerintah tidak bisa menjalankan hal tersebut.

Media yang tidak memihak. Keberadaan media yang netral untuk menayangkan penemuan komisi ini.

Tantangan dan Ancaman

Ancaman terhadap personil komisi dan atau saksi potensial. Beberapa komisi telah melaporkan ketidak-mauan dari korban untuk bersaksi karena takut akan pembalasan.

Terlalu pendek atau panjang kerangka waktu kerja komisi. Kebanyakan komisi kebenaran mempunyai jaminan mandat selama enam bulan tetapi jangka waktu yang pendek ini bisa terbatas dalam usaha komisi untuk menyelidiki dan mendokumentasi ribuan kasus. Dan penyusunan tidak punya tenggat waktu untuk penyelesaian kerja komisi bahkan lebih problematis. Komisi kebenaran di Uganda telah beroperasi selama sembilan tahun dan telah kehilangan kepercayaan dari banyak rakyat.

Politisasi. Komisi sering dipakai sebagai alat politik untuk meningkatkan popularitas rezim tanpa komitmen nyata untuk perubahan. Tuntutan pemerintah sering diingkari dengan kecenderungannya memberikan jaminan amnesti bagi para pelaku pelanggaran.

Batasan mandat. Mandat dari komisi kebenaran seharusnya cukup luas untuk mengizinkan penyelidikan untuk semua bentuk pelanggaran. Jika mandat komisi jangkauannya terbatas, maka seluruh kebenaran tidak dibuat publik dan perasaan dari ketidakadilan dan ketidakpercayaan di antara rakyat masih tetap.

Tuntutan penolakan atas proses. Meskipun komisi kebenaran tidak mempunyai kekuatan penuntutan, dugaan mereka terhadap siapa yang telah melakukan pelanggaran hak asasi manusia sering dirasa sebagai putusan bersalah. Untuk alasan ini komisi telah dikritisi untuk menyangkal atas proses untuk tersangka. Argumentasi atas proses versus pengungkapan kebenaran telah meningkat dalam debat atas apa atau tidak mengarah pada para pelaku pelanggaran atau korban dalam laporan komisi. Untuk mengalamatkan isu ini banyak komisi telah membentuk proses terhadap mereka yang didakwa, mempunyai kesempatan untuk memperlihatkan bukti dalam pembelaannya.

4.10 Menghitung Kesalahan Masa Lalu: Komisi Kebenaran dan Mahkamah Kejahatan Perang

Mahkamah Kejahatan Perang

4.10.5 Deskripsi

Sebuah pengadilan penjahat perang merupakan badan peradilan yang dibentuk untuk menyelidiki dan mengusut individu yang didakwa melakukan pelanggaran hak asasi manusia atau hukum kemanusiaan yang memicu konflik kekerasan. Beberapa pelanggaran menyangkut kejahatan terhadap kemanusiaan dan kejahatan lainnya dalam bagan Konvensi Fourth Hague dan Konvensi Geneva. Dengan menempatkan tanggung jawab pelanggaran hak asasi manusia pada individu secara spesifik dibanding dengan masyarakat atau kelompok etnis, sebuah pengadilan penjahat perang bisa membantu untuk mengurangi ketegangan etnis. Penuntutan aktual secara individual memenuhi kebutuhan korban untuk keadilan dalam hal ini penting untuk proses rekonsiliasi. Pada akhirnya penyusunan *preseden* dari akuntabilitas pelanggaran hak asasi manusia mengakhiri maksud dari kekebalan hukum dan bekerja untuk mengakhiri masa depan para pelaku kejahatan.

Boks 12

Contoh Mahkamah Kejahatan Perang

Sebuah mahkamah kejahatan perang secara umum merupakan badan internasional meskipun pengadilan nasional bisa mempunyai fungsi yang mirip. Meskipun pengadilan penjahat perang tidak secara luas digunakan sejak peradilan Nuremberg dari para perwira Nazi setelah Perang Dunia Kedua, di sini ada dua kasus baru yang terkemuka yang bisa disajikan sebagai contoh.

- **Mahkamah Kriminal Internasional untuk Bekas Yugoslavia** (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia/ICTY*). Pada tahun 1993 Dewan Keamanan PBB lewat Resolusi 827 membentuk pengadilan kriminal internasional untuk bekas Yugoslavia. Mandat dari ICTY adalah menuntut tanggung jawab individual untuk pelanggaran hukum kemanusiaan internasional selama konflik bersenjata dalam teritori bekas Yugoslavia dari tanggal 1 Januari 1991 sampai tanggal yang ditentukan setelah pemulihan perdamaian.

- **Mahkamah Kriminal Internasional untuk Rwanda** (*International Criminal Tribunal for Rwanda/ICTR*). Tahun 1994 Dewan Keamanan PBB mengadopsi resolusi 955 kemudian mendirikan pengadilan kriminal internasional Rwanda. Hampir mirip dengan ICTY, pengadilan di Rwanda ditugasi menuntut tanggung jawab individual untuk *pembantaian massal* dan kejahatan kemanusiaan yang dilakukan di Rwanda antara tanggal 1 Januari dan 31 Desember 1994. ICTR juga mempunyai batas kekuasaan untuk menuntut warga negara Rwanda yang melakukan pelanggaran hak asasi manusia dalam negara yang berdekatan.

Tujuan dari mahkamah kejahatan perang adalah memulihkan perdamaian dan mencegah terjadinya pelanggaran di masa depan dengan menegakkan norma-norma yang mereka junjung. Perbedaan kunci antara komisi kebenaran (yang sudah didiskusikan di depan) dengan pengadilan penjahat perang adalah pengadilan ini mempunyai kemampuan untuk menuntut mereka yang didakwa dalam pelanggaran hak asasi manusia. Pengadilan memberikan dakwaan dengan peradilan yang adil dan kesempatan untuk mempertahankan dirinya sendiri.

4.10.6 Tugas dan aktivitas

Mahkamah kejahatan perang menjalankan tugas-tugas sebagai berikut

- menyelidiki, menuntut dan menghukum orang-orang yang diduga bertanggung jawab atas pelanggaran hukum kemanusiaan internasional dan pelanggaran hak asasi manusia.
- memberikan kesempatan kepada korban untuk bersaksi di depan publik atau kesaksian yang direkam
- mendidik masyarakat dalam norma kemanusiaan dan hak asasi manusia.

Perbedaan kunci antara komisi kebenaran dan mahkamah kejahatan perang adalah bahwa mahkamah memiliki kemampuan untuk mengusut orang-orang yang dituduh terlibat dalam pelanggaran hak asasi manusia.

4.10.7 Kekuatan dan keterbatasan

Sebuah Mahkamah kejahatan perang berpotensi untuk mengambil kekuatan, langkah kongkrit menuju bangunan masyarakat yang berbasis pada peraturan hukum melalui proses yang bisa dilihat wajar dan berbasis hukum. Kecaman pasca- perang dunia dua pada peradilan Nuremberg - dimana mereka menentukan masa berlaku surut pada norma dan keadilan bagi pemenang - tidak lagi diterapkan. Dalam tahun-tahun awal, gagasan pertanggung-jawaban individual untuk penjahat perang diterima secara internasional. Sebagai tambahan di Rwanda dan Yugoslavia pengadilan internasional di bawah PBB tidak membutuhkan pengawasan dari para pemenang dan oleh karena itu tidak bisa menuntut atas nama balas dendam. Keefektifan mahkamah kejahatan perang dirintangi dengan empat faktor utama:

Tidak ada konsensus pada hukuman. Meskipun akuntabilitas individual dari penjahat perang telah menjadi norma yang diterima di dalam arena internasional, tidak ada kesamaan konsensus penghukuman yang dijatuhkan untuk kejahatan-kejahatan tersebut. Komunitas internasional menyoroti situasi ini, dimana dalam kasus Rwanda penghukuman dibawah hukum nasional Rwanda untuk beberapa kejahatan sangat berbeda jauh dari pengesahan hukuman. Jika badan peradilan yang berbeda memberikan hukuman yang berbeda untuk kejahatan yang sama, itu bisa merusak rasa keadilan dimana pengadilan diartikan untuk tetap ada.

Kurangnya Mekanisme Pelaksanaan Undang Undang. Pengadilan ini mempunyai kekuasaan untuk mengeluarkan surat penahanan untuk penjahat perang tapi tidak mempunyai otoritas menjaga ketertiban untuk

4.10 Menghitung Kesalahan Masa Lalu: Komisi Kebenaran dan Mahkamah Kejahatan Perang

menahan mereka yang telah dikenai dakwaan. Dalam usaha ini, pengadilan percaya pada kerjasama pemerintahan lokal dan badan internasional lain yang relevan dalam membawa dan menangkap penjahat perang. Masih seperti yang bisa dilihat dengan NATO di Yugoslavia, badan-badan ini bisa menentang pelaksanaan dari bagian mandat mereka karena bisa meletakkan penjaga perdamaian pada resiko balas dendam. Tapi kurangnya pelaksanaan bisa menghalangi beberapa efektifitas dari pengadilan dengan demikian mengikis kepercayaan publik dalam kegunaannya.

Tidak bisa menghentikan konflik yang sedang berkembang. Meskipun pengadilan bisa memulai kerjanya sebelum permusuhan berhenti secara menyeluruh (seperti di Yugoslavia), mereka sendiri tidak bisa menghentikan konflik yang sedang berlangsung. Kenyataannya, hal ini tidak mungkin bahwa istilah dari individual khusus yang masih memiliki kemampuan untuk membawa konflik bisa memperkeras resistensi mereka untuk menutup itu dan menyediakan motivasi lebih jauh untuk melanjutkan perjuangannya. Masalah ini bisa ditekan secara luas bahwa pengadilan dibentuk sebelum perang pecah, seperti akan menjadi kasus dimana itu ada , seperti beberapa yang telah disokong, sebuah mahkamah permanen kriminal internasional.

Jangkauan dari penuntutan tergantung dari apakah konflik tersebut internal atau internasional. Di bawah konvensi Jenewa, jika sebuah konflik termasuk internal, maka para pelaku hanya bisa dituntut untuk pembantaian massal atau kejahatan terhadap kemanusiaan tapi tidak untuk menguburkan pemutusan dari Konvensi Jenewa pada hukum kemanusiaan atau kejahatan perang lain. Pembantaian massal dan kejahatan terhadap kemanusiaan mempunyai definisi yang pasti dan lebih sulit untuk dibuktikan dari penjahat perang. Perang di Yugoslavia dipertimbangkan sebagai konflik internasional oleh karena itu ICTY mempunyai kemampuan untuk menuntut penjahat perang dan menguburkan pemutusan dari Konvensi Jenewa seperti halnya pembantaian massal dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Karena konflik di Rwanda adalah masalah internal, maka peradilan ICTR hanya mencakup masalah yang terakhir. Kemudian ketika digunakan untuk menghakimi konflik internal, yurisdiksi mahkamah sifatnya terbatas.

4.10.8 Organisasi

Pembentukan, personil, dan struktur

Dewan Keamanan PBB membentuk ICTY dan ICTR. Dalam kedua kasus ini PBB mengadopsi serangkaian seri dari resolusi yang dipanggil pertama dari pendirian komisi untuk menyelidiki pelanggaran hukum kemanusiaan dan kemudian atas rekomendasi dari komisi pendirian pengadilan untuk menuntut siapapun yang bersalah melakukan pelanggaran. Jangka waktu dan wilayah yang melingkupi setiap pengadilan didirikan atas kreasi mereka.

Dalam kasus Rwanda pertanyaan yang timbul seperti bagaimana pembentukan mekanisme internasional atau nasional untuk menuntut. Pengadilan internasional lebih menyukai basis yang tidak bias, mempunyai yuridiksi yang lebih luas, dan mempunyai banyak sumber daya pada pembagiannya. Bagaimanapun hal ini diargumentasikan bahwa pengadilan nasional akan disediakan untuk memperbesar legitimasi dari rezim baru dan akan lebih sensitif terhadap kebutuhan komunitas lokal. Di Ethiopia, mahkamah kejahatan perang memimpin hasil laporan berkenaan dengan tindakan pejabat dari kelompok penguasa Dergue di bawah dominasi Presiden Haile Mariam Mengistu. Saat ini ICTR berbasis di Tanzania dan itu bekerja dalam perbantuan pengadilan nasional Rwanda untuk menuntut penjahat perang meskipun pengadilan mempunyai keunggulan di atas pengadilan nasional.

Mahkamah ini memiliki tiga bagian struktur. Tiga tangannya adalah badan kehakiman, kantor jaksa dan kantor pendaftaran. Hakim dibagi atas dua yaitu tiga hakim di pengadilan pemeriksaan dan lima hakim pada lembaga naik banding. Hakim-hakim ini bertanggung jawab terhadap pengeluaran pendakwaan, mendengar dan memutuskan kasus. Majelis umum PBB memilih hakim-hakim yang akan bekerja pada pengadilan ini. Kantor jaksa mempunyai tanggung jawab untuk menyelidiki tersangka kejahatan, penusunan dakwaan, dan menuntut kasus. Kepala penuntut ditunjuk oleh dewan keamanan PBB dan dibantu oleh wakil penuntut dan staf lain. Pendaftaran adalah divisi administratif dari pengadilan dan menyajikan susunan yang luas dari fungsi termasuk merekomendasikan ukuran perlindungan untuk saksi, menyediakan konseling untuk korban, dan menangani pengangkatan penasihat pertahanan. Meskipun ICTY dan ICTR merupakan entitas yang terpisah, mereka melakukan pembagian beberapa personel yang sama seperti lima hakim banding dan kepala penuntut.

Sumber

Mahkamah internasional membutuhkan dana keuangan, personel dan sumber daya infrastruktur.

ICTY telah meminta dana sebanyak 70 juta dolar AS dari PBB untuk menutupi biaya operasi untuk tahun 1998. Pemberi dana utama untuk pengadilan, berasal dari PBB meskipun beberapa badan pemberi dana memberikan kontribusi secara sukarela. Staf yang besar diperlukan untuk mengadakan penyelidikan dan pelaksanaan pengadilan. Kira-kira diperlukan 400 orang staf untuk ICTY. Sebuah pengadilan harus mempunyai akses komputer dan fasilitas penyimpanan untuk rekaman pengadilan, kesaksian dan bukti-bukti.

Sumber lain yang penting adalah pengetahuan mengenai hukum dan keahlian untuk menyelidiki. Dalam rangka memenuhi kredibilitas, sebuah pengadilan harus diadakan melalui penyelidikan yang jujur dan

4.10 Menghitung Kesalahan Masa Lalu: Komisi Kebenaran dan Mahkamah Kejahatan Perang

pemeriksaan pengadilan. Dan akhirnya secara hati-hati, bukti-bukti harus dikumpulkan, didokumentasikan dan dipertahankan serta jaksa dan pembela harus mempunyai kemampuan yang tinggi. Banyak organisasi non-pemerintah telah menyumbangkan para sukarelawanannya dan mengadakan program pelatihan untuk menjadi staf pengadilan.

Hubungan dengan mekanisme lainnya

Seperti yang sudah didiskusikan sebelumnya, kerja dari pengadilan penjahat perang berkaitan erat dengan komisi kebenaran. Keduanya mempunyai fungsi penyelidikan untuk mencari kebenaran dan pertanggungjawaban dari individu yang melakukan pelanggaran hak asasi manusia. Pengadilan penjahat perang bisa memanfaatkan informasi yang telah dikumpulkan oleh komisi yang telah menyelidiki penyalahgunaan hak asasi manusia. Seperti yang bisa dilihat dalam kasus Rwanda, peradilan internasional bisa bekerja untuk membantu pengadilan nasional dengan cara membagi beban pekerjaan.

4.10.9 Kesimpulan

Keadilan transisi meninggalkan sisa dari aspek debat panjang pasca-konflik rekonsiliasi dan pembangunan demokrasi. Tipe dari mekanisme transisi didiskusikan dalam bagian ini telah menarik perhatian dalam yuridiksi yang berbeda. Dua hal yang menyolok tapi masih kasus yang tidak pasti dari transisi demokrasi adalah Bosnia dan Indonesia. Sebagai contoh keduanya telah disertai oleh pendirian secara lokal komisi kebenaran dan rekonsiliasi. Meskipun dalam keadaan perbedaan yang besar dimana kedua negara ini menemukan dirinya sendiri. Di Bosnia keadaannya adalah rekonstruksi pasca- perang dibawah auspices komunitas internasional sedangkan di Indonesia adalah ketidak-pastian transisi dari kekuasaan otoritarian merupakan daya tarik dari beberapa mekanisme untuk menandai kesalahan yang dilakukan pada waktu lalu sisanya masih kuat. Hal ini menggambarkan potensi rasa kegunaan dari mekanisme untuk membawa keadilan, meskipun dibawah keadaan yang berbeda.

Pendirian yang mungkin dari pengadilan kriminal internasional yang permanen untuk menuntut kejahatan perang dan para pelaku dari *pembantaian massal* adalah gambaran lain dari munculnya konsensus internasional pada isu transisi keadilan. Sebuah pengadilan akan secara efektif menggantikan mekanisme temporer yang digunakan sejak perang dunia II untuk menuntut kejahatan terhadap kemanusiaan seperti pengadilan penjahat perang Nuremberg dan Tokyo dan peradilan *ad hoc* PBB untuk Rwanda dan bekas Yugoslavia. Pengadilan ini bisa mempunyai yuridiksi atas kejahatan yang serius dari perhatian komunitas internasional seperti *pembantaian massal*, kejahatan terhadap kemanusiaan, dan penjahat perang. Hal ini tidak akan menggantikan pengadilan nasional tapi lebih memainkan peran saling melengkapi.

4.10 Menghitung
Kesalahan Masa
Lalu: Komisi
Kebenaran dan
Mahkamah
Kejahatan Perang

Pengadilan ini secara khusus akan memainkan peran ketika institusi nasional tidak mampu untuk bertindak dimana keberadaan institusi ini telah kolaps karena adanya konflik internal atau ketidak-mauan negara untuk bertindak mencoba institusi nasionalnya sendiri. Secara singkat terlihat bahwa masyarakat pasca-konflik bisa dengan secepat mempunyai forum internasional yang permanen untuk mencari keadilan.

Merancang Sebuah Mahkamah Kejahatan Perang

Mahkamah Kejahatan Perang: badan peradilan yang dibentuk untuk menyelidiki dan menuntut individu yang didakwa melakukan pelanggaran hak asasi manusia atau hukum kemanusiaan yang menimbulkan konflik yang hebat. Tujuan dari pengadilan penjahat perang adalah untuk memulihkan perdamaian dan mencegah terjadinya pelanggaran di masa depan dengan menjalankan norma-norma yang dijunjung. Perbedaan pokok antara pengadilan penjahat perang dengan komisi kebenaran adalah pengadilan penjahat perang mempunyai kemampuan untuk menuntut orang yang didakwa melakukan pelanggaran hak asasi manusia.

Faktor-Faktor Desain

Staf. Banyaknya staf dengan keahlian yang cukup

Penempatan. Diletakkan dalam lokasi yang akan mempunyai dampak yang bisa mempengaruhi masyarakat seperti kesan keadilan yang terlihat.

Faktor implementasi

Kredibilitas. Memenuhi kredibilitas dengan melakukan penyelidikan dan penuntutan pada semua sisi dari konflik secara seimbang dan menghalangi pengadilan in absentia

Penggunaan penerimaan aturan dari prosedur dan standar bukti-bukti. ICTY dan ICTR menerima susunan aturan yang sama dalam rangka menghindari pertanyaan ketidakjujuran.

Jumlah terdakwa. Pengurangan sejumlah terdakwa untuk pengaturan dapat diatur dengan memfokuskan pada usaha penuntutan pada sentral pusat dari individu yang merencanakan dan mengorganisasi kekerasan sistematis dari hukum kemanusiaan yang menentang kepada siapapun yang telah melakukan pelanggaran.

Syarat kontekstual

- bekerja sama dengan badan internasional yang relevan dalam penahanan dan pelaksanaan dari dakwaan.
- mendukung pemerintah lokal dan partisipasi dalam hasilnya.

Tantangan dan hambatan

Kurangnya bukti. Hal ini menyulitkan untuk mengumpulkan bukti-bukti yang cukup untuk mendukung penghukuman. Dalam kasus pejabat senior, itu bisa secara khusus sulit untuk menghubungkan dengan para pelaku kejahatan. Kesulitan ini bisa semakin besar ketika pengadilan hanya bisa menuntut kejahatan kemanusiaan atau *genocide*. Dibawah kondisi ini pengadilan harus membuktikan sebuah sistem percobaan untuk menghancurkan kelompok etnis.

Pemenuhan. Negara sering enggan untuk bekerja sama dalam penangkapan terdakwa penjahat perang. Negara bisa secara aktif menghalangi penangkapan dengan memberikan kekebalan diplomatik bagi yang didakwa kriminal. Kenya dan Zaire mempunyai menyembunyikan individu-individu yang didakwa oleh ICTR.

Waktu. Pengadilan ini tidak bisa memulai kerjanya secepat mungkin karena pertama harus melatih staf-stafnya dan penempatan infrastruktur. Penundaan ini bisa membawa ke arah frustrasi dan kurangnya dukungan sebagian masyarakat. Hal ini bisa menghambat keefektifan pengadilan dalam mencapai tujuannya sebagai bangunan kepercayaan dalam demokrasi dan aturan hukum.

Pertimbangan keamanan. Seperti komisi kebenaran, bagian yang potensial bisa menimbulkan balas dendam dan kemudian bisa menghalangi kesaksian.

Kekurangan sumber daya. Kurangnya penemuan dan atau pelatihan personil bisa mengikis efektifitas dari peradilan.

4.10 Menghitung Kesalahan Masa Lalu:
Komisi Kebenaran dan Mahkamah
Kejahatan Perang

REFERENSI DAN DAFTAR PUSTAKA LEBIH
LANJUT

Komisi Kebenaran

Buergenthal, Thomas. 1995. "The United Nation Truth Commission for El Salvador". Dalam Neil J. Kritz. ed. *Transitional Justice*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

Carnegie Corporation of New York. Juli 1997. "A House No Longer Divided: Progress and Prospects for Democratic Peace in South Africa". Laporan kepada Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.

Cassel, Jr., Douglas W. 1995. "International Truth Commission and Justice". Dalam Neil J. Kritz. ed. *Transitional Justice*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

Cullen, Robert. Agustus 1993. "Cleansing Ethnic Hatred", *The Atlantic*, vol. 272, no. 2.

Hayner, Priscilla B. 1995. "Fifteen Truth Commission - 1974 to 1994: A Comparative Study". Dalam Neil J. Kritz. ed. *Transitional Justice*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

Kritz, Neil J. "War Crimes and Truth Commission: Some Thought on Accountability Mechanism for Mass Violations of Human Rights". Laporan untuk AID Conference: Promoting Democracy, Human Rights and Reintegration in Post-Conflict Societies, 30-31 October 1997.

Montville, Joseph V. 1993. "The Healing Function in Political Conflict Resolution". Dalam Dennis Sandole dan Hugo van der Merwe. eds. *Conflict resolution theory and Practise*. Manchester: Manchester University Press.

Neier, Aryeh. 1995. "What should be Done About the Guilty?". Dalam Neil J. Kritz. ed. *Transitional Justice*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

Popkin, Margaret and Naomi Roht-Arriaza. 1995. "Truth as Justice: Investigating Commission in Latin America". Dalam Neil J. Kritz. ed. *Transitional Justice*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

Mahkamah Kejahatan Perang

“Rwanda: Accountability for War Crimes and Genocide”. Special report on a United States Institute of Peace Conference. 1995.

Meron, Theodor. 1993. “The Case for War Crimes Trials in Yugoslavia”. *Foreign Affairs*, vol.72.

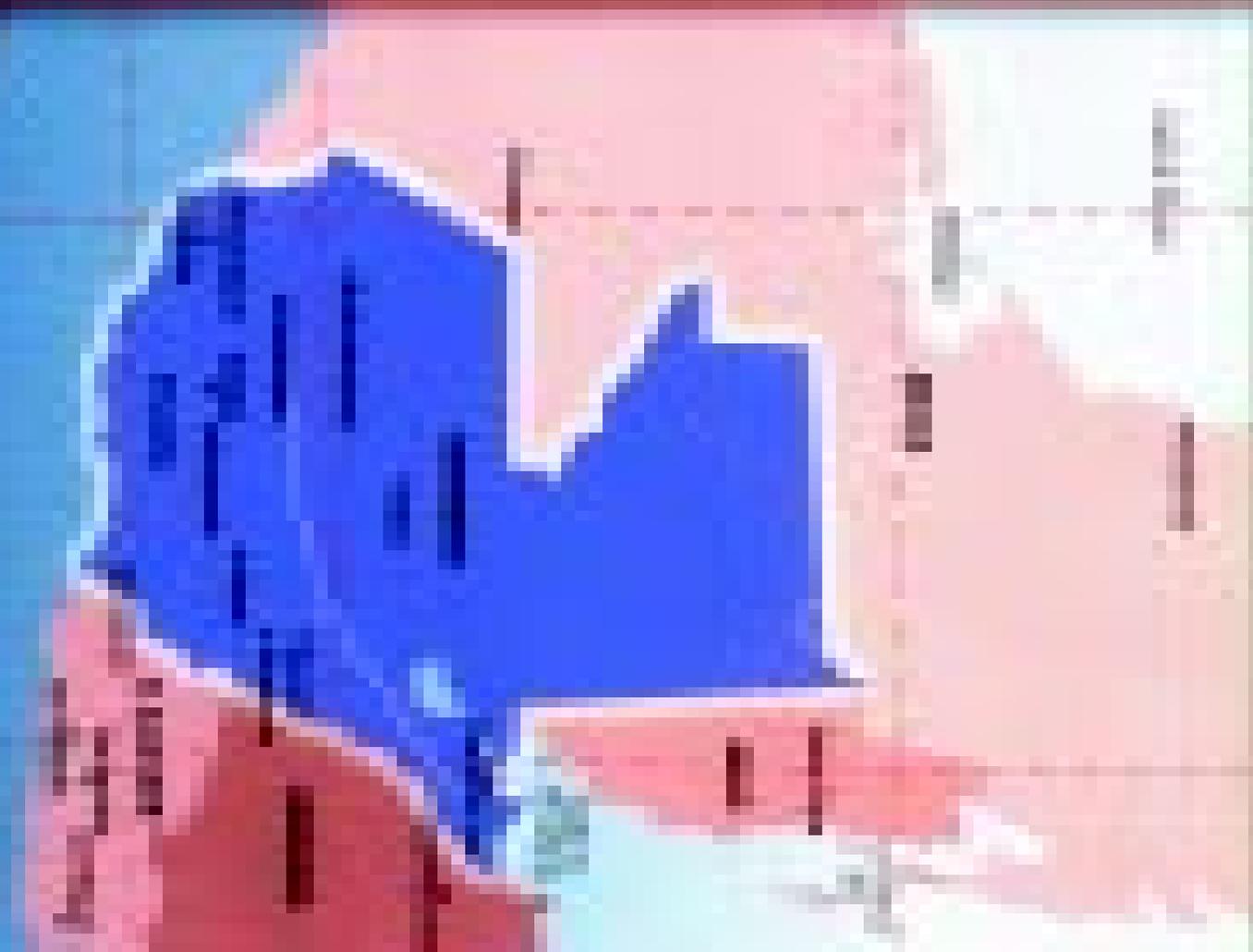
Ndahiro, Tom. 1996. “Failing to Prevent, Failing to Punish”. *Tribunal*. Institute for War and Peace Reporting.

“Fact Sheet on The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia”, Coalition for International Justice. 20 November 1997.

“Fact Sheet on The International Criminal Tribunal for Rwanda”, Coalition for International Justice. 25 November 1997.

Studi Kasus

GUATEMALA



GUATEMALA

Gambaran Umum

Penandatanganan persetujuan damai antara pemerintah Guatemala dengan kelompok revolusioner Guatemala (Guatemalan National Revolutionary Unity) pada Desember 1996 secara resmi mengakhiri perang saudara yang telah berlangsung selama 36 tahun dan merupakan puncak dari 14 persetujuan yang hampir sama sebelumnya. Proses perdamaian di Guatemala sendiri memiliki arti penting karena beberapa hal berikut :

- Persetujuan ini memuat hal-hal seperti demokratisasi, hak asasi manusia dan masalah-masalah sosial ekonomi, sebuah resolusi yang mungkin secara radikal mengubah proses dan relasi sosial pemerintahan Guatemala; tetapi perjanjian pada hal-hal tersebut didahului - bukan dilanjutkan- oleh gencatan senjata;
- Membandingkannya dengan sebuah perjanjian yang mengarahkan pada sebuah pemilihan umum dan membentuk demokrasi baru, proses perdamaian ini pada derajat tertentu dipelihara oleh pemilihan umum dan proses demokrasi yang sebelumnya melahirkan perang beberapa tahun lamanya (tetapi proses ini menjadi lebih kuat dan signifikan ketika berada dalam kerangka proses perdamaian);
- Negosiasi-negosiasi yang terjadi dengan sengaja mendesakkan dan menginkorporasikan kepentingan dari kelompok bisnis dan elemen-elemen lain dari masyarakat madani; dan
- Pelaksanaan dari beberapa perjanjian tertentu diserahkan kepada komisi dan forum khusus di tingkatan nasional yang pada dasarnya dirancang dan dilaksanakan oleh warga negara Guatemala dan bukan oleh organ-organ atau wakil-wakil PBB atau institusi internasional lainnya.

Meskipun terlingkup proses perdamaian yang saling terbuka dan perjanjian yang luas, masih ada jurang yang signifikan antara pemuka-pemuka penting yang terlibat dalam negosiasi dan kepentingan dari rakyat banyak di Guatemala. Akibatnya, jika mekanisme dari berbagai implementasi kemudian terbukti tidak mampu menghadapi pengaruh dari kubu kepentingan militer dan swasta, yang banyak terwakilkan dalam kongres, maka perjanjian-perjanjian tersebut akan gagal mengubah hubungan antara kepentingan-kepentingan yang berbeda yang sebenarnya dibutuhkan dalam mewujudkan tujuan jangka panjang dari persetujuan tersebut.

Konflik

Menanggapi sejarah diplomatik dan intervensi militer di Amerika Tengah oleh Amerika Serikat dan Inggris yang mengatasnamakan kepentingan komersial luar negeri, sebuah gerakan nasionalis muncul pada 1940-an yang memunculkan dua presiden reformis terpilih yang bertujuan untuk memodernisasikan ekonomi Guatemala, memperbaiki pelayanan sosial dan mengadakan *land reform*. Tetapi pada tahun 1954 “Revolusi Guatemala” ini

dihancurkan oleh badan intelijen Amerika CIA (Central Intelligence Agency). Disiapkanlah sebuah kekuatan bersenjata untuk melakukan invasi, alasan untuk melakukan kudeta pun dicari-cari : sebuah pemerintahan otoriter pun kemudian disusun yang kemudian mencabut kebijakan reformasi agraria dan menekan kekuatan oposisi.

Sampai pertengahan 1980-an, Guatemala berada dibawah pemerintahan yang didominasi oleh kekuatan militer yang represif dan sangat korup. Pemerintah ini memandulkan institusi demokrasi dan hukum, melarang lahirnya partai-partai politik dan serikat buruh, dan melakukan tindak represif ilegal melalui “orang hilang”, pembunuhan tanpa persidangan, penyiksaan dan pelanggaran hak asasi lainnya. Kemudian muncul kekuatan dari partai komunis yang diorganisir oleh gerakan perlawanan Marxis-Leninis yang mendapat dukungan dari pemerintah Kuba dan mengadopsi taktik gerilya. Pimpinan organisasi ini adalah seorang militer yang menentang digunakannya Guatemala sebagai basis untuk melakukan invasi ke Kuba dalam Krisis Teluk Babi pada April 1961. Fase pertama dari perlawanan ini berakhir ketika militer berhasil mengalahkan kekuatan ini di akhir tahun 1960-an.

Fase kedua bermula dengan kemunculan dua organisasi perlawanan baru di pertengahan 1970-an, yang kebanyakan beroperasi di daerah-daerah luar kota. Pemerintah terus melarang dan menghancurkan organisasi-organisasi kiri dan melangsungkan penyiksaan dan pembunuhan tanpa peradilan, dan banyak desa yang kemudian dibumihanguskan. Akibatnya, pertikaian bersenjata ini menyebabkan munculnya perlawanan antara pemberontak-pemberontak yang berbasis pedesaan dengan gerakan oposisi demokratik dari kelompok masyarakat kota di satu pihak melawan pemerintah yang dikontrol oleh militer dan korporasi. Bersamaan dengan perseteruan ideologi yang terjadi masa Perang Dingin, setiap pihak kemudian mendapat dukungan dari pihak luar dalam hal pendanaan maupun%jataan. Masyarakat adat Indianlah yang kemudian menjadi pihak yang paling sengsara dalam pertikaian ini. *Campesinos* direkrut untuk melawan para gerilyawan atau untuk berada dalam “patroli masyarakat” ang dipimpin oleh pemerintah, dan pemerintah juga secara khusus menjadikan ribuan masyarakat Indian di daerah pedesaan yang dicurigai menjadi kantong-kantong gerilyawan sebagai target pembersihan. Perang tiga puluh tahun itu menyebabkan 100.000 sampai dengan 150.000 anggota masyarakat yang tewas atau “hilang”, lebih dari sejuta orang kehilangan tempat tinggal dan terpaksa mengungsi, dan lebih dari 400 desa luluh lantak. Pada akhirnya, pemerintah dan kekuatan paramiliter yang disusunnya itu diperkirakan bertanggung jawab atas 80% kematian warga sipil dan 50.000 orang hilang, yang mengakibatkan Guatemala dikenal sebagai pelanggar hak asasi manusia terburuk di Amerika Tengah.

Pada tahun 1982, aliansi kekuatan gerilya, kelompok kiri dan kekuatan populis membentuk Guatemalan National Revolutionary Unit (URNG). Pada pertengahan 1980-an, URNG berhasil mengumpulkan dukungan yang luas dari masyarakat Guatemala, termasuk banyak pendeta Katolik, dan juga dukungan luar negeri, yang menyebabkan militer tidak dapat berbuat banyak. Pada pihak lian, militer pada tahun 1985 melihat pentingnya untuk memulai untuk kembali pad demokrasi. Demokrasi dengan multi-

Kasus Studi: Guatemala

partai kemudian dikembalikan secara formal, dan sejak itu, pemilihan umum secara rutin terus dilakukan.

Namun, tingkat partisipasi dalam pemilihan umum tetap rendah, dan kudeta terus menjadi sebuah ancaman, sedangkan pemerintah hanya melakukan sedikit upaya untuk menangani masalah ekonomi atau ketimpangan sosial. Pemerintah yang berada dalam pengaruh militer ini terus mengambil keuntungan dari lemahnya sistem hukum dan kepolisian yang korup untuk melanggengkan kekuasaannya. Kekerasan kriminal dan penjualan zat-zat adiktif berkembang pesat.

Akhirnya, militer dan kekuatan bisnis yang selama ini mendukungnya kemudian menyadari bahwa mereka tidak mungkin memperoleh pertumbuhan ekonomi lewat penanaman modal asing maupun bantuan asing bila perdamaian tidak tercipta. Sebagai tambahan, serikat buruh dan kelompok-kelompok oposisi lainnya yang tergabung dalam Union and Popular Action Movement (UASP) pada tahun 1988, mulai mengedepankan reformasi sosial ekonomi yang pragmatis yang membuka peluang bagi terciptanya negosiasi. Pada awal 1990-an, konflik di Guatemala telah berubah menjadi perjuangan politik dalam isu perwakilan dan kebijakan publik. Tampak nyata adanya dukungan untuk mewujudkan demokrasi yang lebih berarti.

Proses Negosiasi

Bersamaan dengan Perang Dingin yang hampir berakhir dan beberapa pemerintah di Amerika Tengah yang menyelenggarakan pemilihan yang demokratis, dua usaha menuju perdamaian juga menyediakan semangat untuk negosiasi-negosiasi yang spesifik. Kelompok Contadora, yang diikuti oleh Kolumbia, Venezuela, dan Panama serta dipimpin oleh Mexico, melakukan pendekatan sebagai mediator dalam perjanjian tahun 1985. Pada tahun 1986, Presiden Guatemala, Cerezo menyelenggarakan pertemuan tingkat tinggi yang diikuti oleh lima kepala negara Amerika Tengah di Guatemala, di mana mereka kemudian berjanji untuk bernegosiasi untuk mencapai sebuah perjanjian perdamaian dari tiga perang yang masih berkecamuk pada saat itu, untuk lebih lanjut mewujudkan demokrasi dan pembangunan, dan menekankan, peran dari PBB daripada organisasi Amerika Serikat sebagai fasilitator sekaligus mediator. Di Guatemala, Komisi Nasional untuk Rekonsiliasi dibentuk dan dipimpin oleh Uskup Toruno.

Toruno memulai konsultasi informal antar wakil-wakil dari berbagai sektor dalam masyarakat; partai-partai politik, usahawan, pendeta dan pemimpin gereja lainnya, serikat-serikat pekerja, akademisi. Hasilnya adalah sebuah persetujuan akan pentingnya reformasi konstitusi, partisipasi yang lebih luas dalam pemerintahan, penghargaan terhadap hak asasi manusia, dan perbaikan kesejahteraan sosial.

Toruno kemudian memfasilitasi negosiasi langsung antara pemerintah dan URNG pada tahun 1991. Usaha ini menghasilkan persetujuan akan prinsip-prinsip demokrasi, verifikasi internasional, agenda dan prosedur untuk diskusi lebih lanjut dan peran PBB sebagai mediator meskipun sangat sedikit kemajuan dalam hal hak-hak sipil. Pertemuan lebih lanjut pada tahun 1993 menghasilkan sebuah kerangka kerja yang kemudian

membentuk empat persetujuan mengenai hak asasi manusia, pengungsi, komisi pencari kebenaran dan hak-hak masyarakat adat.

Lima persetujuan lainnya kemudian ditandatangani pada tahun 1996 mengenai masalah sosial ekonomi dan pedesaan, kekuatan sipil dan militer, gencatan senjata, reformasi konstitusi, dan reintegrasi dan rekonsiliasi gerilyawan. Pada akhir tahun 1996, tidak kurang dari 15 perjanjian, termasuk perjanjian damai terakhir pada Desember 1996, telah dinegosiasikan selama lebih dari lima tahun antara URNG dan tiga pemerintahan yang berkuasa.

Walaupun perjanjian-perjanjian ini diselenggarakan dan dimediasi oleh pemimpin-pemimpin regional, pemimpin-pemimpin domestik dan khususnya PBB, kemajuan proses perdamaian di Guatemala lebih dapat direkatkan dengan perubahan yang terjadi dalam politik Guatemaladari pada keterlibatan PBB dan masyarakat internasional. Pertemuan tekanan datang dari berbagai pihak; pemberontak bersenjata yang populis, pemerintahan sayap kanan yang modern, penguatan politisi sipil dan militer, meningkatnya pengaruh masyarakat madani (bermula dari kepentingan ekonomi dari kelompok bisnis di Guatemala atau meningkatnya kelompok-kelompok buruh dan organisasi massa); dan kekuatan reformis di tubuh militer sendiri.

Perjanjian

Perjanjian mengenai hak asasi manusia pada bulan Maret 1994 mengikat pemerintah untuk mengakhiri kekebalan hukum atas pelanggaran hak asasi dan struktur keamanan ilegal, dan mendirikan kekuatan keamanan profesional, perlindungan terhadap hak-hak pekerja dan pendirian dengan segera MINIGUA, sebuah badan verifikasi PBB. Tugas MINIGUA adalah untuk melakukan investigasi dan mengumumkan pelanggaran hak asasi manusia, memastikan adanya kelanjutan dari kasus-kasus yang ada, dan membantu pelaksanaan perlindungan melawan pelanggaran atas hak asasi dan menciptakan sebuah budaya penghargaan terhadap hak asasi manusia. Perjanjian baru pada bulan Juni 1994 mendesakkan perbaikan kondisi dan pelayanan lokal untuk memperbolehkan kembalinya para pengungsi, melakukan ekspedisi dalam proses pengembalian itu, dan perubahan legal untuk mendorong dikembalikannya tanah-tanah kepada pemilik sah ataupun kompensasinya. Perjanjian bulan Juni lainnya adalah menciptakan komisi dengan tiga anggota untuk mendokumentasikan pelanggaran hak asasi manusia di masa lampau sejak awal konflik. Komisi kebenaran ini memiliki kekuatan untuk menentukan institusi yang bertanggung jawab atas pelanggaran hak asasi manusia, tetapi tidak untuk menyebutkan nama-nama atau membawa kasus tersebut untuk dituntut lebih lanjut.

Mayarakat adat yang terdiri dari masyarakat Maya, Xinca dan Grifuna tidak memiliki wakil dalam negosiasi perdamaian manapun. Tetapi pentingnya untuk memasukkan kepentingan mereka sejak awal telah disepakati. Karena itu, hak-hak masyarakat adat secara eksplisit disebutkan dalam perjanjian lanjutan pada tahun 1995. Perjanjian ini memastikan keinginan pemerintah untuk menghapuskan diskriminasi terhadap kebanyakan masyarakat adat, melalui reformasi pengaturan pemerintahan daerah, desentralisasi sistem pendidikan, mempromosikan hak media untuk masyarakat adat, dan

Kasus Studi: Guatemala

mengakui pentingnya kepemilikan tanah ulayat. Keseluruhan 22 kelompok linguistik di Guatemala memperoleh status legal, dan pemerintah berjanji untuk mendorong penggunaan bahasa-bahasa tersebut. Tetapi rincian lebih lanjut diserahkan pada proses pelaksanaan melalui komisi yang telah ditunjuk sebelumnya.

Perjanjian gencatan senjata disetujui oleh pemerintah dan URNG pada bulan Mei 1996, bersamaan dengan perjanjian di bidang sosioekonomi yang memasukkan masalah pedesaan. Perjanjian tersebut memuat hal-hal seperti pajak, pengeluaran negara untuk kesehatan, perumahan dan pendidikan; partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan; bank untuk tanah dan akses kepemilikan tanah bagi *campesinos*. Tapi perjanjian ini tidak mengisyaratkan adanya reformasi perpajakan dan hanya menyinggung sedikit mengenai reformasi pertanahan. Puncak proses perdamaian terjadi pada bulan September 1996, yang memuat reformasi dalam badan legislatif, yudikatif dan eksekutif. Peran militer kemudian didefinisikan, dan jumlahnya diperkecil menjadi sepertiganya. Badan kepolisian yang ada akan ditransformasi menjadi badan sipil yang profesional, patroli keamanan sipil yang selama ini digunakan untuk menghancurkan gerilyawan dibubarkan, dan keamanan internal kemudian diserahkan kepada badan intelijen sipil. Perjanjian-perjanjian berikutnya memuat rincian mengenai gencatan senjata, pembentukan komisi untuk pemilihan umum, dan reinkorporasi URNG dalam kehidupan legal normal di negara tersebut.

Implementasi

Perjanjian-perjanjian yang dibentuk tersebut menunjuk pada sebuah restrukturisasi besar-besaran dalam masyarakat Guatemal. Tetapi perjanjian tersebut tidak menuntut sebuah perubahan struktural; makna spesifik ditinggal untuk kemudian disusun dalam sebuah mekanisme implementasi baru yang diciptakan atau dirujuk oleh perjanjian-perjanjian tersebut. Mekanisme ini dapat dibedakan menjadi mekanisme internasional dan domestik untuk menyelenggarakan berbagai perjanjian yang ada, dan perubahan aktual dalam tubuh pemerintahan sendiri, beberapa di antaranya merupakan hasil dari perjanjian yang ada, dan beberapa lainnya lahir sebagai bagian dari proses negosiasi formal yang dilaksanakan.

MINIGUA mengimplemetasikan peraturan atas hak asasi manusia sebagai mana termaktup dalam perjanjian Maret 1994 dengan membuka kantor-kantor di seluruh negeri untuk mencatat keluhan atas pelanggaran dan mempromosikan kemampuan lokal untuk hak-hak asasi. Usaha ini mencegah terjadinya pelanggaran dan sekaligus membantu terselenggaranya pemilihan umum yang damai pada tahun 1995.

Inovasi-inovasi institusi berskala nasional mengikutsertakan wakil-wakil dari kepentingan domestik dalam masalah-masalah yang kompleks dan tanggung jawab atas berlangsungnya kehidupan damai. Di dalamnya juga termuat identitas dan hak masyarakat adat, reformasi dan modernisasi di bidang hukum, pengungsi, hubungan sipil-militer, inkorporasi URNG, dll.

Satu dari sekian banyaknya proses, sekaligus yang paling unik, adalah Majelis Masyarakat (ASC), yang dibentuk atas perjanjian Januari 1994 dengan Uskup Toruno

sebagai ketua. Selama delapan bulan pada tahun 1994, sebuah jaringan yang luas antar kelompok sosial, pekerja, kelompok perempuan dan agamawan, bersama dengan partai-partai politik mayoritas, bertemu dan membangun konsensus atas semua aspek yang termasuk dalam agenda perdamaian. Semua sektor kecuali kepentingan bisnis masuk di dalamnya. Rekomendasi yang dihasilkan ini kemudian diteruskan ke PBB yang menjadi moderator pada perundingan-perundingan selanjutnya. Sebagai lanjutannya, perjanjian antara pemerintah dan URNG kemudian diserahkan ke ASC untuk diratifikasi, yang karena itu memberikan sebuah karakter komitmen nasional. ASC memberikan kesempatan pada kelompok-kelompok oposisi untuk bekerja sama dalam menyusun proposal-proposal kebijakan yang konkrit.

Perubahan lain yang terjadi sama sekali tidak berhubungan dengan perjanjian manapun, tetapi secara jelas dipacu oleh perjanjian yang ada. Untuk menunjukkan itikad baik dalam proses perdamaian sekaligus untuk memperoleh legitimasi internasional, militer menghapuskan wajib militer pada pertengahan tahun 1994, dan sistem komisioner dalam tubuh militer pada tahun 1995, serta demobilisasi patroli keamanan sipil pada tahun 1996, bahkan sebelum ada perjanjian yang menuntut tindakan tersebut.

Prospek

Tampaknya sedikit sekali kemungkinan terciptanya perang baru di Guatemala karena baik URNG maupun pemerintah mengontol kekuatan militernya. Tetapi kekerasan dan intimidasi masih berlangsung dan ada kemungkinan peningkatan eskalasi konflik. Militer masih memegang peran dalam keamanan publik, dan berada di balik skenario politik yang ada, baik karena meningkatnya kriminalitas, penculikan dan penjualan obat-obat terlarang, dan juga karena pelucutan patroli keamanan sipil menyebabkan adanya kekosongan keamanan di daerah-daerah yang meningkat pertikaian karena tanah. Tetapi, militer sendiri harus menghadapi tuntutan atas pelanggaran hak asasi yang dilakukannya di masa lampau akibat keterlibatannya mempengaruhi kehidupan berpolitik dan lemahnya sistem hukum. Lembaga kejaksaan telah dibentuk dan peraturan baru mengenai prosedur kriminal pun telah diterapkan, tetapi keadilan masih sulit untuk mengambil keputusannya secara independen. Terlebih-lebih lagi kekuatan kepolisian yang tidak cukup jumlahnya dan masih memiliki hubungan dengan beberapa kelompok militer. Komisi kebenaran baru bekerja sejak 1997 dan kekuasaannya yang terbatas menyebabkannya tidak jelas kemungkinannya untuk memberikan imbalan yang sesuai dan cukup meringankan penderitaan yang begitu dalam yang dirasakan oleh para korban di masa lampau.

Aspek dari perjanjian yang paling terbelakang adalah penghilangan diskriminasi terhadap masyarakat adat dan transformasi masyarakat pedesaan dan pengambilan keputusan lokal. Pada awalnya diasumsikan bahwa akan ada kebijakan sosial yang lebih berimbang dan adanya pengeluaran lebih untuk kesejahteraan sosial dimungkinkan ketika efisiensi tercapai lewat reformasi ekonomi, pertumbuhan ekonomi yang stabil dan peningkatan devisa negara. Dan yang ada hanyalah Kongres yang terus didominasi oleh kelompok-kelompok yang mewakili kepentingan-kepentingan nasional yang lebih baik dan lebih mapan, yang terlihat seolah-olah menolak pelaksanaan perjanjian tersebut.

Kasus Studi: Guatemala

Pihak-pihak di Guatemala telah meminta bantuan dari masyarakat internasional untuk mendanai lebih dari setengah dari 2.6 trilyun dollar AS yang dibutuhkan untuk mengimplentasikan perjanjian-perjanjian yang ada sejak tahun 1997-2001. Tetapi hanya proses berskala besar dan saling berpotongan ini menjadi bagian dari gerak Guatemala yang paling menentukan apakah, dalam jangka panjang, negara ini akan benar-benar meninggalkan pola pemerintahan tradisional. Walaupun kepentingan-kepentingan bisnis besar lebih berkuasa, politik Guatemala secara keseluruhan adalah terfragmentasi, dan sampai sekarang saluran-saluran untuk berpartisipasi mengucilkan kelompok-kelompok masyarakat yang baru saja mulai untuk bangkit.

Walaupun terdapat permasalahan dalam mengimplemntasikan, proses perdamaian Guatemala menunjukkan arti penting dari pemberitaan perhatian secara rinci terhadap proses dan konsultasi, meskipun masih dapat diperdebatkan bahwa tidak ada kemajuan yang cukup berarti dalam masalah-masalah pokok seperti ketimpangan sosial sebagai contohnya. Pertanyaan mengenai seberapa terwakilkannya proses yang ada dalam hal dimasukkan kelompok-kelompok yang merasakan dampaknya di luar kelompok-kelompok utama (seperti masyarakat adat, serikat pekerja, dll), juga masih tersisa. Kredibilitas dan legitimasi yang penting dalam usaha demokratisasi ini mungkin tidak akan berlangsung lama tanpa adanya itikad baik terhadap masalah-maslaah yang ada, dan kemajuan yang cukup berarti dalam perubahan sosial skala besar merupakan pertimbangan dalam pembentukan perdamaian.

REFERENSI DAN DAFTAR PUSTAKA LEBIH LANJUT

Byrne, Hugh. Desember 1996. "the Guatemala Peace Accords : Assesment and Implications for the Future". Washington Office of Latin America (WOLA).

Holiday, David. Februari 1999. "Guatemala's Long Road to Peace", *Current History*. Hal. 68-74.

Kovaleski, Serge. "Guatemala Mourns Crusading Bishop". *Washington Post*, 29 April 1998. hal. A23

McCleary, Rachel. Februari 1996. "Guatemala: Expectations for Peace", *Current History*. Hal. 88-92

Padilla, Luis Alberto. Juni 1997. "Peacemaking and Conflict Transformation in Guatemala", Working Paper of Conflict Early Warning Systems Projects (CEWS), University of Southern Californis, Departmen of Political Science.

Prado, Tania Palencia dan David Holiday. Februari 1996. *Toward a New role for Civil Society in the Democratization of Guatemala*. Montreal, Canada: International Centre for Human Rights and Democratic Development.

4.11 Membangun Administrasi Pemilihan Umum

Sebuah negara yang muncul dari sebuah konflik perlu membangun atau merestrukturisasi proses-proses pelaksanaan pemilihan umum. Dalam bagian ini, kita akan mengidentifikasi masalah-masalah utama yang harus dipertimbangkan dalam membangun sebuah bentuk dan struktur administrasi pemilihan umum sebuah negara.

4.11.1 Sifat alami proses pemilihan umum

4.11.2 Faktor-faktor kritis dalam administrasi pemilihan umum

4.11.3 Fungsi administrasi pemilihan umum

4.11.4 Lokasi lembaga pemilihan umum

4.11.5 Ketakutan dan kekhawatiran

4.11.6 Kesimpulan

Boks 13 Administrasi pemilu : Kecenderungan Internasional (h.317)

Salah satu isu sentral yang harus dipertimbangkan oleh sebuah negara yang baru keluar dari konflik berkepanjangan adalah sifat dan kecocokan sistem administrasi pemilu. Administrasi pemilihan umum yang ada sebelumnya mungkin telah rusak atau dihancurkan atau mungkin, seperti pada kebanyakan kasus, tidak memiliki kredibilitas dan legitimasi karena diasosiasikan dengan pemerintahan sebelumnya. Atau mungkin hanya perlu untuk mengubah aspek-aspek tertentu dalam administrasi yang telah ada agar dapat memuat beberapa pertimbangan-pertimbangan khusus. Keputusan ini memiliki konsekuensi signifikan bagi pembangunan demokrasi di sebuah negara.

Tetapi sebelum peraturan legislatif disusun, prinsip dan prosedur akan adanya pemilihan umum yang jujur dan adil harus secara tegas dinyatakan terlebih dahulu. Sebagai tambahan, institusi yang paling tepat untuk mengurus proses ini, baik di tingkatan otonomi dan lokasi, haruslah diputuskan dahulu. Tergantung pada keputusan yang diambil, peraturan-peraturan khusus mengenai administrasi pemilihan umum harus disahkan oleh lembaga yang berwenang.

Bagian ini akan membahas tiga pertanyaan penting yang harus dipertimbangkan dalam menyusun sistem administrasi pemilu, yaitu:

- Siapa atau lembaga apa yang harus bertanggung jawab dalam

4.11 Membangun Administrasi Pemilihan Umum

mengawasi dan mengorganisir pemilu?

- Bagaimana bentuk dari lembaga tersebut?
- Di mana lembaga tersebut seharusnya berlokasi?

4.11.1 Sifat alami proses pemilihan umum

Di bawah ini adalah beberapa hal mengenai proses pemilihan umum, baik politis maupun praktis, yang harus terus diingat dalam mempertimbangkan tipe dan lokasi lembaga pemilihan umum :

- pemilihan umum adalah peristiwa *nasional* dan *lokal*. Pemilihan umum menuntut usaha tertentu agar dapat tersebar luas di seluruh daerah dalam negara tersebut.
- Pemilihan umum haruslah *mudah diakses* oleh semua orang. Administrator harus memahami dan memenuhi tugas ini.
- Pemilihan umum adalah proses dengan *tensi tinggi*. Sesaat ketika waktu pemilihan umum ditetapkan, administrasi pemilihan umum terlibat dalam kerja-kerja yang dipenuhi oleh serial tenggat waktu; hukuman politik akibat tenggat waktu yang dilewati adalah berat, baik kepada administrator pemilihan umum maupun kepada pemerintah.
- Pemilihan umum adalah sebuah *taruhan yang mahal*. Kredibilitas pemilihan umum berkaitan dengan stabilitas nasional, dan pemenang maupun pecundang dalam pemilihan umum terikat dengan kekuatan partai politik. Pada kebanyakan situasi pasca-konflik, pemilihan umum dapat menjadi bumerang bagi terulang kembalinya kekerasan.
- Pemilihan umum adalah *mahal*. Administrator pemilihan umum membutuhkan sejumlah kemampuan dana secara ekonomis, efisien dan tanpa penipuan.
- Pemilihan umum adalah peristiwa *periodik*. Pemilihan umum nasional biasanya berlangsung dalam interval waktu yang cukup panjang. Pada saat pemilihan umum dibutuhkan tenaga paruh waktu yang banyak dan kemudian harus dicituk kembali pada masa tenggang antarpemilihan umum.
- Administrator pemilihan umum haruslah lebih *berorientasi publik* daripada fungsi-fungsi pemerintahan lainnya
- Administrator pemilihan umum harus *terspesialisasi*. Tidak ada fungsi pemerintahan lainnya yang mirip dengan fungsi persiapan pemilihan umum (kecuali mungkin persiapan perang). Ia harus memobilisasi puluhan ribu orang pada sebuah jadwal yang ketat. Ia juga harus memindahkan beribu-ribu formulir, suplai, dan peralatan ke ribuan lokasi ke seluruh negeri. Demarkasi batas wilayah, registrasi pemilih, dan banyak lagi wewenang pemilihan umum dalam tugas-tugas teknik lainnya, adalah juga pekerjaan yang terspesialisasi.

Siapapun yang menjabat sebagai administrator pemilihan umum haruslah pertamanya meyakinkan bahwa organisasi dan pelaksanaan pemilihan umum adalah benar; kegagalan untuk memenuhi tugas atau aktivitas yang paling gampang pun tidak saja akan berakibat pada kualitas pelayanan yang diberikan, tetapi juga dapat mengacau balaukan persepsi publik tentang kompetensi dan ketidakberpihakan dari administrator pemilihan umum tersebut.

- Administrator pemilihan umum juga harus dapat menyeimbangkan tuntutan *kebanyakan masyarakat* dengan hak-hak *individu* terutama pada mereka yang termarginalisasi dan yang cacat.
- Pemilihan umum harus memperlihatkan bahwa di dalamnya terdapat kepentingan yang lebih besar bagi *kesejahteraan bersama* sebagai tandingan dari keberadaan kepentingan kelompok tertentu.
- Proses pemilihan harus dapat *diprediksi*, diatur dalam hukum yang dapat dimengerti oleh umum dan dapat diterapkan secara universal.
- Pemilihan umum haruslah menjadi pada akhirnya menjadi sebuah usaha *pembentukan bangsa* dan bukan malah menjadi pemecah belah bangsa.

4.11.2 Faktor-faktor kritis dalam administrasi pemilihan umum

Tujuan utama dari lembaga administrasi pemilihan umum adalah untuk mengantarkan sebuah pemilihan umum yang bebas dan adil kepada para pemilih. Untuk itu, ia harus melakukan semua fungsinya dengan tidak berpihak dan secara efektif. Ia harus meyakinkan bahwa integritas setiap proses pemilihan umum telah cukup terlindungi dari petugas-petugas yang tidak kompeten maupun para manipulator yang ingin bertindak curang. Siapapun yang ditugaskan dalam administrasi ini harus pertama-tama mampu meyakinkan bahwa organisasi dan pelaksanaan pemilihan umum ini adalah benar adanya; kegagalan untuk memenuhi tugas atau kegiatan yang paling sederhana pun tidak hanya akan mempengaruhi kualitas pelayanan yang diberikan, tapi juga akan mengacau-balaukan persepsi publik tentang kompetensi dan ketidakberpihakan dari administrator pemilu.

Hal-hal paling penting dari sebuah penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas dan adil, dan lembaga ideal untuk melaksanakan pemilihan umum adalah meliputi hal-hal berikut ini :

- kemandirian dan ketidakberpihakan;
- efisiensi
- profesionalitas
- tidak berpihak dan penanganan yang cepat terhadap pertikaian yang ada
- stabil
- transparan

Kemandirian dan Ketidakberpihakan. Fungsi dari lembaga pemilihan umum seharusnya tidak menjadi alat yang dikerahkan oleh seseorang, penguasa atau partai politik tertentu; ia harus berfungsi tanpa

4.11 Membangun Administrasi Pemilihan Umum

bias atau kecenderungan politis. Lembaga yang ditugaskan untuk melakukan administrasi atau mengawasi jalannya pemilihan umum harus dapat bebas dari pengaruh manapun karena dugaan penipuan, persepsi akan adanya bias, atau dugaan adanya intervensi, akan memiliki dampak langsung tidak hanya pada kredibilitas lembaga yang berwenang, tetapi juga pada keseluruhan proses yang dijalankan. Sudah banyak contoh yang memperlihatkan bagaimana pengaruh partai politik tertentu atas pemilihan umum kemudian secara drastis mengurangi validitas hasil pemilihan umum. Pada demokrasi yang mapan yang memiliki sejarah yang panjang akan adanya pemilihan umum yang relatif bebas dan adil, pada contoh kasus tentang adanya dugaan penipuan atau bias dalam administrasi pemilu; dugaan-dugaan ini kemudian diselidiki dan tidak dengan serta merta mengurangi kredibilitas dari keseluruhan proses. Namun, pada masyarakat yang baru memulai dan mengembangkan demokrasi, terdapat tingkat kerawanan yang lebih tinggi terhadap dugaan pengaruh atau bias yang tidak sepatutnya ada, sehingga menyebabkan penilaian terhadap kredibilitas keseluruhan proses sangat mudah terjadi, yang akhirnya tentu tidak dapat dihindarkan lagi terbatasnya penerimaan terhadap hasil pemilihan umum dan proses tersebut secara keseluruhan.

Efisiensi. Ini adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari keseluruhan kredibilitas proses pemilihan umum. Pada saat dihadapkan dengan dugaan-dugaan dan contoh-contoh ketidakmampuan, adalah sulit bagi lembaga pemilihan umum untuk mempertahankan kredibilitasnya. Efisiensi menjadi penting dalam proses pemilihan umum ketika terjadi kerusakan di tingkatan teknis, dan masalah masalah yang dapat –dan pasti- mengarah pada keributan dan pelanggaran hukum atau aturan. Berbagai faktor mempengaruhi efisiensi, misalnya staf yang kompeten, profesionalisme, sumber daya, dan yang terpenting adalah waktu yang cukup untuk mengorganisir pemilu.

Profesionalisme. Pemilihan umum juga memiliki arti penting dalam fungsi demokrasi dimana sekelompok ahli, yang memiliki pengetahuan yang mendalam mengenai prosedur pemilihan umum dan filosofi pemilihan umum yang bebas dan adil, diberi wewenang untuk melaksanakan dan mengatur proses tersebut. Adalah suatu keuntungan pasti yang diperoleh dari adanya ahli-ahli yang permanen, terlatih, dan bertanggung jawab sebagai pegawai-pegawai yang mengatur dan memfasilitasi proses tersebut; keuntungan-keuntungan ini dapat dilihat pada negara-negara yang memiliki administrasi pemilihan umum tetap, seperti Pemilihan umum Kanada, Komisi Pemilihan umum Australia, yang ahli-ahlinya juga telah digunakan di berbagai negara berkembang di Asia, Pasifik, Afrika, Amerika Latin dan bekas negara-negara Uni Sovyet. Banyak anggota tetap dari komisi ini bahkan sanggup mengorganisir pemilihan umum dalam jangka waktu dekat dan atas

instruksi dari pemerintah dalam satu hari, dan mereka, praktis selalu berada dalam keadaan siap.

Haruslah diingat bahwa bahkan pada banyak negara di Eropa (misalnya negara-negara Skandinavia dan Prancis) di mana pemilihan umum diorganisir oleh pemerintah, terdapat sebuah lembaga permanen dalam salah satu kementerian yang bertugas penuh waktu untuk melaksanakan dan mengatur pelaksanaan pemilu.

Ketidakberpihakan dan penanganan yang cepat. Ketentuan Undang-undang harus dibentuk untuk sebuah mekanisme khusus untuk memproses dan menengahi keluhan atas pelaksanaan pemilihan umum, seperti dugaan kecurangan ataupun pertikaian antar kelompok atau dalam realisasi pengaturan lembaga pemilihan umum yang tidak terelakkan. Partai-partai politik, dan masyarakat pada umumnya, berkeinginan agar keluhan mereka didengarkan dan ditindaklanjuti dengan cepat dan efisien dan oleh peradilan atau lembaga yang mereka percayai.

Pada masyarakat yang memiliki kepercayaan yang rendah terhadap peradilan, peserta pemilihan umum biasanya memaksakan proses peradilan yang terpisah untuk masalah-masalah pemilihan umum. Kredibilitas dari administrasi pemilihan umum, pada banyak kesempatan, tergantung pada kemampuannya untuk mengurus hal-hal yang berkaitan dengan keluhan-keluhan tentang pemilihan umum. Berhadapan dengan kekhawatiran dan kecurigaan yang biasanya hadir pada masa transisi, lembaga pemilihan umum harus diberikan sumber daya dan perangkat peradilan untuk dapat memenuhi harapan masyarakat dalam memastikan terselenggaranya pemilihan umum yang bebas dan adil. Di Afrika Selatan ketika diselenggarakan pemilihan umum demokratis untuk pertama kalinya pada tahun 1994, salah satu mekanisme yang digunakan oleh kelompok-kelompok yang adalah dengan mendirikan sebuah divisi dalam Komisi Pemilihan umum untuk memonitor keseluruhan administrasi dan penyelenggaraan proses pemilihan umum dan memastikan agar terselenggara secara bebas dan adil di segala aspek.

Transparan. Keseluruhan kredibilitas dari proses pemilihan umum secara substansial tergantung pada semua kelompok yang relevan, dari pemerintah dan masyarakat, untuk ikut terlibat dalam formasi dan fungsi dari struktur dan proses pemilu. Dalam hal ini, arti dari konsultasi yang konstan, komunikasi dan kerja sama antar administrator pemilu, partai politik dan institusi-institusi dalam masyarakat tidak boleh terlalu ditekankan. Aspek ini harus memperoleh perhatian khusus dalam formulasi kerangka kerja lembaga legislatif pada sebuah administrasi pemilu.

4.11 Membangun Administrasi Pemilihan Umum

4.11.3 Fungsi administrasi pemilu

Fungsi dari badan administrasi pemilihan umum bervariasi dari negara ke negara. Pada beberapa negara, badan pemilihan umum memegang wewenang untuk menyelesaikan perselisihan dalam pemilihan umum sementara di beberapa negara lainnya justru ditangani oleh struktur yang benar-benar terpisah. Beberapa negara memisahkan “komite demarkasi” yang menetapkan batas-batas daerah pemilihan. Divisi-divisi yang berwenang juga beraneka ragam. Misalnya, badan administrasi pemilihan umum berwenang untuk mengawasi atau memonitor keseluruhan pemilihan umum, sementara kementerian atau lembaga pemerintahan dapat mengambil fungsi administratif. Setidaknya ada delapan area dalam divisi-divisi fungsional yang harus ada dalam sebuah komisi pemilihan umum :

- *divisi personalia* untuk melakukan rekrutmen dan melatih para petugas di seluruh negeri;
- *divisi keuangan* untuk mengatur anggaran;
- *divisi legal* untuk membentuk peraturan, menyusun prosedur dan mengevaluasi keluhan-keluhan yang ada;
- *Divisi investigasi* untuk meninjau ulang keluhan-keluhan;
- *Divisi logistik dan administrasi* yang bertanggung jawab atas administrasi proses yang berlangsung, komunikasi dan distribusi materi-materi pemilu;
- *Divisi pemrosesan data* atau *teknologi informasi* untuk memproses hasil pemilihan umum dan statistik;
- *Divisi informasi dan publikasi* yang akan mengembangkan program pendidikan dan menyebarluaskan keputusan yang telah diambil oleh komisi, dan
- *Divisi perantara* yang bertugas untuk berhubungan dengan pemerintah dan agen-agen independen lainnya.

4.11.4 Lokasi lembaga pemilu

Jika fungsi dan bentuk dari lembaga pemilihan umum sudah ditetapkan, maka adalah penting untuk menentukan di mana lembaga tersebut harus ditempatkan. Secara sederhana, ada dua opsi yang dapat dipertimbangkan: di dalam pemerintahan atau di luar pemerintahan dalam sebuah komisi pemilihan umum. Namun, ada variasi substansial dari kedua opsi tersebut, berdasarkan variasi fakta dan situasi, empat di antaranya akan dipaparkan kemudian.

Pendekatan pemerintahan. Model pertama adalah lembaga pemilihan umum yang ditempatkan di dalam kementerian dan berwenang untuk melaksanakan dan mengatur pemilihan umum dan menggunakan seluruh sumber daya dalam kementerian dan layanan sosial untuk melaksanakan

tugasnya itu. Sistem ini berhasil jika pekerja sosial dihormati sebagai profesional dan netral secara politis. Sistem ini digunakan banyak negara di Eropa Barat.

Pendekatan pengawasan atau hukum. Variasi dari sistem di atas adalah kementerian ditugaskan untuk melaksanakan proses pemilihan umum, tetapi ia diawasi oleh komisi pemilihan umum yang independen yang terdiri dari hakim-hakim yang terpilih (misalnya di Pakistan dan Rumania). Tugas dari komisi ini adalah untuk mengawasi dan memonitor pelaksanaan proses pemilihan umum oleh kementerian yang bertugas untuk itu.

Pendekatan mandiri. Model ketiga adalah pembentukan komisi pemilihan umum yang independen yang secara langsung dipercaya oleh menteri, komite dalam parlemen atau oleh parlemen. Beberapa komisi pemilihan umum menggunakan sumber daya dalam pemerintahan dari administrasi propinsi dan pemerintah lokal (misalnya India). Pada kasus lain, komisi mungkin dibentuk dalam infrastrukturnya sendiri di tingkatan nasional, regional dan lokal (misalnya Australia). Pada kasus manapun, komisi pemilihan umum independen harus memiliki pendanaan dan administrasi yang secara substansial memiliki kemandirian dari lembaga eksekutif. Tetapi sementara ia mandiri secara finansial dan politik, ia akan tetap menjadi subjek dari finansial yang kuat di bawah pengawasan parlemen.

Proses pemilihan untuk menunjuk anggota dari komisi pemilihan umum haruslah transparan dan tidak berpihak. Idealnya, pemilihan harus berdasarkan konsensus dari para peserta pemilihan umum dan individu-individu yang memiliki pengalaman yang relevan dan para ahli dan yang memiliki reputasi atas kemandirian dan integritas tinggi. Jumlah persis dari anggota komisi mungkin bervariasi, dengan jumlah deputy yang, pada jumlah yang rasional. Namun, jumlah komisioner seharusnya tidak akan membuat pekerjaan dari komisi ini terhambat.

Pendekatan multi-partai. Model keempat adalah sebuah komisi dimana semua partai politik yang terdaftar sebagai peserta pemilihan umum menugaskan wakil-wakil mereka dalam komisi pemilihan umum nasional. Ini akan memastikan semua kepentingan akan terwakilkan dalam komisi dan setiap partai akan menyumbangkan pemikiran berkenaan dengan kerja komisi tersebut. Masalah yang ada dari sistem ini adalah dalam situasi transisi, jumlah partai yang terlalu banyak, sehingga menyebabkan komisi yang terlalu gendut dan tidak efektif. Kedua, komisi tersebut mungkin dipenuhi oleh individu-individu yang tidak memiliki keahlian dan atau pengalaman yang dibutuhkan untuk memastikan efektivitas kerja komisi tersebut.

4.11 Membangun Administrasi Pemilihan Umum

Boks 13

Administrasi Pemilihan Umum : Tren Internasional

Dalam masyarakat yang telah mapan demokrasinya, petugas pemerintahan di tingkat nasional dan lokal mengurus administrasi pemilu; sementara peradilan biasa mengurus perselisihan yang terjadi; karena mereka telah memiliki tradisi keadilan dan netralitas dan dipercaya para pemilih. Dalam masyarakat yang demokrasinya baru muncul, pada pihak yang lain, terdapat sebuah tren yang terus meningkat untuk membentuk sebuah komisi pemilihan umum yang independen. Ini dipandang sebagai langkah penting untuk membentuk tradisi independen dan tidakberpihakan, seperti juga halnya membangun kepercayaan para pemilih dan partai-partai terhadap proses pemilu. Kebanyakan negara dengan demokrasi baru pada masa sekarang telah mengadopsi komisi pemilihan umum independen. Kontribusi positif dari komisi ini pada situasi sulit atau transisi dapat dilihat, misalnya, selama pemilihan parlemen di Bangladesh pada tahun 1991, dan pemilihan presiden di Ghana pada tahun 1992, seperti juga pada pemilihan umum demokratis pertama di Namibia, Afrika Selatan dan Mozambik.

Afrika. Kecenderungan di Afrika, khususnya di Afrika bagian selatan, adalah menuju pada pembentukan komisi pemilihan umum yang independen, yang memiliki variasi dalam derajat otonomi pada terminologi hubungan mereka dengan pemerintah yang berkuasa (misalnya di Afrika Selatan, Namibia, Ghana, Malawi, Maritius, dan Mozambik).

Asia. Komisi pemilihan umum independen telah berdiri lama di beberapa negara demokratis di Asia, termasuk India dan Srilanka. Masyarakat yang baru mulai memasuki tahapan demokrasi seperti Thailan dan Filipina, juga mengikuti rute untuk membentuk sebuah komisi pemilihan umum yang independen.

Negara-negara persemakmuran. Negara-negara persemakmuran seperti Australia, Canada dan India seperti juga sejumlah negara persemakmuran di Afrika cenderung untuk mengadopsi komisi pemilihan umum yang independen sebagai sarana untuk mengurus administrasi proses pemilihan umum mereka. **Negara-negara Eropa Timur.** Hungaria, Slovenia, Rumania, Polandia, Cekoslovakia dan Bulgaria, semua membentuk komisi pusat untuk pemilihan umum transisi yang terjadi pada tahun 1989 dan 1990. Rusia juga dapat ditambahkan dalam daftar ini.

Amerika Latin. Di negara-negara Amerika Latin telah ada sejarah panjang administrasi pemilihan umum yang di masa lampau mengalami reformasi serupa di Spanyol. Akibatnya, pengaruh dari negara koloni dalam praktek administrasi pemilihan umum, secara umum, telah dibatasi dan mengarahkan pada pengembangan yang luas di dalam pendekatan-pendekatan yang ada. Lebih lanjut, liberalisasi sistem politik dalam dekade terakhir mengarahkan pada perubahan substansial sistem pemilihan umum dan reformasi pemilihan umum utama. Kasus spesifik mencakup Nikaragua dan Costa Rica dimana wewenang pemilihan umum nasional memiliki status sebagai "pilar keempat" dalam pemerintahan.

Di Argentina, Brasil, Cili, dan Uruguay, badan legislatif mendelegasikan pelaksanaan pemilihan umum kepada sebuah lembaga independen, tetapi bekerja didalam pengawasannya. Di Panama, lembaga pemilihan umum memiliki otonomi penuh untuk mengurus anggarannya sendiri ketika dana telah dialokasikan oleh lembaga eksekutif dan disetujui oleh lembaga legislatif. Anggaran untuk kebanyakan lembaga pemilihan umum ini disiapkan untuk mencakup seluruh biaya operasi, kadangkala dikaitkan dengan pendaftaran permanen dan untuk melaksanakan pemilihan umum secara periodik. Wewenang budget biasanya mengisyaratkan persetujuan dari eksekutif. Di Mexico, sebuah lembaga pemilihan umum yang permanen, Institusi Pemilihan Federal (IFE), didirikan untuk mengorganisir proses pemilihan umum nasional; badan kedua, *Federal Electoral Tribunal*, menengahi keluhan-keluhan pemilihan umum. Sebagai tambahan, jaksa khusus yang independen untuk menghukum kejahatan-kejahatan pemilihan umum (mulai dari eksekusi pengeluaran untuk kampanye sampai pada intimidasi atau pembelian suara) juga diciptakan.

Eropa Barat. Kebanyakan negara-negara Eropa Barat meletakkan administrasi pemilihan umum dalam sebuah kementerian, biasanya kementerian dalam negeri; sebuah departemen yang permanen dalam kementerian didirikan untuk mengurus pemilihan umum. Pada kebanyakan negara-negara ini, organisasi dan sumber daya dari partai-partai yang telah mapan diperbolehkan mereka untuk melaksanakan monitor yang cangghil dan detail untuk memastikan ketidakberpihakan dari administrasi dalam proses pemilu.

Model yang paling efektif tergantung pada kematangan relatif dari sistem politik nasional. Pada kasus-kasus dimana administrasi pemilihan umum pada masa lampau di bawah kendali pemerintahan satu partai atau sistem otoriter tanpa oposisi, kepercayaan pemilih tampaknya akan bermunculan bila wakil-wakil dari partai oposisi atau nominator tergabung dalam administrasi pemilu; atau jika komisi tersebut kelihatan independen dari pengaruh pemerintah dan politik. Proses penunjukkan komisioner juga penting dan harus saling terbuka dan keterlibatan sebanyak mungkin.

Juga, adopsi dari tipe administrasi pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip internasional tidak, secara sendirinya, cukup untuk memastikan adanya proses yang bebas dan adil. Pengawasan mesti dilakukan untuk memastikan kredibilitas dari implementasi dan administrasi. Untuk mencapai tujuan ini, dibutuhkan petugas-petugas pemilihan umum yang tidak berpihak dan/atau independen dan persepsi dari kontestan pemilihan umum dan pemilih bahwa mereka (petugas) adalah demikian adanya. Ketika ketidakberpihakan dipertanyakan, komisi pemilihan umum dan badan pemeriksa yang terdiri dari wakil-wakil dari berbagai kepentingan politik mungkin akan membantu dengan adanya komposisi yang seimbang. Administrasi, sebuah sistem *check and balance*, dimana komisi pemilihan umum menjadi subjek pemeriksaan legislatif yang independen, badan hukum dan pengawasan, akan meningkatkan kredibilitas dari proses tersebut.

4.11 Membangun Administrasi Pemilihan Umum

4.11.5 *Ketakutan dan kekhawatiran*

Pada setiap proses pemilihan umum, dan khususnya di negara-negara yang sedang berada dalam keadaan transisi, biasanya selalu terdapat ketakutan dan kekhawatiran yang berkenaan baik dengan masalah teknis maupun administrasi yang secara potensial akan diselewengkan atau ketidakkompetenan, dan merefleksikan kepentingan kritis dari partai khusus atau pemilih. Adalah penting, tanpa mengkompromikan integritas dari proses tersebut, untuk mempertanyakan ketakutan dan kekhawatiran khusus tersebut sebelum ia mempengaruhi legitimasi dari keseluruhan proses. Biasanya ketakutan atau kekhawatiran tersebut meliputi :

- kekhawatiran bahwa petugas pemilihan umum berasal dari atau memiliki hubungan dengan sebuah komunitas daripada ditentukan dari luar;
- petugas dan struktur pemilihan umum harus permanen dan bukan paruh waktu yang berubah berdasarkan situasi-situasi yang berbeda;
- Kekurangan pelatihan dan disiplin dari petugas pemilihan umum yang berkaitan dengan proses pemilu;
- Kebutuhan akan kecepatan, efisiensi dan ketidakberpihakan sistem penyelesaian ketika berhadapan dengan keluhan-keluhan tentang pemilu;
- Kebutuhan untuk menetapkan biaya pada tingkat minimum dan menghindari adanya penghambur-hamburan dana dan penyuapan;
- Kekhawatiran bahwa adanya kemungkinan sebuah partai mendominasi proses tersebut;
- Kekhawatiran bahwa mungkin tidak ada kemandirian dan ketidakberpihakan yang utuh;
- Kebutuhan untuk koordinasi antara pemilihan umum provinsi dan nasional seperti juga hubungannya dengan pemilihan umum di tingkat pemerintahan lokal;
- Kekhawatiran bahwa partai yang berkuasa akan menyelewengkan atau memanipulasi sumber daya pemerintahan untuk keuntungannya sendiri.

Adalah penting untuk mempertimbangkan semua kekhawatiran tersebut. Dalam hal ini, arti dari konsultasi yang konstan, komunikasi dan kerja sama antar partai politik, dan institusi dalam masyarakat harus dipertimbangkan kembali. Hanya setelah memberikan pertimbangan yang sesuai terhadap kekhawatiran ini dapat dicapai sebuah keputusan mengenai tipe dan lokasi yang tepat untuk lembaga pemilihan umum. Jika ada ketakutan atau kekhawatiran khusus yang tidak dapat dijumpai atau dalam kaitannya dengan bentuk, struktur dan lokasi administrasi pemilihan umum, maka rambu-rambu penyelamat atau mekanisme

pengawasan yang tepat harus dilaksanakan untuk memastikan tidak ada partai yang terbebaskan atau teralienasi dari proses yang ada. Rambu-rambu penyelamat dapat melingkupi :

- Menunjuk sebuah mekanisme penyelesaian yang independen terhadap keluhan-keluhan;
- menunjuk sebuah “komite demarkasi” khusus yang dipercaya oleh parlemen
- memiliki otoritas penyebarluasan berita yang independen untuk mengatur kualitas, waktu dan ketentuan akses bagi penyebarluasan berita media;
- memiliki departemen untuk sensus atau “komite sensus” untuk menghitung populasi sebagai dasar demarkasi pemilihan;
- memiliki aspek-aspek khusus seperti keuangan dan anggaran, yang dipercaya oleh komite atau lembaga di parlemen;
- seluruh administrasi pemilihan umum harus dapat dipercaya oleh parlemen atau oleh komite multi-partai, jika diperlukan.

4.11.6 Kesimpulan

Faktor-faktor krusial yang harus dipertimbangkan dalam evaluasi mengenai sistem administrasi pemilihan umum yang tepat meliputi :

- sejarah kontemporer negara, khususnya tentang relasi sifat dan perkembangan konflik terkini, serta dan tipe interaksi antarpantai;
- kematangan relatif dari sistem politik nasional;
- sumber daya negara (finansial dan material)
- potensi kredibilitas dari lembaga pemilihan umum yang dimaksudkan;
- potensi kompetensi dari lembaga pemilihan umum yang dimaksudkan;
- hal-hal darurat dari proses pemilihan umum seperti kecepatan dan fleksibilitas;
- bahaya intervensi oleh individu, organisasi atau pemerintah dalam proses pemilihan umum;
- kebutuhan untuk memastikan distribusi kapasitas dan sumber daya dalam administrasi pemilihan umum yang tepat di seluruh negeri, sehingga menghapuskan resiko dan persepsi bahwa pemilihan umum secara kompeten diselenggarakan di beberapa daerah sementara di daerah lainnya tidak;
- kebutuhan untuk mengadopsi pemikiran jangka panjang untuk memilih administrasi pemilihan umum; dengan tetap memikirkan sifat alami dari dinamika masyarakat dan politik.

4.11 Membangun Administrasi Pemilihan Umum

Adalah administrasi pemilihan umum atau lembaga yang ditugaskan dengan pengaturan dan pelaksanaan pemilu, yang mengatur tempo dan arah dari proses pemilu. Ini khususnya terjadi pada situasi pasca-konflik, dimana netralitas dan keadilan dalam pemilihan umum yang demokratis merupakan kunci pembentukan perdamaian sosial jangka panjang.

Adalah tanggung jawab dari administrasi pemilihan umum untuk mempersiapkan pondasi yang kokoh untuk menghadirkan pelayanan pemilihan umum yang bebas dan adil. Mereka yang akan dinilai oleh publik berdasarkan efisiensi dan ketidakberpihakan. Dalam hal ini, status administrasi pemilihan umum yang independen dan tidak berpihak, kemampuan untuk mengidentifikasi dan menunjuk anggota yang independen dan tidak berpihak, dan kesuksesannya menghadirkan apa yang dilihat oleh masyarakat sebagai pemilihan umum yang bebas dan adil akan secara serta merta merupakan ujian atas keberhasilannya.

Faktor kritis terakhir adalah isu tentang biaya dan keamanan penetapan struktur dan proses. Setiap keputusan yang berkaitan dengan lokasi dan bentuk administrasi pemilihan umum akan memberikan implikasi. Kecuali jika struktur yang diputuskan tersebut masih mampu dibiayai dan dapat dipertahankan oleh negaram administrasi ini tidak akan bertahan lama.

REFERENSI¹ DAN DAFTAR PUSTAKA LEBIH LANJUT

Dundas, Carl. W. 1993. *Organising Free and Fair Elections at Cost Effective Levels*. London : Commonwealth Secretariat.

Makalah yang dipresentasikan oleh Larry Garber (USAID) di dalam Colloquium Administrator Pemilihan umum Afrika di Victoria Falls, Zimbabwe, November, 1994.

Goodwin-Gill, Guy S. 1994. *Free and Fair Elections in International Law*. Jenewa : Inter-parliamentary Union.

¹ Ucapan terima kasih disampaikan kepada Pat Keefer dari National Democratic Institute (USA) dan Keith Klein dari International Foundation for Election Systems (USA), yang sarannya terhadap South African Constituent Assembly pada tahun 1995 yang saya masukkan dalam bagian ini.

4.12 Kinerja Nasional Untuk Kesetaraan Jender

Transisi dari konflik berkepanjangan menyediakan sebuah peluang unik untuk meletakkan fondasi bagi terbentuknya masyarakat yang demokratis dan setara. Pusat dari berbagai proses transisi adalah kebutuhan untuk memperhatikan secara cermat aspek jender dalam pembentukan bangsa dan untuk menginstitutionalisasi mekanisme konkret untuk memastikan bahwa semua orang – perempuan dan laki-laki dewasa, anak perempuan dan laki-laki- dapat menikmati kebebasan dan berpartisipasi secara setara dalam masyarakat. Dalam bagian ini, kami akan memaparkan bagaimana instrumen nasional untuk kesetaraan jender dapat diinstitutionalisasi dengan mengambil contoh pada tiga negara, Uganda, Australia dan Afrika Selatan, dalam menangani masalah ini. Dalam studi kasus berikut ini kita akan mendiskusikan implemetasi dari sebuah mekanisme secara lebih terperinci, yaitu Komisi Afrika Selatan Untuk Kesetaraan Jender.

- 4.12.1** *Mekanisme konstitusional*
- 4.12.1-4.12.3** *Eksekutif dan struktur administratif, dan kementerian perempuan*
- 4.12.4** *Kementerian untuk Jender dan Pembangunan Masyarakat: kasus Uganda*
- 4.12.5** *Badan Status Perempuan: kasus Australia dan Afrika Selatan*
- 4.12.6** *Dewan/bidang khusus jender dalam garis kementerian*
- 4.12.7** *Kinerja nasional dalam badan penyusun undang-undang*
- 4.12.8** *Keberhasilan dan Keterbatasan kinerja nasional*
- 4.12.9** *Kesimpulan*

Boks 14 Kesetaraan Jender dalam Konstitusi: Tiga Contoh (h.423)

Menu Pilihan 5 Mekanisme untuk Memperkuat Kesetaraan Jender (h.332)

Perempuan memegang peran strategis yang penting, baik di barisan pertempuran maupun di bisang pendukung penting, dalam berbagai konflik yang terjadi dalam lebih dari dua dekade terakhir. Lebih lagi, perempuan adalah kelompok yang paling rentan dalam perang-perang masa kini. Mereka telah melakukan pengorbanan yang penting dan menanggung beban yang begitu hebat sebagai upaya untuk memenangkan kemerdekaan dan demokrasi. Walaupun kontribusi penting, komitmen dan penghargaan telah diberikan berkenaan dengan tujuan pencapaian masyarakat yang setara, pada kenyataannya seringkali hal itu tidak terjadi. Penyelesaian pasca-konflik memberikan peluang untuk membangun dan mengimplementasikan sebuah struktur dalam pemerintahan dan masyarakat, yang pada tahap awal, memastikan pelaksanaan dari janji-

4.12 Kinerja Nasional Untuk Kesetaraan Jender

janji itu, dan memastikan bahwa isu kesetaraan jender tidak termarginalisasikan.

Sepanjang dekade terakhir, telah ada penekanan yang sebelumnya tidak ada untuk memastikan proses transisi akan memasukkan mekanisme yang holistik dan konkret untuk mengedepankan masalah ketidaksetaraan jender sebagai bagian dari proses pembentukan bangsa. Pada kenyataannya, mekanisme untuk mengedepankan isu jender telah bergerak dari bentuk yang kecil dan seringkali merupakan badan yang kekurangan sumber daya menjadi sebuah kinerja yang komprehensif dan berkekuatan. Perdebatan internasional mengenai kesetaraan jender dan emansipasi perempuan telah bergerak jauh dari sekedar melihat kesetaraan sebagai isu yang hanya menjadi milik/perhatian kaum perempuan, tetapi untuk memahami implikasi dari ketidaksetaraan relasi kekuatan dalam masyarakat secara keseluruhan. Para aktivis dan pakar feminisme berpendapat bahwa isu jender seharusnya tidak diletakkan sebagai “isu perempuan” secara terpisah, tetapi merupakan sebuah pertanyaan struktural yang harus dihadapi oleh masyarakat secara umum.

Perdebatan muktakhir tentang kesetaraan jender membahas tentang ketidaksetaraan dalam hal pembagian kerja dan akses atas dan untuk mengelola sumber daya, serta bagaimana perempuan dan laki-laki terkena imbas pelaksanaan program dan kebijakan yang seharusnya menguntungkan rakyat banyak. Analisa ini memperkuat pemahaman tentang bagaimana proses sosio-kultural yang luas dan sosialisasi mempengaruhi peran yang dimainkan oleh perempuan dan laki-laki. Dalam rangka mengedepankan perbedaan tanggung jawab berdasarkan jender dan perbedaan akses atas dan untuk mengelola sumber daya dan pembuatan keputusan, diperlukanlah sebuah strategi yang komprehensif dan sistematis.

4.12.1 Mekanisme konstitusional

Konstitusi sebagai hukum tertinggi dari sebuah negara, adalah titik tolak untuk mengedepankan agenda kesetaraan jender dan pembentukan preseden bagi seluruh masyarakat. Banyak pernyataan atas hak asasi manusia memasukkan klausa-klausa yang memuat masalah kesetaraan jender secara eksplisit. Di negara-negara seperti Namibia, Canada dan Afrika Selatan, klausa-klausa tersebut dinilai penting untuk mengedepankan hak dan kesetaraan perempuan. Afrika Selatan, sebagai contoh, diakui secara internasional tidak saja karena melembagakan kesetaraan untuk perempuan dalam konstitusinya, tetapi juga karena menyediakan sebuah kerangka kerja yang kuat untuk mengedepankan berbagai bentuk ketidaksetaraan seperti diskriminasi berdasarkan orientasi seksual. Pada banyak negara, bahasa yang netral atas jender digunakan di seluruh bagian dalam konstitusi untuk memastikan perempuan tidak terkecualikan. Sekali lagi konstitusi Afrika Selatan

Para aktivis dan pakar feminisme berpendapat bahwa isu jender seharusnya tidak diletakkan sebagai “isu perempuan” secara terpisah, tetapi merupakan sebuah pertanyaan struktural yang harus dihadapi oleh masyarakat secara umum.

selangkah lebih maju karena secara spesifik menggunakan bahasa yang sensitif jender, menyatakan permasalahan-permasalahan yang ada dan implikasi dari permasalahan tersebut.

Karena konstitusi kemudian diterjemahkan dalam pengadilan, maka penting adanya sebuah metode pemaparan konstitusi dan hukum yang juga memperkuat kesetaraan jender. Sebagai tambahan peran mahkamah agung untuk hal pemaparan hukum, sistem umum untuk administrasi hukum memiliki implikasi yang serius bagi perempuan dalam hal akses lain dalam hukum dan penelanjangan aksi-aksi administrasi yang menguatkan diskriminasi seksual. Di Afrika Selatan sebagai contoh, Pengadilan Konstitusi, meskipun pada hakekatnya tidak menetapkan masalah kesetaraan jender, dilihat sebagai institusi yang penting untuk memastikan interpretasi atas hukum dan konstitusi berada dalam prinsip-prinsip kesetaraan

Boks 14

Kesetaraan Jender dalam Konstitusi : Tiga Contoh

Afrika Selatan : *Negara tidak boleh secara tidak adil mendiskriminasi secara langsung maupun tidak langsung terhadap seseorang dalam satu atau lebih alasan, termasuk ras, jender, jenis kelamin, kehamilan, status perkawinan, asal etnis atau sosial, warna kulit, orientasi seksual, umur, ketidakmampuan fisik, agama, kepercayaan, keyakinan, budaya, bahasa dan kebangsaan.*

Bab 2, Pernyataan Hak Asasi

Namibia: *Tidak seorangpun yang boleh didiskriminasi dengan alasan jenis kelamin, ras, warna kulit, asal etnis, agama, status keyakinan, sosial maupun ekonomi,*

Artikel 10

Kanada : *Setiap orang adalah setara di depan hukum dan berada di bawah hukum dan memiliki hak yang setara untuk memperoleh perlindungan dan kesetaraan atas manfaat dari hukum tanpa diskriminasi berdasarkan ras, asal etnis atau kebangsaan, warna kulit, agama, jenis kelamin, usia, atau ketidakmampuan fisik atau mental.*

Pernyataan Hak Asasi

4.12.2 Eksekutif dan struktur administratif

Tetapi kesetaraan formal, sebagaimana yang telah disebutkan dalam konstitusi dan hukum yang terkait, tidak menjamin adanya kesetaraan substantif; ketetapan konstitusi yang memuat kesetaraan substantif harus didukung oleh ketentuan-ketentuan kesetaraan secara formal. Konsep kesetaraan substantif memuat hal pembentukan akses perbaikan hukum dan konstitusi terhadap ketidaksetaraan yang berasal dari berbagai kegagalan.

4.12 Kinerja Nasional Untuk Kesetaraan Jender

Selama masa 1970-an dan 1980-an, perdebatan mengenai isu-isu ini menekankan pentingnya lembaga yang cukup tinggi untuk mengedepankan kepentingan-kepentingan perempuan. Pada tahun 1976, PBB menetapkan Dekade untuk Perempuan, merekomendasikan kepada negara-negara untuk meratifikasi Konvensi untuk Menghilangkan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women /CEDAW*) dan mengimplementasikan “kinerja nasional” untuk memperbaiki status perempuan. Sebagai respon dari pernyataan ini, banyak negara yang kemudian mendirikan kementerian dan program khusus perempuan untuk mempromosikan keberhasilan perempuan. Kinerja nasional mengacu pada berbagai variasi struktur dan kerangka kerja legal di dalam dan di luar pemerintahan untuk membangun dan mempromosikan kesetaraan jender di berbagai aspek kehidupan. Hal ini dapat meliputi :

- Kementerian untuk kepentingan perempuan/jender dan pembangunan
- Departemen Urusan Perempuan
- Badan Status perempuan
- Dewan jender dalam lini kementerian
- Komisi untuk kesetaraan jender

Definisi dari “kinerja nasional” berkembang di banyak negara untuk memasukkan institusi yang mengawasi hak asasi manusia dan isu terkait; yang dalam hal ini berarti isu kesetaraan jender juga dipandang sebagai isu hak asasi manusia. Di Kanada sebagai contoh, Komisi Hak Asasi mungkin juga mengurus isu jender. Sama halnya dengan di Afrika Selatan, Komisi Hak Asasi, Pengadilan Konstitusional, dan Jaksa Penuntut Umum, Juru Penengah dilihat sebagai struktur yang penting, disamping banyak lainnya, untuk isu kesetaraan jender. Di Naminua, jabatan juru penengah secara spesifik memasukkan isu kesetaraan jender dalam kegiatan investigasi yang dilakukannya.

4.12.3 Kementerian untuk kepentingan perempuan

Kementerian “tradisional” untuk kepentingan perempuan adalah sebagai bagian dari birokrasi administratif dalam negara dan menerima budgetnya sendiri. Fungsinya mungkin meliputi, mengonsep kebijakan yang berkenaan dengan isu perempuan; mengonsep peraturan untuk dibahas dalam parlemen; mewakili kepentingan perempuan dalam kabinet atau kepada kepala negara; dan melaksanakan program pembangunan untuk perempuan. Kebanyakan kementerian perempuan tidak mendapat status dalam kabinet. Mereka berada dalam kantor presiden atau perdana menteri yang berarti mereka hanya memiliki sedikit otonomi dan kekuatan untuk mempengaruhi kebijakan yang ada. Walaupun demikian, di Perancis, menteri urusan perempuan dapat memveto peraturan yang hendak ditetapkan.

Kritik utama terhadap kementerian perempuan ini adalah bahwa mereka dapat dapat terdampar di “lahan buangan” untuk isu-isu yang berkaitan dengan kesetaraan jender dan isu perempuan. Mereka dialokasikan dana yang lebih sedikit sebagai akibat dari rendahnya prioritas dan kepentingan yang ditugaskan kepada mereka. Akibatnya, menteri-menteri di luar menteri untuk kepentingan perempuan ini akan gagal mengedepankan isu kesetaraan jender dalam wilayah wewenangnya. Kementerian perempuan biasanya berhubungan dengan portofolio lain yang berkenaan dengan anak, orang cacat, pemuda dan pembangunan, seperti yang terjadi di Uganda.

4.12.4 Kementerian untuk Jender dan Pembangunan Masyarakat: kasus Uganda

Kementerian untuk Jender dan Pembangunan Masyarakat di Uganda didirikan pada tahun 1988, pada akhir perang saudara Uganda yang panjang dan menakutkan. Kemudian ia disebut Kementerian Untuk Perempuan dalam Pembangunan, Pemuda dan Kebudayaan, kementerian ini hidup dengan berbagai nama. Namanya sekarang menunjukkan adanya perubahan dalam pemikiran, khususnya oleh perempuan Uganda yang berpengaruh, bahwa kementerian perempuan tidak dapat berdiri sendiri dan usaha yang sungguh-sungguh harus dilakukan untuk mengintegrasikan isu jender dalam kerja-kerja kementerian lainnya.

Pada awal 1990-an, wakil presiden ditunjuk sebagai kepala Kementerian untuk Jender dan Pembangunan Masyarakat; sebuah tindakan yang dianggap oleh banyak orang sebagai gertakan yang menguatkan kementerian ini. Sekarang, kementerian ini diperkuat oleh kehadiran dua menteri negara, yang satu bertanggung jawab untuk isu jender, sedangkan yang lainnya bertanggung jawab atas isu pembangunan masyarakat. Menteri-menteri negara ini sama dengan deputi menteri di negara lain, dengan penambahan bahwa mereka duduk dalam kabinet.

Meskipun banyak orang berkeberatan dengan kementerian ini, perempuan Uganda merasa bahwa struktur yang telah melayani mereka selama hampir sepuluh tahun ini, bekerja dengan baik untuk situasi mereka. Mereka melihat kementerian ini sebagai pernyataan komitmen pemerintah untuk mengedepankan kepentingan perempuan dan isu kesetaraan jender.

Meskipun begitu, perempuan Uganda juga dengan cepat menunjukkan masalah yang dihadapi oleh kementerian ini. Masalah yang paling signifikan adalah kurangnya dana. Sejak awal, kementerian ini tidak memperoleh dana yang cukup untuk melaksanakan kerja-kerjanya. Uganda adalah negara miskin dan perang saudara yang mengoyak negara ini telah menyebabkan penderitaan di banyak daerah. Kurangnya dana yang tersedia tidak hanya menciptakan masalah bagi operasi kementerian ini tetapi juga menrefleksikan kurangnya prioritas negara dalam isu ini.

4.12 Kinerja Nasional Untuk Kesetaraan Jender

Meskipun dipimpin oleh wakil presiden, kerja dari kementerian ini, pada kenyataannya, tidak dapat dipertimbangkan sebagai isu yang diprioritaskan. Terdapat pula kekhawatiran terhadap ketidakmandirian kementerian ini dan kemampuannya melawan kebijakan pemerintah.

Sebagai tambahan atas kementerian perempuan, Uganda dan negara-negara lain seperti Australia dan Afrika Selatan meletakkan wewenang jender dalam garis kementerian dan lembaga independen lainnya (didiskusikan berikut ini).

4.12.5 Badan Status Perempuan: kasus Australia dan Afrika Selatan

Mekanisme kedua, Kantor Urusan Status Perempuan (*Office of the Status of Women/ OSW*), merupakan evolusi dari pemahaman bahwa kinerja untuk perempuan seharusnya ditempatkan di dalam pusat koordinasi departemen dan tidak berdiri sebagai entitas yang marjinal. OSW berlokasi di dalam kantor-kantor yang memiliki kekuasaan tertinggi pengambilan keputusan. Adapun tujuan-tujuan utama dari OSW adalah:

- untuk membentuk kebijakan pemerintah yang memastikan termuatnya isu kesetaraan jender dalam keseluruhan kebijakan dan program pemerintah;
- untuk membantu pembentukan kerangka kerja kebijakan jender bagi pemerintah dan membangun mekanisme untuk mengawasi dan mengevaluasi kemajuan;
- untuk menyediakan segala informasi yang dibutuhkan pemerintah untuk mengimplementasikan program-program bagi kesetaraan jender;
- untuk memonitor kemajuan pemerintah atau kelemahan dalam implementasi kebijakan pemerintah, konvensi dan piagam-piagam internasional;
- Membangun sistem untuk disagregasi jender dalam semua informasi pemerintah;
- Mengkoordinasikan wewenang-wewenang jender atau unit-unit perempuan dalam lini kementerian.

Di Australia, tanggung jawab eksekutif untuk status perempuan dalam pemerintahan federal diletakkan dalam kantor perdana menteri, sementara pertimbangan-pertimbangan untuk kebijakan dan administrasi disediakan oleh pejabat untuk urusan status perempuan, berbasis di kantor perdana menteri dan kabinet dan diatur oleh seorang pejabat senior.

Pejabat untuk urusan status perempuan di Afrika Selatan, sama seperti Australia, berbasis di kepresidenan tepatnya di kantor wakil presiden. Ia dikepalai oleh wakil menteri untuk kesetaraan jender dan pembangunan pemuda, tetapi pemimpin tertingginya adalah wakil

presiden. OSW diwakilkan dalam kabinet melalui perwakilan dan presentasi yang disusun oleh wakil presiden.

Seperti rekannya di Australia, tujuan utama OSW adalah untuk mempengaruhi dan membentuk kebijakan pemerintah agar memastikan isu kesetaraan jender terintegrasi dalam keseluruhan kebijakan dan program pemerintah. OSW Afrika Selatan juga bertanggung jawab untuk membangun kerangka kerja kebijakan jender bagi pemerintah dan membangun mekanisme pengawasan dan evaluasi kemajuan maupun kelemahan yang ada. Dewasa ini, OSW membangun mekanisme untuk disagregasi jender pada semua informasi dan statistik pemerintah. Hal ini dipandang sebagai mekanisme yang penting untuk memonitor perkembangan. Negara-negara seperti Swedia yang mendisagregasi informasi mereka dengan dasar jender, melaporkan pencapaian yang substansial dalam memperlihatkan dampak dari kebijakan, anggaran, hukum dan program-program terhadap kehidupan perempuan.

Sama seperti kementerian perempuan di Uganda, OSW berkoordinasi dengan sejumlah kementerian dan memonitor kerja mereka. OSW Australia membangun sebuah mekanisme penting untuk mengevaluasi kemajuan pemerintah dan untuk memastikan adanya komunikasi dan konsultasi yang efektif. Selama bertahun-tahun, ia telah mempelopori "Pernyataan sikap atas anggaran untuk perempuan" yang merupakan komentar atas implikasi dan dampak dari pengeluaran negara terhadap kehidupan perempuan dan memajukan status perempuan. Afrika selatan memiliki "Inisiatif Anggaran untuk Perempuan", yang dihasilkan oleh Komite untuk Kualitas Hidup dan Status Perempuan dalam hubungannya dengan Komite Portofolio Keuangan dalam parlemen dan struktur-struktur lain seperti Komisi untuk Kesetaraan Jender.

Satu dari kekuatan utama OSW adalah keberadaannya dalam kinerja pemerintahan dan bukannya sebagai sebuah entitas terpisah. Baik model Australia maupun Afrika Selatan berfokus pada koordinasi kebijakan dengan pemerintah daripada penyampaian program. Model ini memastikan mekanisme untuk mengedepankan kesetaraan jender terbentuk dalam setiap departemen daripada menjadikan OSW berada pada "lahan buangan".

4.12.6 Dewan/bidang khusus jender dalam lini kementerian

Sebagai tambahan dari kementerian perempuan, departemen perempuan, komisi jender dan struktur lainnya, banyak negara yang memiliki "dewan jender" atau "bidang khusus jender" dalam lini kementerian. Sebagaimana perdebatan bergerak menuju kinerja yang lebih komprehensif untuk isu-isu perempuan, bidang khusus jender juga dikenal sebagai komponen yang penting dalam kinerja nasional. Wewenang jender atau "unit perempuan" sebagaimana mereka disebut di Australia (atau "sel" di India) adalah jabatan kecil dalam lini

4.12 Kinerja Nasional Untuk Kesetaraan Gender

kementerian. Mereka bertanggung jawab untuk memonitor kemajuan isu-isu perempuan dan untuk memberikan pertimbangan terhadap kebijakan jender. Keuntungan dari bidang khusus jender ini adalah bahwa mereka terintegrasi dalam departemen-departemen dan merupakan bagian dari kinerja departemen. Mereka memiliki akses pada diskusi-diskusi di lini kementerian dan memiliki potensi untuk mempengaruhi kebijakan dan ketentuan budget.

Kelemahan dari bidang khusus jender adalah bahwa mereka tidak memiliki akses langsung ke dalam kabinet, dan akibatnya mereka tidak terlibat pada pembuatan kebijakan di tingkat kabinet. Departemen-departemen menentukan prioritas mereka masing-masing sehingga sulit membentuk menempatkan isu kesetaraan jender dalam prioritas yang lebih baik. Pada saat bersamaan, seringkali dibiarkan kepada departemen untuk menentukan wilayah pengaruh dan prioritas yang diberikan kepada bidang khusus jender ini. Seringkali, pejabat yang berwenang tidak mendapat cukup dukungan dari staf. Selain itu juga terdapat bahaya termarginalisasikannya titik utama jender ini dalam lini kementerian atau menciptakan "lahan buangan" departemen terhadap isu kesetaraan jender. Di Uganda, perempuan yang menaruh empati pada bidang khusus jender ini telah mengingatkan bahwa seringkali pejabat yang ditunjuk tidak cukup senior untuk mempengaruhi kewenangan dalam departemen.

4.12.7 Kinerja nasional dalam badan penyusun undang-undang

Badan Penyusun Undang-Undang adalah satu dari institusi-institusi penting dalam kinerja nasional. Sementara memilih perempuan sebagai anggota parlemen terlihat sebagai salah satu dari mekanisme terbaik untuk mempromosikan kesetaraan jender, dalam dekade terakhir perdebatan yang ada menekankan pentingnya membangun strategi untuk mewakili perempuan bukan sekedar jumlah, untuk memastikan agenda kesetaraan akan mendapat dukungan dalam parlemen. Ada beberapa pilihan untuk mempromosikan dan membuat agenda kesetaraan jender sebagai sebuah arus utama dalam proses legislatif, yang meliputi :

- komite khusus atau komite untuk perempuan/jender;
- persekutuan perempuan (multi-partai);
- persyaratan akan adanya wakil perempuan dalam jumlah tertentu terlibat dalam badan penyusun undang-undang sebelum sebuah perundang-undangan disahkan ;
- memastikan bahwa setiap komite dalam parlemen terdapat satu orang yang mewakili isu jender.

Tujuan utama dari mekanisme ini adalah untuk memastikan bahwa setiap peraturan yang dikeluarkan mempertimbangkan

pengalaman perempuan dan isu kesetaraan. Dalam kasus Afrika Selatan sebagai contoh, Komite untuk Kualitas Hidup dan Status Perempuan memainkan peran utama dalam mengawasi pelaksanaan CEDAW, Platform Aksi Beijing, dan seluruh program kesetaraan. Komite ini, seperti OSW Australia, juga memelopori inisiatif anggaran untuk perempuan. Persekutuan perempuan dapat juga menjadi sebuah platform untuk perempuan yang menjembatani berbagai spektrum politik, membentuk agenda dan lobi untuk isu-isu perempuan.

Struktur ini juga menyediakan mekanisme yang memungkinkan bagi lembaga-lembaga swadaya masyarakat perempuan dan masyarakat pada umumnya untuk berinteraksi dan bekerja sama dengan perempuan dalam parlemen. Namun, biasanya sulit untuk membentuk persekutuan perempuan multi-partai, terutama dalam negara-negara yang memiliki sejarah terpecah-belah seperti Afrika Selatan. Di sana, perempuan dalam kelompok parlemen memerlukan waktu yang lama untuk dapat bekerja sama tetapi mereka berhasil mempertahankan isu untuk terus ada. Banyak dari struktur ini yang juga dapat direplikasi di tingkat pemerintahan propinsi dan lokal.

4.12.8 Keberhasilan dan Keterbatasan Kinerja Nasional

Dari pengalaman negara-negara yang dibahas di atas, beberapa bentuk yang terbukti bernilai untuk memperkuat efektivitas dari kinerja nasional untuk perempuan adalah meliputi :

- dewan penasihat independen yang efektif;
- kekuasaan dan wewenang untuk mempengaruhi perubahan;
- transparansi dan kesalingterbukaan;
- hubungan yang baik antara kinerja nasional dengan gerakan perempuan dan juga dengan perempuan-perempuan di tingkatan akar rumput;
- metode di mana kinerja ditetapkan dan diimplementasikan; pada negara-negara dimana struktur merupakan hasil perdebatan dan diskusi dari tingkatan akar rumput dan pembuatan kebijakan, daripada sebuah struktur yang bersifat *top-down*, mereka kelihatannya lebih berhasil;
- pada beberapa kasus, meneeri-menteri dan anggota parlemen yang sering terlihat serta mekanisme pendidikan publik membantu memperkuat struktur ini.

Adapun keterbatasan yang biasanya muncul meliputi :

- adanya kemungkinan termarginalisasikannya struktur-struktur ini;
- kurangnya penelitian dan kemampuan meneliti;
- kepekaan terhadap jender dalam perundang-undangan; dan
- kurangnya dana.

4.12 Kinerja Nasional Untuk Kesetaraan Jender

4.12.9 Kesimpulan

Setiap struktur secara inheren memiliki kelebihan dan keterbatasan, dan keberhasilan atau kegagalan dari setiap struktur biasanya dipengaruhi oleh isu-isu di luar kekuatan institusi tersebut. Seringkali kehadiran opsi-opsi yang mungkin dilaksanakan dan efektif memasukkan unsur *trial and error*. Tidak ada jalan langsung yang dapat ditempuh dan tidak pula ada formula baku. Proses ini seperti menari, coba langkah yang ini dan itu sampai akhirnya menemukan ritme yang sesuai. Adalah juga penting untuk mengarisbawahi bahwa tanpa organ demokratis seperti masyarakat madani dan organisasi perempuan, kinerja nasional tidak akan bekerja dengan efektif. Terdapat kebutuhan hubungan yang dinamis dan kreatif antara struktur “formal” dalam kinerja nasional dengan masyarakat madani. Apapun yang dipilih dalam kinerja nasional, prinsip yang memayunginya tetap sama-mengedepankan isu perempuan adalah penting untuk kepentingan yang lebih luas sebagaimana yang ditekankan dalam buku pegangan ini.

Kita dapat belajar dari sejarah masing-masing, dari keberhasilan dan kegagalan. Negara-negara yang melewati masa transisi telah menambahkan keunggulannya dengan menciptakan sesuatu yang baru, dalam menciptakan kinerja nasional, imajinasi dan itikad politik adalah sangat penting. Tanpanya, mekanisme terbaikpun akan gagal.

REFERENSI DAN DAFTAR PUSTAKA LEBIH LANJUT

- Brazilli, Susan. ed. 1992. *Putting Women on the Agenda*. Johannesburg: Ravan Press.
- Bryce, Quentin. Mei 1993. “Developing Effective Government Machinery for Women: The Australian Case”. Makalah dipresentasikan di Konferensi Memastikan Kesetaraan Jender di Afrika Selatan Baru, Johannesburg
- Gasa, Nombosino. 1995. “Strategies for Effective Intervention”. Makalah yang tidak dipublikasikan yang dipresentasikan pada Simposium Internasional untuk Kesetaraan Jender. Managua, Nikaragua.
- Ginwala, Frene. 1992. “Women and the Elephant”. Dalam Brazilli, Susan. ed. *Putting Women on the Agenda*. Johannesburg: Ravan Press.
- Karam, Azza. ed. 1998. *Women in Parliament : Beyond Numbers*. Stockholm : International IDEA.
- Kazibwe, Speciosa Wandirira. 1992. “A nation scheme for the advancement of women in Uganda”. Makalah disampaikan pada Lokakarya Mekanisme Struktural untuk Memberdayakan Perempuan dalam Afrika Selatan yang Demokratis, Universitas Durban, Natal.
- O’Neil, Maureen. Mei 1993. “Is Canadian Experience Relevant?” Makalah disampaikan pada Konferensi Memastikan Kesetaraan Jender di Afrika Selatan Baru, Johannesburg.
- Laporan Lokakarya informasi dan Evaluasi, Komisi untuk Kesetaraan Jender, Pretoria, Juni 1997.
- Gender Equality Act*, No. 39 tahun 1996, Republik Afrika Selatan.
- Konstitusi Republik Afrika Selatan*, 1996.

Mekanisme untuk Memperkuat Kesetaraan Jender

Kinerja nasional harus diinstitutionalisasi untuk memastikan bahwa isu kesetaraan jender diakui, dihargai dan diimplementasikan, Pemerintah, dan masyarakat pada umumnya, harus bersepakat akan kesetaraan jender dari sejak semula untuk memastikan bahwa isu-isu ini tidak termarginalisasikan. Di bawah ini kami mendata beberapa mekanisme yang dengannya hal ini dapat dicapai dan diimplementasikan, dan keunggulan serta kelemahan dari masing-masingnya.

	Mekanisme/ Tujuan	Implementasi	Keunggulan	Kelemahan
I. Konstitusi dan Pernyataan Hak Asasi	Konstitusi merumuskan prinsip-prinsip dan membangkitkan komitmen politik negara terhadap isu-isu ini. Karena itu, pada kesempatan apapun yang memungkinkan, kesetaraan jender harus diabadikan dalam konstitusi.	Selama proses-proses negosiasi, dalam masyarakat yang lahir dari konflik, selama proses perbaikan konstitusional, dalam mewujudkan demokrasi; Proses negosiasi menawarkan sebuah kesempatan yang luar biasa untuk memasukkan kesetaraan jender dan memperjuangkannya dalam pembangunan bangsa baru.	Karena disebutkan dalam konstitusi dan posisi legalnya, maka adalah mudah untuk mempengaruhi masyarakat di sebuah negara yang dalam hukumnya dinyatakan sebuah komitmen atas kesetaraan jender.	Tidak ada kelemahan, kecuali bahwa ketetapan dalam konstitusi tidak menjamin adanya kesetaraan. Perwakilan dan mekanisme lainnya untuk memastikan kesetaraan secara substantif harus merupakan melengkapi ketetapan konstitusi ini; Kesepakatan umum dan pernyataan itikad baik pada saat negosiasi tidak selalu dapat diterjemahkan sebagai janji akan kesetaraan nantinya akan selalu ditepati

	Mekanisme/ Tujuan	Implementasi	Keunggulan	Kelemahan
II. Kinerja Nasional dalam Pemerintahan Kementerian untuk Kepentingan Perempuan	<p>Bertindak sebagai katalis dalam membangun kesetaraan jender;</p> <p>Bertanggung jawab atas implementasi kebijakan jender pemerintah;</p> <p>Mewakili isu perempuan dan kesetaraan jender dalam pemerintahan;</p> <p>Mengawasi pelaksanaan program-program kesetaraan jender yang dilakukan oleh menteri-menteri lainnya;</p> <p>Mempersiapkan laporan pemerintah yang berkaitan dengan kesetaraan;</p> <p>Merumuskan kebijakan atau kerangka kerja untuk kesetaraan jender.</p>	<p>Biasanya dipimpin oleh menteri atau deputy menteri;</p> <p>Mendapat sejumlah dana yang dialokasikan oleh lembaga keuangan pusat;</p> <p>Staf politis senior biasanya ditunjuk oleh menteri;</p> <p>Pegawai negeri senior biasanya berasal dari bidang-bidang layanan publik atau direkrut dari luar.</p>	<p>Memiliki akses pada jabatan-jabatan dan proses-proses pembuatan kebijakan;</p> <p>Memiliki kesempatan untuk mempengaruhi kebijakan dan program-program;</p> <p>Status dalam kabinet (jika dipimpin oleh menteri);</p> <p>Status setara dengan menteri lainnya, yang meminimalisir peluang untuk diterlantarkan.</p>	<p>Adanya bahaya marjinalisasi dalam kabinet dan pemerintah pada umumnya;</p> <p>Mungkin menjadi "bidang buangan" atau ghetto" karena isu-isu perempuan;</p> <p>Karena merupakan bagian dari pemerintah, kemampuan untuk mempertanyakan pemerintah menjadi terbatas;</p> <p>Seringkali, jika tidak selalu, kekurangan dana dengan dukungan struktur yang sedikit;</p> <p>Mungkin diisolasi dari gerakan perempuan;</p> <p>Dibenci oleh menteri lainnya karena "turut campur" dalam urusan departemen mereka;</p> <p>Penunjukkan menteri oleh pemerintah mungkin dapat menghambat, terutama dalam kaitannya dengan kemandirian politik.</p>

	Mekanisme/ Tujuan	Implementasi	Keunggulan	Kelemahan
II. Kinerja Nasional dalam Pemerintahan Badan Status Perempuan	<p>Membentuk dan mempengaruhi kebijakan pemerintah;</p> <p>Membantu membangun kerangka kerja jender untuk pemerintah;</p> <p>Membantu membangun mekanisme untuk memonitor dan mengevaluasi kemajuan;</p> <p>Menyediakan pemerintah segala informasi relevan yang dibutuhkan untuk menjejakwantiakan program-program kesetaraan jender;</p> <p>Mengkoordinasikan kerja kesetaraan jender dalam pemerintahan.</p>	<p>Dapat disediakan melalui konstitusi sebagai bagian dari kinerja nasional atau dibentuk sebagai aksi dari parlemen;</p> <p>Biasanya dipimpin oleh menteri atau deputi menteri;</p> <p>Pegawai senior ditunjuk oleh menteri;</p> <p>Pegawai senior berasal dari bidang-bidang layanan publik atau dari luar.</p>	<p>Bertempat di dalam pemerintahan, biasanya di kantor presiden atau perdana menteri;</p> <p>dapat dengan mudah terintegrasi dalam kerja departemen karena ia bukan kementerian yang "terpisah";</p> <p>Dapat menyediakan para pakar untuk kerja jender di dalam pemerintahan.</p>	<p>Biasanya memiliki status terbatas dalam hubungannya dengan eksekutif;</p> <p>Mungkin memiliki pengaruh terbatas terhadap kebijakan pemerintah;</p> <p>Kekuatannya tergantung pada dukungan dari pemimpin politiknya (misalnya presiden atau perdana menteri);</p> <p>Karena merupakan bagian dalam kementerian, kenyataan bahwa pemimpinnya ditunjuk oleh pemerintah dapat merugikan.</p>
II. Kinerja Nasional dalam Pemerintahan Bidang Khusus Jender	<p>Mengkoordinasikan kebijakan jender dalam tingkat departemen;</p> <p>Merupakan bagian dari tim pengimplementasian pada tingkat departemen</p> <p>Memonitor kemajuan dan kekurangan implementasi.</p>	<p>Biasanya menyediakan kerangka kerja dalam negeri untuk kinerja nasional (biasanya dalam dokumen strategi nasional).</p>	<p>Dapat dengan mudah diintegrasikan dalam departemen;</p> <p>Memberikan peluang untuk kerja kesetaraan jender dalam program-program departemen;</p> <p>Dapat terlibat dalam implementasi yang sebenarnya atas kebijakan kesetaraan jender dalam departemen.</p>	<p>Tidak ada akses langsung ke kabinet; Kadang kekurangan staf;</p> <p>Dapat menjadi "bidang buangan" dalam departemen;</p> <p>Pejabat biasanya hanya memiliki sedikit wewenang;</p> <p>Tidak dapat bekerja sendiri.</p>

	Mekanisme/ Tujuan	Implementasi	Keunggulan	Kelemahan
<p>III. Badan-badan Independen dan Resmi Komisi untuk Kesetaraan Jender</p>	<p>Meninjau ulang peraturan lama dan baru;</p> <p>Menginvestigasi keluhan-keluhan atau tindakan-tindakan diskriminatif atas dasar jender;</p> <p>Melaksanakan pendidikan publik dalam isi-isu yang berkaitan dengan kesetaraan jender;</p> <p>Melakukan penelitian;</p> <p>Memonitor/meninjau ulang kebijakan-kebijakan lembaga yang dibiayai publik dalam kaitannya dengan implementasi kesetaraan jender; Merekomendasikan peraturan.</p>	<p>Independen; lembaga pembuat peraturan;</p> <p>Memiliki akses ke publik;</p> <p>Terbuka dan anggota ditunjuk oleh publik</p>	<p>Platform untuk debat publik atas kebijakan dan pendidikan jender;</p> <p>Memiliki kekuatan yang signifikan untuk mempengaruhi pelaksanaan kebijakan dan program-program pemerintah dan institusi publik (misalnya universitas-universitas, perusahaan swasta);</p> <p>Badan pembuat peraturan yang independen sehingga tidak terikat dengan pemerintah</p>	<p>Membutuhkan cukup dana; membutuhkan dukungan politik.</p>

	Mekanisme/ Tujuan	Implementasi	Keunggulan	Kelemahan
IV. Kinerja Nasional dalam Lembaga Legislatif Komisi untuk Status dan Kualitas Hidup Perempuan	<p>Memastikan bahwa pertimbangan akan kesetaraan jender telah terintegrasi dalam semua peraturan yang dikeluarkan oleh parlemen;</p> <p>Memonitor pelaksanaan <i>Beijing Platform of Action</i> dan CEDAW;</p> <p>Menyediakan platform dan fokus pengaruh pada gerakan dan LSM perempuan</p>	Berdasarkan peraturan palremen mengatur pembentukan portofolio dan komite-komite khusus	<p>Merupakan bagian dari proses legislatif;</p> <p>memberikan titik tolak yang tak ternilai harganya bagi gerakan perempuan dan aktor lainnya;</p> <p>Memiliki kemampuan untuk mempengaruhi peraturan;</p> <p>Seringkali dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada parlemen.</p>	Seringkali kekurangan dana.
IV. Kinerja Nasional dalam Badan Penyusun Undang-undang Persekutuan/Kelompok Perempuan	<p>Platform untuk perempuan-perempuan dalam parlemen untuk bertemu, berbagi pengalaman dan membentuk strategi untuk mengedepankan agenda kesetaraan jender dalam parlemen;</p> <p>Menyediakan ruang bagi perempuan-perempuan lintas partai politik untuk <i>me-lobby</i> berbagai isu.</p>	Merujuk pada peraturan parlemen	<p>Menyediakan kesempatan kepada kaum perempuan untuk berinteraksi;</p> <p>LSM-LSM dapat <i>me-lobby</i> dengan efektif melalui persekutuan perempuan</p>	<p>Seringkali kesulitan untuk berdiri;</p> <p>Beberapa partai politik tidak menyetujui ide persekutuan perempuan;</p> <p>Proses untuk sampai pada sebuah hubungan yang dapat bekerja sama adalah kompleks dan melelahkan</p>

Studi Kasus

KOMISI UNTUK KESETARAAN JENDER AFRIKA SELATAN



KOMISI UNTUK KESETARAAN JENDER AFRIKA SELATAN

Perjuangan kesetaraan jender di Afrika Selatan adalah sebuah perjuangan yang lama dan kompleks. Perempuan Afrika Selatan berjuang untuk memastikan bahwa selama masa transisi menuju demokrasi, pengalaman dan kepentingan mereka akan diperhitungkan. Selama negosiasi untuk perjanjian demokratis di Afrika Selatan, tampaknya bahwa baik prinsip-prinsip kesetaraan dan non-seksisme maupun mekanisme konkrit untuk mencapai tujuan tersebut harus termaktumkan dalam konstitusi. Model yang dipilih oleh Afrika Selatan untuk memastikan hal ini adalah produk dari perdebatan sengit, konsultasi dan analisa komparatif yang dilakukan selama bertahun-tahun. Meskipun bentuk yang diambil berasal dari pengalaman internasional seperti Australia, Kanada dan Uganda, hasil yang diperoleh adalah khas Afrika Selatan.

Kinerja nasional Afrika Selatan ini terdiri dari lima komponen utama:

- Komisi untuk Kesetaraan Jender;
- Struktur dalam lembaga perwakilan; komite-komite khusus seperti Komite untuk Kualitas Hidup dan Status Perempuan, dan persekutuan perempuan;
- Struktur dalam administrasi: Badan Status Perempuan, dan bidang khusus jender dalam lini kementerian.
- Badan-badan lain: Komisi Hak Asasi, Kejaksaan Agung dan Pengadilan Negara;
- Organ-organ masyarakat madani: misalnya lembaga swadaya masyarakat dan gerakan perempuan

Pada bagian ini, kami akan memfokuskan diri pada Komisi Kesetaraan Jender sebagai satu contoh bagaimana kinerja nasional untuk isu-isu perempuan dapat diorganisir dan diimplementasikan.

Tujuan

Komisi Kesetaraan Jender (KKJ) adalah satu dari enam Institusi Negara Pendukung Demokrasi yang dinyatakan dalam Pasal 119 Konstitusi Afrika Selatan. Tujuan dari komisi ini adalah untuk mempromosikan kesetaraan jender dan bekerja menuju kesetaraan status perempuan dan laki-laki. Merujuk pada *Gender Equality Act* tahun 1996, KKJ adalah lembaga pembentuk undang-undang yang independen yang seharusnya tidak menjadi subjek penekanan pemerintah maupun individu lainnya.

KKJ bukanlah badan pelaksana. Ia membentuk rekomendasi-rekomendasi kepada parlemen dan pemerintah dan memantau efektivitas implementasi program-program untuk mempengaruhi kesetaraan. Berikut adalah kekuatan dan fungsi khusus lembaga ini:

- Memantau dan meninjau ulang kebijakan dan pelaksanaan semua lembaga yang dibiayai publik termasuk sektor bisnis;
- Meninjau ulang peraturan lama dan baru untuk memastikan bahwa ia mempromosikan kesetaraan, merekomendasikan peraturan baru kepada parlemen;

- Menginvestigasi keluhan atas segala yang berkaitan dengan isu jender; jika diperlukan ia dapat merujuk pada struktur lain seperti Komisi Hak Asasi atau Pengadilan Negara;
- Memantau dan melaporkan pelaksanaan konvensi-konvensi internasional seperti Konvensi Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Platform Aksi Beijing dan dokumen Afrika Selatan lainnya seperti Piagam Afrika Selatan Untuk Kesetaraan Efektif;
- Melakukan penelitian dan merekomendasikan penelitian tersebut untuk dilaksanakan bagi tujuan lebih lanjut dari komisi ini;
- Menginvestigasi masalah-masalah yang menjadi perhatiannya, KKKJ mungkin meneliti segala premis yang berkaitan dengan investigasi atau dicurigai melecehkan ketetapan konstitusi untuk kesetaraan jender; mungkin memanggil individu atau institusi untuk bersaksi padanya di setiap investigasi yang menjadi perhatian KKKJ dan boleh mengadakan *dengar pendapat* publik pada isu-isu yang berkaitan dengan kerjanya.

Keanggotaan

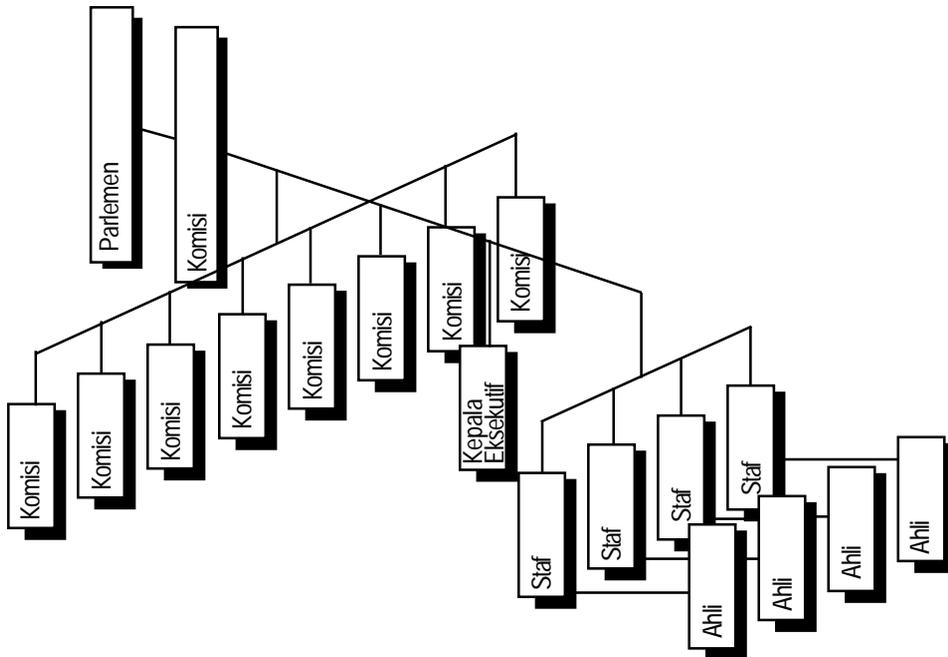
- **Komposisi.** KKKJ terdiri dari 12 anggota, perempuan dan laki-laki, yang secara luas merupakan wakil dari keberagaman yang ada di Afrika Selatan.
- **Penunjukkan anggota.** Kepala negara, menindaklanjuti proses nominasi yang terbuka dan demokratis, menunjuk komisioner-komisioner. Proses penunjukkan anggota ke dalam komisi memegang peranan penting untuk memastikan lembaga ini independen dan efisien. Ini adalah proses publik dimana sejumlah orang dan organisasi berkontribusi: pemerintah mengeluarkan pengumuman di lembaran negara dan mengundang penyusunan nominasi; pengumuman ini disebarluaskan di surat-surat kabar besar dan stasiun radio, termasuk stasiun lokal; nama-nama diserahkan pada komite *ad-hoc* multi-partai yang dibentuk parlemen untuk kepentingan tersebut; wawancara dilakukan secara terbuka ke publik; nama-nama akhir diserahkan ke presiden setelah ditilik oleh parlemen; presiden melakukan pemilihan terakhir dan menunjuk komisioner-komisioner dan menentukan pemimpinnya. Proses ini, meskipun panjang dan memakan waktu lama, adalah sangat penting untuk memastikan bahwa komisi ini adalah lembaga yang dapat mewakili keberagaman latar belakang di Afrika Selatan. Ini membuat orang lebih mudah mengenali komisi ini, untuk memperbaiki akses ke komisi dan untuk memangkas nepotisme.

Struktur dan anggota

- **Kantor-kantor daerah.** Salah satu aspek penting dari pelaksanaan apartheid di Afrika Selatan adalah ketidakseimbangan pembangunan antar daerah dan marginalisasi daerah pedesaan. Kebijakan pemerintahan demokratis yang mencoba dan memperbaiki ketidakseimbangan. Untuk mempertahankan prinsip-prinsip ini, dan juga pemahaman akan pentingnya kebutuhan untuk dapat diakses di seluruh Afrika Selatan, KKKJ memutuskan untuk memiliki kantor-kantor daerah. Kantor-kantor daerah ini dipimpin oleh komisioner dan memiliki fasilitas administrasi dan investigasi yang memadai.

Studi Kasus: Komisi untuk Kesetaraan Jender Afrika Selatan

- **Komite-Komite.** KKJ memiliki sejumlah komite yang berkaitan dengan berbagai masalah seperti masalah hukum, kebijakan dan penelitian, pendidikan publik, dan lain lain. Komite ini dipimpin oleh komisioner dan terdiri dari para pakar dan aktivis di bidang-bidang khusus.
- **Staf.** KKJ memiliki dukungan staf yang luas, termasuk para peneliti, ahli hukum, dan administrator. Kepala Pegawai Eksekutif (KPE) mengepalasi staf administrasi.



Komisi Kesejajaran Jender Afrika Selatan

* dikutip dari *Handbook on National Machinery*

Kekuatan

- **Menyediakan forum diskusi, pendidikan dan implementasi.** KKJ dapat memainkan peran penting dalam memastikan ketetapan konstitusional untuk kesetaraan jender telah diimplementasikan. Ia menyediakan di mana isu-isu yang berkenaan dengan kesetaraan jender dapat diajukan. Ia adalah instrumen yang berguna untuk mendidik publik mengenai hak-hak mereka dan untuk meningkatkan kesadaran nasional.
- **Kekuatan dan wewenang.** KKJ memiliki kekuatan untuk mempengaruhi perubahan yang dibutuhkan. Jika rekomendasinya tidak ditanggapi, atau jika politisi-politisi kunci atau sektor swasta gagal mengedepankan ketidaksetaraan jender dalam institusi mereka, KKJ dapat membawa mereka ke pengadilan.

- **Memasukkan individu dengan perbedaan keahlian dan pengalaman, baik ahli maupun aktivis.** Kekuatan KKJ terletak pada perilaku pendekatan dalam kegiatannya. Ia terdiri dari individu-individu yang memiliki keahlian dan pengalaman berbeda dan memasukkan keseimbangan antara para pakar dan aktivis kesetaraan jender.
- **Komitmen untuk kemudahan akses.** Komisi-komisi seperti ini biasanya terlihat menyendiri dan tidak dapat diakses. Kebalikannya, aspek paling positif dari KKJ adalah komitmennya untuk menyediakan akses dan pada kenyataannya ia menghargai bagi kontribusi dan pengalaman-pengalaman dari para pemilihnya. Sebagai contoh, dalam 12 bulan kehadirannya, KKJ telah melakukan dengar pendapat publik untuk berbagai isu, termasuk tentang dampak kemiskinan pada kehidupan perempuan. Dalam dengar pendapat publik ini, perempuan yang sebelumnya termarginalisasikan dalam masyarakat merumuskan pemahaman mereka tentang bagaimana kemiskinan mempengaruhi hidup mereka dan akses mereka atau kekurangan yang ada dalam ketetapan konstitusional untuk kesetaraan jender. Rasionalisasi dari *dengar pendapat* ini adalah bahwa opresi jender mengambil berbagai bentuk opresi. Dengan tujuan mengedepankan ketidaksetaraan berdasarkan jender maka terdapat kebutuhan kritis untuk memahami opresi “lainnya” ini. *Dengar pendapat* publik ini tidak saja untuk memperoleh informasi, tetapi juga untuk membawa isu tersebut ke dalam agenda publik sehingga keseluruhan bangsa dapat ikut serta dalam diskusi dan debat.
- **Faktor-faktor yang menentukan.** Kegiatan dari komisi ini secara besar-besaran difasilitasi oleh sejumlah faktor termasuk ketentuan di dalam Konstitusi Afrika Selatan dan iklim politik secara umum positif terhadap kesetaraan jender.
- **Mandat yang fleksibel dan terbuka.** Mandat komisi ini tidak terbatas pada area investigasi, penelitian dan penuntutan ke pengadilan; ini berarti memperkenankan komisi ini untuk melihat berbagai bentuk ketidaksetaraan dan keberadaannya dalam berbagai bentuk opresi.

Batasan dan kebutuhan sumber daya

- **Dana.** Walaupun pahit telah ditelan pada proses penyeleksian dan dalam pendiriannya untuk memastikan kemandirian KKJ, pemerintah bagaimanapun mengalokasikan sejumlah dananya. Terdapat sebuah persetujuan umum bahwa pendanaan untuk komisi ini secara alamiah, di masa yang akan datang, seharusnya dialokasikan dari budget nasional dan bukan dari masing-masing departemen pemerintahan. Ini akan membantu memastikan kemampuan komisi untuk mengevaluasi kebijakan dan praktik pemerintah secara objektif dan adil. Pendanaan adalah masalah krusial karena tanpa dana dan sumber daya pada tingkatan tertentu yang memungkinkan struktur ini dapat bekerja dengan efektif adalah sangat terbatas. Adalah penting bagi pendanaan untuk melihat tidak ada kepentingan yang terkait di baliknya.
- **Marjinalisasi.** Di balik kekuatan dan luasnya wilayah kerja KKJ dan di balik dinamisnya, masih terdapat bahaya marjinalisasi. Bahaya ini dapat dihilangkan tergantung pada kerja yang mampu dicapai oleh KKJ, karena marjinalisasi kesetaraan

Studi Kasus: Komisi untuk Kesetaraan
Jender Afrika Selatan

jender merupakan hasil dari kurangnya kesadaran dan atau komitmen politik.

- **Kebutuhan sumber daya.** Sumber daya utama yang dibutuhkan KKJ adalah dana, dukungan politik, informasi, akses ke dokumen dan *fail-fail* penting (pemerintah dan sebaliknya) dan staf yang cakap dan berpengalaman.
- **Dukungan politik.** Dukungan politik penting karena ia mengirimkan pesan tentang betapa seriusnya pemerintah masa kini melihat struktur-struktur ini. Dukungan dan penghargaan dapat membantu memastikan komisi ini memiliki akses ke semua dokumen pemerintah.

Pelajaran yang dapat dipetik

- **Aksesibilitas dan Kerahasiaan.** Aksesibilitas komisi ini ke masyarakat biasa dan kerahasiaan isu yang sedang dibahas adalah sangat penting. Beberapa orang yang mendekati komisi ini mungkin merasa perlu untuk merahasiakan identitas dan informasi mereka. Adalah penting untuk menghargai hal ini.
- **Jaringan dengan mekanisme lain.** KKJ akan efektif jika ia bekerja dalam hubungan dengan struktur lain dalam kinerja nasional dan lembaga konstitusional lainnya seperti Komisi Hak Asasi dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Harus ada pemahaman bahwa ada ketumpangtindihan antara kerjanya dan kerja dari badan-badan lain. Interaksi ini juga penting untuk memastikan bahwa kesetaraan jender tidak termarginalisasikan dan bahwa badan konstitusional lainnya memasukkan pertimbangan jender dalam kerja mereka.
- **Kekuatan dan wewenang untuk mempengaruhi perubahan.** Peran untuk memberikan pertimbangan dan mengawasi adalah penting, tetapi mereka akan lebih efektif ketika komisi ini memiliki kekuatan untuk memaksakannya pada kebijakan dan ketentuan konstitusional.
- **Dana yang cukup dan staf yang cakap.** Kebutuhan untuk memiliki dana yang cukup dan staf yang cakap tidaklah boleh terlalu ditekankan. Sayangnya, budget pertama untuk KKJ dialokasikan dari departemen kehakiman, yang sangat rendah dan kemudian menjadi bahan ejekan atas independensi dan wewenang dari komisi ini. Adalah sebuah bagian dari tren internasional di mana pemerintah mendirikan mekanisme untuk kesetaraan kemudian mencekiknya lewat pendanaan yang kurang. Biaya operasional struktur seperti ini adalah mahal, tetapi adalah penting bagi pemerintah untuk menanamkan modalnya dalam kinerja nasional seperti ini karena merupakan aspek krusial dalam pembangunan bangsa.
- **Proses penunjukkan yang terbuka dan melibatkan publik.** Adalah juga penting bahwa penunjukkan para anggota komisi adalah proses yang harus terbuka dan melibatkan publik. Dugaan adanya bias di kalangan para anggota komisi akan menjadi kehancuran yang luar biasa baik bagi citra maupun kerja dari komisi ini.

Komisi Kesetaraan Jender Afrika Selatan ini adalah bukti positif dari pencarian negara ini akan demokrasi dan kesetaraan. Ini adalah mekanisme yang efektif untuk mempromosikan kesetaraan jender dan mempertinggi kesadaran nasional. Namun,

keberhasilannya tergantung pada berbagai faktor, banyak di antaranya berada di luar wewenang komisi tersebut. Dengan berdasarkan pemahaman ini, Afrika Selatan memilih “paket” mekanisme daripada hanya sebuah struktur. Di dalam paket inilah KKJ menjadi komponen yang penting.

B a b

Faktor yang menjadi penentu apakah perjanjian perdamaian akan berlangsung lama adalah pada batasan dimana semua partai yang terlibat dalam konflik tersebut terus termotivasi untuk mencegah kembali terjadinya pertumpahan darah.

Sekali persetujuan telah dicapai, ia harus dipelihara—dan ini adalah fokus dari bab ini Pertama, bab ini menggarisbawahi prinsip-prinsip umum yang seharusnya mendasari implementasi sebuah perjanjian; kemudian, ia menganalisis isu-isu kunci yang dapat menghancurkan atau justru menguntungkan implementasi dan keberlangsungan sebuah perjanjian; akhirnya, ia memperhatikan peran dari komunitas internasional dalam bantuan atas proses perjanjian dan implementasinya.

- 5.1. Pengantar**
- 5.2. Prinsip-prinsip dasar untuk mempertahankan keberlangsungan perjanjian.**
- 5.3. Isu dan kekhawatiran**
- 5.4. Bantuan internasional dan peran komunitas internasional**
- 5.5. Kesimpulan**

5.1. P e n g a n t a r

5.1. Pengantar

Dalam rangka mempertahankan keberlangsungan perjanjian perdamaian, faktor yang menentukan adalah pada batasan di mana partai-partai yang terlibat dalam konflik terus termotivasi untuk mencegah kembali terjadinya pertumbuhan darah. Jika pihak-pihak ini termotivasi untuk mencegah hasil yang paling buruk ini, perjanjian tersebut tampaknya akan mungkin dipertahankan; jika salah satu dari mereka berpikir bahwa kekerasan akan memberikan hasil yang lebih baik daripada ikut dalam permainan demokratis, perjanjian tersebut akan gagal. Demokrasi menawarkan model alternatif untuk mengatasi konflik, tetapi ia tidaklah sempurna. Seperti yang telah didiskusikan di Bab 4, peralatan sementara seperti persetujuan pembagian kekuasaan mungkin penting untuk menempatkan pihak-pihak bertikai berkomitmen pada demokrasi selama bulan-bulan dan tahun-tahun perjanjian yang penting dari perjanjian itu, tetapi itu bukanlah pengganti pada komitmen selanjutnya atas nilai-nilai demokrasi dalam jangka panjang.

Selama perencanaan perjanjian, seleksi atas institusi-institusi atau mekanisme yang sesuai menjadi penting untuk membuat perjanjian itu dapat berjalan dan dapat dipertahankan dalam jangka panjang. Ini adalah bagian yang membutuhkan perhatian yang terfokus: sebuah perjanjian memiliki sedikit nilai jika ia tidak dapat diimplementasikan dan dipertahankan dengan baik. Sesungguhnya, bahaya yang lebih besar mengancam proses tersebut jika perjanjian yang telah dicapai tidak dapat dipertahankan, daripada jika ia tidak pernah dicapai sama sekali. Konsekuensi kegagalan mungkin menyebabkan hilangnya kepercayaan dan saling menyalahkan antar pihak-pihak yang ada. Ini akan mengkaca-balaukan seluruh proses. Di Anggola, konsekuensi dari kegagalan Persetujuan Bicesse, ketika Jonas Savimbi menolak untuk menerima hasil pemilihan umum pertama pasca-konflik pada tahun 1992 dan mengumumkan perang sebagai udaha untuk memperoleh kekuasaan dengan kekuatan bersenjata, yang kemudian menyebabkan kematian sekitar 300.000 penduduk. Di Rwanda pada tahun 1994, ekstrimis Hutu menolak perjanjian damai Arusha; konsekuensinya adalah pembantaian massal sekitar satu juta penduduk Rwanda. Oleh karena itu, penting sekali untuk memastikan bahwa perjanjian terus berlangsung dan bertahan, khususnya di tahap awal transisi ketika proses berada pada tahapan yang paling rentan.

Bab ini bertujuan untuk menguji tantangan dan hambatan yang mungkin mempengaruhi keberlangsungan struktur-struktur dan proses yang lebih luas, ketika persetujuan telah dicapai implementasi dari fase

Jika pihak-pihak dalam konflik termotivasi untuk mencegah kembali terjadinya pertumpahan darah; perjanjian tampaknya akan dapat bertahan; jika salah satu dari mereka berpikir bahwa kekerasan akan memberikan hasil yang lebih baik daripada ikut dalam permainan demokratis, perjanjian tersebut akan gagal.

transisi telah dimulai. Di beberapa negara, bahkan setelah kesepakatan telah dicapai dan konflik berdarah telah diakhiri, perilaku dari implementasi (ataupun bukan implementasi) dari perjanjian melemahkan kesepakatan yang ada. Pada perjanjian Oslo dan Deklarasi Prinsip-prinsip yang ditandatangani di Washington DC pada tahun 1993 oleh PLO dan Israel, misalnya, disebutkan dengan rinci kerangka kerja untuk melakukan implementasi dari fase-fase spesifik yang akan mengedepankan perhatian dan kepentingan dari kedua partai tersebut. Sayangnya, bahwa implementasi, termasuk fungsi dari beberapa struktur kunci, tampaknya mengalami kemandekan sejak terpilihnya pemerintahan Likud pada Mei 1996. Usaha-usaha berkesinampungan untuk membangkitkan kembali proses perdamaian terus berlangsung. Validitas dan legitimasi dari perjanjian-perjanjian perdamaian tersebut tergantung pada implementasi dari partai-partai yang memiliki kewajiban, yang semakin diragukan.

Pada kasus-kasus tertentu, implementasi mungkin menjadi terperosok dalam kericuhan administrasi, terancam praktik-praktik korupsi, atau menuju pada sentralisasi berlebihan atau konsentrasi kekuasaan. Peran institusi demokratik yang disusun dengan benar menjadi penting, tidak saja untuk memastikan fungsi pemerintah dan masyarakat luas, tetapi juga untuk bertindak sebagai pemeriksa kekuasaan dan pengaruh pemerintah. Kemerdekaan Zimbabwe dari kekuasaan minoritas pada tahun 1980 sebagai hasil dari perjanjian *Lancaster House* di London, misalnya, disebut sebagai titik awal era baru. Delapan belas tahun kemudian, skandal berturut-turut meliputi korupsi, nepotisme dan kesalahan administrasi telah meningkatkan resiko akan kemungkinan perang saudara.

Ada juga bahaya akan adanya atensi berlebihan yang dicurahkan pada *bentuk* dari struktur yang dirinci dalam sebuah perjanjian dibandingkan dengan *substansi*, atau kerangka kerja penyokong demokrasi, yang memastikan institusi-institusi ini bekerja. Misalnya, sebuah perjanjian mungkin memasukkan ketentuan akan adanya pemilihan umum demokratis yang periodik. Namun, pemilihan umum sendiri tidak dapat memastikan hasil yang demokratis. Kecuali jika elemen-elemen lain dari proses politik yang kompetitif berada pada posisinya untuk memastikan sebuah “tingkat gelanggang permainan”, perjanjian awal atas pemilihan umum-pemilihan umum tersebut mungkin menghadapi sedikit konsekuensi.

5.1. P e n g a n t a r

Sama halnya, sebuah pemilihan umum yang semata-mata mengkonfirmasi ketidaksetaraan kekuasaan yang sebelumnya telah ada dan memperkuat *status quo* akan tidak memajukan proses demokrasi. Seperti seorang ilmuwan menuliskan tentang gelombang demokratisasi di Afrika :



benua ini telah menekankan pemilihan umum multi-partai secara berlebihan... dan pada saat bersamaan mengabaikan prinsip-prinsip dasar dari pemerintahan liberal. (Jadi,) Pemenuhan formal telah menjadi hal biasa di benua itu, tetapi bukan perubahan sesungguhnya, dibuktikan dengan struktur-struktur, insitutsi-institusi, pola-pola dan tujuan-tujuan politik yang dikomposisi ulang secara drastik dan fundamental, justru sangat sedikit dan jauh dari yang diharapkan.

Perubahan kebutuhan dan kepentingan partai-partai juga mempengaruhi keberlangsungan dari sebuah perjanjian. Kepentingan-kepentingan yang pada dasarnya telah disusun untuk dikedepankan oleh sebuah institusi tertentu mungkin diubah atau diabaikan. Misalnya, representasi yang proporsional mungkin diperlukan dan sesuai untuk pemilihan umum generasi pertama untuk memastikan badan perwakilan yang saling terbuka untuk *transisi* menuju demokrasi. Tetapi kebutuhan selanjutnya untuk *konsolidasi* demokrasi mungkin membutuhkan representasi geografik atau akuntabilitas pemilihan umum yang lebih tinggi tingkatnya, dan kemudian kemungkinan adopsi system yang dicampur atau berbeda. Perdebatan mengenai pilihan sistem pemilihan umum permanen di Afrika Selatan adalah contoh yang baik untuk menggambarkan ketegangan yang timbul antara kepentingan yang berbeda. Hal serupa, beberapa mekanisme yang dideskripsikan di buku pegangan ini, seperti kesepakatan pembagian kekuasaan, dapat digunakan sementara pada tingkatan tertentu dalam proses dan mengabaikan yang lainnya. Preferensi dan perubahan persepsi dalam perjalanan waktu, dan implementasi harus responfi dengan hal ini dengan cara membangunnya pada derajat fleksibilitas yang sesuai.

Tanggung jawab tugas yang berlangsung dan dukungan untuk perjanjian tersebut pertama-tama terletak pada pihak-pihak yang ada dan sektor-sektor penyusun dalam masyarakat, dan kedua pada komunitas internasional. Kepercayaan yang berkembang bahwa komunitas internasional adalah yang paling bertanggungjawab atas tugas ini biasanya timbul dari ketidakmampuan kapasitas dan sumber daya internal dari negara-negara yang muncul dari konflik berkepanjangan, dan dari praduga ketidakberpihakan komunitas internasional. Tetapi pelepasan tanggung

jawab domestik seperti itu dari perjanjian adalah berbahaya; ini akan dapat mengarah pada kemunduran kekuatan pihak-pihak yang ada, menempatkan jurang antara mereka dan perjanjian, dan berakibat pada pengabaian tanggung jawab-tanggung jawab inti. Komunitas internasional dapat membantu pada tahap-tahap permulaan, tetapi ia tidak dapat menjamin penyelesaian pada jangka panjang. Di Haiti pada tahun 1995, sebagai contoh, setelah pemerintahan Aristide kembali berkuasa, -pemilihan umum pemilihan umum direncanakan sebagai bagian dari normalisasi masyarakat. Waktu dan proses-proses menuju - pemilihan umum ini menjadi perhatian penduduk Haiti, dengan hasil bahwa ketika tiba pada organisasi pemilihan umum, terdapat sebuah persepsi umum bahwa jika masyarakat internasional begitu menginginkan pemilihan umum, maka mereka seharusnya mendanai dan juga mengorganisirnya.

Kepemilikan dan komitmen untuk proses perdamaian demokratis oleh pihak-pihak yang terlibat kemudian menjadi krusial dalam mempertahankan perjanjian. Ini tidak berarti bantuan internasional harus dibatasi, tetapi semata-mata bahwa negara tersebut atau pihak-pihak yang terlibat seharusnya memikul tanggungjawab, seperti yang dapat ditanggung oleh batas sumber daya dan kapasitasnya, untuk implementasi dan keberlangsungan perjanjian mereka itu. Komunitas internasional cenderung mendukung penyelesaian perdamaian untuk waktu yang terbatas, dapat dengan cepat menurun skalanya, dan akhirnya mengakhiri bantuannya ketika prioritas dan kepentingannya berubah. Memperhatikan hal itu, dalam pengujian kami terhadap tugas untuk mempertahankan keberlangsungan sebuah perjanjian, kami akan memperhatikan baik perspektif internal maupun eksternal dalam membangun penyelesaian yang berkesinambungan. Proses seperti itu seharusnya dilihat sebagai perbedaan dari memperthankan atau mengkondolidasikan *demokrasi*, yang akan dikemukakan oleh buku pegangan ini, khususnya bab ini, hanya sebagai sebuah bagian dari topik yang lebih luas dan kompleks.

5.2. Prinsip-Prinsip Dasar

Negara-negara demokrasi baru rentan secara inheren. Sekali sistem pemerintahan baru direncanakan, disetujui dan diimplementasikan, prioritas ada pada bagaimana mengkonsolidasikannya. Ilmuwan-ilmuan menyatakan bahwa konsolidasi yang utuh dicapai ketika struktur-struktur demokratis telah terinstitusionalisasikan dalam masyarakat sehingga tipe-tipe alternatif rezim sama sekali tidak dipertimbangkan; singkatnya, ketika demokrasi telah menjadi "satu-satunya permainan di kota". Dalam terminologi *perilaku*, tidak ada kelompok signifikan dalam masyarakat secara aktif mencoba menciptakan sistem alternatif atau untuk melepaskan diri dari yang telah didirikan. Dalam terminologi *sikap*, masyarakat secara luas telah mempercayai bahwa masalah apapun yang

5.2. Prinsip-Prinsip Dasar

timbul dapat dihadapi dengan parameter-parameter sistem demokrasi yang ada. Dan *secara konstitusional*, seperangkat norma-norma, hukum dan institusi baru untuk menghadapi konflik telah ditanamkan dalam struktur politik.

Tetapi evolusi seperti ini membutuhkan waktu. Bagaimana kita mencapai titik di mana penyelesaian dan sistem berikutnya menjadi dapat mandiri bertahan secara efektif? Sebagian dari jawaban ini ada pada penjagaan atas struktur yang sudah dibangun, sehingga mereka memiliki waktu untuk mengakar ke dalam susunan masyarakat baru. Penjagaan ini mula-mulanya datang dari kesetiaan pada tiga prinsip penuntun: *transparansi*, *akuntabilitas* dan *partisipasi*. Pada tahapan dalam buku pegangan ini, prinsip-prinsip tersebut tidak sepenuhnya baru bagi kita, mereka juga merupakan pertimbangan penting selama fase perencanaan. Tetapi sebagai kelanjutan dari perjanjian, mereka menjadi ukuran krusial untuk mengevaluasi kesehatan dari keberlangsungan perjanjian itu.

Salah satu dari tujuan utama untuk meletakkan struktur demokrasi adalah supaya lebih baik dalam mengelola konflik dan perbedaan: memonitor kapasitasnya untuk itu secara jelas mengindikasikan peluang keberlangsungan. Prosedur evaluasi ini adalah basis untuk kebanyakan seksi lanjutan yang mengikutinya. Kita melihat pada prinsip-prinsip dahulu, dan pertimbangan-pertimbangan yang ada, berbagai metode untuk mengawasi kemampuan sistem baru menghadapi tekanan dan konflik. Ini mencakup bukan saja konflik-konflik yang dapat diduga berkenaan dengan batas-batas identitas grup yang sudah ada sebelumnya, tetapi juga isu-isu pertikaian yang baru, tidak diharapkan atau tidak diramalkan sebelumnya.

5.2.1 *Transparansi*

Transparansi mengacu pada keterbukaan dalam sistem pemerintahan. Proses pemerintahan haruslah dapat diamati dan dipahami oleh masyarakat. Jika demikian, ini akan menjamin mereka bahwa proses ini dapat dipercaya, dan mendorong dukungan dan kooperasi mereka, daripada mengambil resiko untuk teralienasi. Ini khususnya menjadi penting pada tahap-tahap awal kesepakatan baru. Walaupun kesepakatan untuk demokrasi mungkin telah diselenggarakan dan dicapai dengan kerahasiaan, implementasinya membutuhkan sebuah perubahan dalam perilaku, dengan membuka proses pembuatan kebijakan dan pemerintahan kepada pengamatan massa. Perubahan perilaku ini seringkali menjadi tantangan utama dari pemerintahan transisional, karena ini berdampak pada penerimaan terhadap kritik dan ketidaksepakatan sebagai sebuah upaya “check and balance” yang sehat. Pengamatan seperti ini, bagaimanapun mungkin tidak menggenakkan, cenderung memperbaiki tanggung jawab dan akuntabilitas pemerintah, dan pada akhirnya memberikan kontribusi pada keberlangsungan proses konsolidasi dengan membuatnya semakin memiliki legitimasi.

*Derajat
transparansi,
akuntabilitas dan
partisipasi
menyediakan tiga
rambu krusial
untuk
mengevaluasi
keberlangsungan
kesehatan dari
perdamaian
tersebut.*

Transparansi secara tidak langsung berarti dialog dua arah antara pemerintah dan yang diperintah. Ia menyediakan mekanisme umpan balik kepada pemerintah yang penting bagi kapasitas pemerintah untuk mereformasi dirinya. Salah satu ketakutan utama dari yang dipimpin adalah korupsi di lingkungan pemerintahan. Pada dasarnya, mungkin ada alasan histories yang cukup untuk menaruh kecurigaan tersebut. Transparansi menyediakan pertahanan untuk melawan asumsi-asumsi semacam itu. Ia juga sekaligus menawarkan pertahanan melawan korupsi itu sendiri, karena pemerintah yang terbuka membuat korupsi sulit dilakukan. Akhirnya, transparansi dalam proses pemerintahan juga meningkatkan akuntabilitas dan menawarkan pengaman atas perebutan kekuasaan (lihat bagian 5.3.7 tentang perebutan kekuasaan).

5.2.2 Akuntabilitas

Akuntabilitas mengacu pada kemampuan pertanggungjawaban pemerintah di hadapan hukum dan rakyat – elemen dasar dari demokrasi baru. Selama sebuah pemerintahan berdiri, dalam arti yang sebenarnya, dapat dimintai pertanggungjawaban oleh rakyat, proses perundang-undangan yang swadaya menjadi bagian dari pergerakan. Akuntabilitas tentunya secara jelas ditunjukkan pada saat pemilihan umum; jika para pemilih tidak menyenangi rekor pemerintah, mereka dapat memaksanya keluar dari kekuasaan. Tetapi akuntabilitas juga dapat bekerja minimal dengan dua cara.

Pertama, dalam rangka memperbesar akuntabilitas, adalah memungkinkan untuk menempatkan institusi pada tempatnya untuk memonitor perkembangan pemerintah, dan yang dapat meninjau ulang, memberikan komentar dan mengkritik tindak-tanduknya. Institusi seperti ini (yang akan lebih rinci dibahas pada bagian 5.3.11) membutuhkan kemandirian dalam derajat tertentu untuk dapat berfungsi sebagai anjing penjaga yang baik, untuk bersungguh-sungguh membuat pemerintah dapat dipercaya dan untuk menawarkan, jika memang dibutuhkan, kritik-kritik yang akan ditanggapi dengan serius.

Kedua, akuntabilitas secara inheren merupakan bagian dari pemisahan kekuasaan yang menjadi karakter dari sistem demokratik. Yang paling penting dalam pemisahan ini adalah pengadilan yang independen, yang menjaga kebenaran dan sekaligus kapasitas untuk tidak hanya mengkritik pemerintah tetapi, jika dibutuhkan, untuk menekannya, memblokir usaha-usaha yang mungkin dilakukan untuk memperluas wilayah pengaruh, dan untuk mengatur legalitas atau perilaku lainnya. Dalam sistem demokrasi, seharusnya tak seorangpun yang berada di atas hukum, bahkan dugaan-dugaan atas akuntabilitas bisa memberikan tekanan pada kemungkinan aksi-aksi yang merugikan.

Tidaklah kurang contoh-contoh pada demokrasi yang baru saja dijalankan dimana pemerintah, baik dalam bentuk presiden maupun

5.2. Prinsip-Prinsip Dasar

partai yang berkuasa, secara bertahap melakukan perebutan kekuasaan dengan memberlakukan dekrit yang menunggangi elemen-elemen konstitusi ataupun bagian-bagian dari struktur baru yang dibentuk untuk proses perdamaian: Rusia, Peru, Venezuela, Kolombia, dan Argentina segera saja hingga di ingatan kita. Cara tercepat untuk melindungi dari penyalahgunaan kekuasaan adalah dengan membagi-bagikan kekuasaan itu di luar pemerintahan. Dengan sisten peradilan dan legal yang didefinisikan dengan tegas, penyalahgunaan seperti itu dibuat menjadi ilegal, dan terdapat badan independen dalam pemerintahan yang memiliki kekuasaan untuk memanggilnya untuk bertanggung jawab atas tindakan-tindakannya itu.

5.2.3 Partisipasi

Ketika orang merasa menjadi bagian dari sebuah sistem, mereka mengambil bagian dalam tanggung jawab atasnya dan memainkan peran untuk membuatnya berjalan. Pada tingkat dasar, proses pemilihan merupakan simbol dari partisipasi. Pemberian suara merupakan bagian fundamental untuk ikut serta dalam pemerintahan dengan benar-benar menyuarakan pilihan atas pemerintah. Tetapi partisipasi harus juga ada *di antara* pemilu. Ketertarikan banyak orang pada formula pembagian kekuasaan, pilihan sistem pemilu, konferensi-konferensi nasional dan mekanisme lainnya yang telah dijabarkan pada bab sebelumnya misalnya, adalah jalan yang sesungguhnya yang mereka berikan kepercayaan dengan memastikan kesalingterbukaan dari seluruh pihak signifikan dalam proses transisi.

Agen kunci dalam partisipasi adalah apa yang disebut oleh ahli-ahli ilmu sosial sebagai masyarakat madani. Masyarakat madani mengacu pada kumpulan organisasi-organisasi dan asosiasi-asosiasi yang berkembang di dalam masyarakat, mandiri dari pemerintah dan merupakan refleksi dari kepentingan masyarakat. Ia mencakup kelompok-kelompok advokasi, gereja, organisasi hak asasi manusia, klub-klub olah raga, serikat-serikat buruh, lembaga-lembaga swadaya masyarakat, asosiasi profesional, kepentingan industri, sesungguhnya hampir semua kelompok yang berdiri secara sukarela dengan bentuk otonomi dalam masyarakat.

Adalah sulit untuk mengkonsolidasikan demokrasi baru tanpa adanya masyarakat madani yang sehat. Masyarakat madani bergerak sebagai penengah antara kelompok dasar dalam masyarakat—keluarga-keluarga atau perseorangan—dan negara yang direpresentasikan oleh pemerintah. Dengan demikian ia dapat menjadi alat yang kuat bagi masyarakat untuk berpartisipasi, berkomentar dan jika perlu mengkritik pemerintah. Kekuatan utamanya adalah otonomi; ia menjadi seperti apa yang diinginkan oleh orang-orang yang terlibat di dalamnya, dan tidak mengambil arah apapun dari pemerintah, Masyarakat madani bertindak

baik selaku kanal partisipasi sekaligus menyediakan “*checks and balances*” yang berguna atas tindakan-tindakan pemerintah, memastikan akuntabilitas dan transparansi, khususnya dalam kasus-kasus di mana partai politik adalah lemah dan gagal untuk menyediakan oposisi yang efektif. Idealnya, hubungan antara pemerintah dan masyarakat madani akan saling menggairahkan; tidak hanya masyarakat madani yang dapat memelihara demokrasi, tetapi sebagai imbalannya, struktur demokratis pemerintah memfasilitasi dan mendorong partisipasi masyarakat madani yang utuh.

Solusi politis selalu tampaknya akan berhasil jika mereka dimiliki oleh rakyat rdari pada jika diberlakukan pada mereka. Tergabungnya kelompok-kelompok minoritas yang tersisihkan dalam proses negosiasi adalah penting untung mempertahankan keberlangsungan perdamaian, dengan tujuan mencegah perubahan mereka menjadi bagian yang mengganggu. Sebagai contoh, pada perjanjian perdamaian pada Desember 1996 di Guatemala adalah negosiasi dua pihak antara pemerintah dan URNG, menyisihkan komunitas-komunitas masyarakat adat yang mayoritas, partai-partai politik lainnya, serikat-serikat buruh, dan banyak lagi yang lainnya. Kelompok-kelompok ini, jika tidak dimasukkan, dapat menghalangi atau bahkan menggelincirkan proses yang ada, terutama jika (seperti halnya di Guatemala) adanya perasaan tidak menemukan titik temu antara elit dan “kepemilikan” massa akan proses itu.

Peran dari partai-partai politik, khususnya partai-partai oposisi, sebagai sensor dari tindakan pemerintah, adalah juga sebuah bagian fundamental dalam konsolidasi demokrasi. Partai-partai politik adalah alat yang digunakan oleh warga negara untuk mengagregasi preferensi politik mereka, berpartisipasi dalam pemerintah dan menyuarakan kepentingan mereka. Singkat kata, mereka adalah perantara antara pemerintah dan masyarakat luas. Langkah-langkah pertama menuju demokrasi pada umumnya mengikutsertakan berakhirnya masa monopoli kekuasaan partai milik pemerintah di negara-negara yang memiliki partai tunggal dan legalisasi partai-partai politik. Adalah sebuah kesepakatan umum di antara ahli-ahli politik bahwa partai-partai politik yang koheren adalah bagian dari faktor-faktor mandiri yang paling penting dalam mempromosikan demokrasi yang efektif dan berkelanjutan. Sistem partai yang kuat, adalah refleksi dari dan sekaligus prasyarat yang sangat dibutuhkan untuk membentuk demokrasi yang baik.

5.3. Isu-isu dan Kekhawatiran

5.3. Isu-isu dan Kekhawatiran

Implementasi dan berkelanjutannya sebuah perjanjian perdamaian penuh dengan masalah dan hambatan. Selalu akan ada perkembangan, baik politik maupun sosial, yang akan mengancam proses perdamaian. Mungkin sulit untuk memperkirakannya- misalnya, sebagai contoh, munculnya nasionalisme dari kelompok minoritas yang kepentingannya tidak dikedepankan dalam perjanjian tersebut. Sebagai tambahan, aktivitas-aktivitas dari “kelompok pengganggu” selalu sulit ditebak dan direncanakan. Terpisah dari masalah-masalah yang berkaitan dengan pembangunan kepercayaan dan rekonsiliasi, mungkin pula terdapat masalah yang berkaitan dengan konstruksi dan pembangunan infrastruktur-infrastruktur dan ekonomi yang hancur atau terganggu. Tergantung pada tujuan dari perjanjian perdamaian itu, aspek-aspek seperti redistribusi aset-aset dan transformasi pemerintah mungkin di luar sumber daya dan kapasitas pihak-pihak terlibat.

Terdapat pula harapan-harapan yang dilahirkan dari proses perjanjian itu sendiri, dan oleh partai-partai dengan maksud memobilisasi dukungan atas peraturan-peraturan mereka untuk proses tersebut. Harapan-harapan ini mungkin realistis maupun tidak realistis, tetapi bagaimanapun mereka menempatkan tanggung jawab pada partai-partai dan proses tersebut untuk dikedepankan. Jika mereka tidak diberi tempat, maka segera kepercayaan terkikis, saling tuduh, hubungan terputus dan proses menjadi terhambat. Khususnya dalam transisi rezim yang diktaktor dan otoriter, harapan-harapan biasanya sangat tidak realistis. Ini berakibat pada kekecewaan, tidak berpengaruhnya dan gagalannya peraturan-peraturan. Pada beberapa negara, publik yang kecewa bahkan memilih pemimpin-pemimpin dari rezim terdahulu yang tidak demokratis untuk kembali berkuasa. Pelunakanan harapan hingga tingkat yang realistis, dan tanggung jawab yang berkaitan dengan pengedepanan harapan-harapan tersebut, adalah bagian yang penting untuk mengidentifikasi titik-titik potensial rawan dan konflik pada tahap kritis dari proses transisi ini.

Untuk memastikan momentum ini tidak hilang, semua langkah-langkah yang mungkin perlu diambil untuk menghilangkan kemungkinan apapun, alasan atau alat-alat yang dapat digunakan oleh pihak-pihak manapun untuk menyerang perjanjian itu dan kembali ke konflik. Oleh karena itu adalah keharusan bahwa potensi-potensi masalah yang mungkin memiliki pengaruh negatif pada proses harus diidentifikasi dan diantisipasi pada tahap awal. Oleh karena itu kami berusaha mendaftarkan di sini beberapa isu kunci dan kekhawatiran yang mungkin mempengaruhi keberlangsungan perdamaian itu. Beberapa isu yang dikemukakan mungkin kelihatannya relatif langsung dan gampang, tetapi adalah benar-benar isu-isu ini yang pada praktiknya menghalangi dan membelokkan arah dari banyak proses perdamaian yang baru lahir.

5.3.1 Pengawasan dan evaluasi

Semua penyelesaian masalah memerlukan penilaian yang terus-menerus untuk memeriksa kemajuan dan mempertahankan fokus. Ini bisa mencakup menaati jadwal yang ditetapkan, menjamin bahwa pemenuhan syarat-syarat memenuhi harapan, dan menjaga agar tidak terjadi pengabaian, penyalahgunaan atau manipulasi proses atau institusi yang merupakan penyusunnya. Mekanisme pengawasan dan evaluasi sebaiknya merupakan bagian dari penyelesaian itu sendiri. Ini terjadi di Afrika Selatan, ketika PBB mengawasi penerapan dan pelaksanaan Kesepakatan Perdamaian Nasional 1991, yang ditujukan untuk menghentikan kekerasan politik yang memecah-belah negara tersebut dan mengancam proses transisi secara keseluruhan. Di El Salvador, pengawasan Kesepakatan Chapultepec 1991 dijadikan bagian dari proses melalui pembentukan mekanisme internal: Komisi Nasional Pemantapan Perdamaian bertugas merencanakan legislasi kesepakatan dan mengawasi penerapannya, sementara PBB bertugas untuk mengawasi dan memverifikasi kesepakatan perdamaian.

Untuk memastikan momentum ini tidak hilang, semua langkah-langkah yang mungkin perlu diambil untuk menghilangkan kemungkinan apapun, alasan atau alat-alat yang dapat digunakan oleh pihak-pihak manapun untuk menyerang perjanjian itu dan kembali ke konflik.

Namun, kuncinya tidak terletak pada pengawasan eksternal atau bahkan pemaksaannya, namun pada mempertahankan komitmen *internal* pihak-pihak yang terlibat dengan menjamin bahwa proses tersebut memenuhi harapan yang realistis. Optimalnya, pihak-pihak dalam kesepakatan itu, bila mereka memiliki sumber daya dan kapasitas, harus melakukan pengawasan dan evaluasi. Dalam pelaksanaan hal ini mereka harus didukung oleh sektor-sektor yang relevan dalam masyarakat madani seperti usaha-usaha, serikat buruh, kelompok agama dan kelompok lainnya. Ini sendiri memberikan kontribusinya dalam proses pembangunan konsensus nasional dan pengembangan kesepakatan sosial.

Terdapat perbedaan besar antara pengawasan jangka pendek isu-isu keamanan penting dan pengawasan jangka panjang terhadap penyelesaian damai, dan tingkat ketelitian yang diperlukan dalam tiap kasus. Elemen-elemen yang sangat penting, seperti perlucutan senjata, mungkin akan memerlukan evaluasi tersendiri. Satu contohnya adalah tugas penjaga perdamaian PBB di Mozambik pada tahun 1994, dan juga di Angola pada tahun 1996 dan 1997, meskipun tidak terlalu berhasil. Sebuah komponen dapat menjadi sangat penting sehingga bila tidak dilaksanakan, seluruh penyelesaian damai tersebut bisa gagal. Dalam situasi tersebut, pengawasan yang efektif dan tindakan perbaikan secepatnya menjadi sangat penting. Sama pentingnya adalah penilaian terhadap struktur atau institusi tertentu, seperti transformasi angkatan bersenjata, administrasi peradilan atau sistem pendidikan.

Dampak evaluasi akan sangat meningkat bila dilakukan oleh sebuah badan yang tidak memihak. Ini bisa berupa komisi yang beranggota wakil dari berbagai pihak, sebaiknya bekerja berdasarkan konsensus,

5.3. Isu-isu dan Kekhawatiran

atau sebuah badan yang anggota-anggotanya disepakati kelompok-kelompok terpenting, atau bisa juga sebuah agen internasional dengan kekuasaan, independensi, keahlian dan pengalaman yang diperlukan. Terdapat pula banyak organisasi pemantau yang memiliki pengalaman dan keahlian yang diperlukan untuk bidang-bidang tertentu.

Sebuah isu yang berkaitan adalah kapasitas untuk bertindak dan melakukan perubahan sebagai jawaban terhadap masalah-masalah yang muncul dalam proses evaluasi. Kewajiban untuk menanggapi kecemasan tersebut dan melakukan tindakan remedial harus jelas dan tidak ambigu. Pada saat yang sama, semua pihak, masyarakat madani dan komunitas internasional perlu bertindak secara konsisten dan seragam bila tampak bahwa proses penyelesaian sedang dimanipulasi atau disalahgunakan dan terancam bubar. Dengan mengingat kemampuan komunitas internasional yang terbatas untuk bertindak secara mendadak, sangat baik bila terdapat kewajiban yang jelas yang dipahami semua pihak pada saat terjadi pelanggaran atau kegagalan dalam penerapan.

5.3.2 *Menurunnya komitmen para aktor*

Dukungan terus-menerus semua pihak terhadap penyelesaian mutlak perlu. Begitu peserta penting kesepakatan itu mulai mengkritik penyelesaian, atau menjauhinya, proses itu mulai terancam. Dukungan dari suatu pihak akan ditentukan oleh sejauh mana ia merasa kepentingannya terpenuhi dan sejauh mana ia merasa terikat pada kesepakatan tersebut.

Salah satu resiko terbesar terhadap penerapan kesepakatan perdamaian timbul dari pihak yang keras kepala atau individu yang berusaha memanipulasi atau menggagalkan kesepakatan tersebut. Kudeta Hun Sen pada tahun 1997 terhadap rekan koalisinya di Kamboja setelah pemilihan umum yang disponsori PBB pada tahun 1993 merupakan contoh bagaimana kesepakatan dapat runtuh dari dalam. Terdapat banyak mekanisme yang dapat digunakan untuk menahan suatu pihak untuk tetap berada di dalam kesepakatan dan menyikapi kelompok-kelompok yang keras kepala. Mekanisme-mekanisme ini dibagi menjadi tiga kategori luas:

- Penggunaan insentif, dorongan atau hadiah untuk mempertahankan pihak yang berpotensi melanggar kesepakatan agar tetap berada di dalam proses dengan membahas masalah dan ketakutan mereka. Penunjukan mereka ke jabatan tinggi dalam kabinet dengan mudah meredam banyak potensi pelanggaran, di masa lalu, demikian juga distribusi yang adil untuk privilese dan status. Sikap akomodatif digunakan oleh PBB dan AS, namun gagal, terhadap UNITA di bawah pimpinan Savimbi dalam konflik Angola, tahun 1992 dan 1993.
- Pembentukan atau penguatan kerangka kerja yang mengikat untuk mengatur tingkah laku pihak-pihak yang terlibat, dan merencanakan

mekanisme untuk menyikapi pelanggaran. Ini bisa menghasilkan legitimasi atau delegitimasi terhadap suatu pihak. Penyingkiran Khmer Merah dari pemilihan umum Kamboja 1993, karena kegagalannya melucuti senjata, merupakan contoh hal ini.

- Pemaksaan, seperti penggunaan atau ancaman penggunaan senjata, atau ancaman penarikan dukungan terhadap regim yang baru. Ini digunakan dengan berbagai tingkat keberhasilan di Rwanda dan Bosnia.

Mekanisme lain mencakup penggunaan kesepakatan yang mengikat dengan komitmen yang diakibatkannya dan kewajiban yang harus dilakukan; aturan tingkah laku yang disepakati yang tidak bisa ditinggalkan suatu pihak begitu saja, penggunaan tekanan terhadap suatu pihak dari konstituensinya sendiri; dan tekanan dari komunitas internasional., dengan gabungan “pemikat dan pentungan”, melibatkan baik insentif (investasi, perdagangan, kredibilitas dan status) maupun sanksi (isolasi politik, embargo ekonomi bahan-bahan strategis seperti minyak bumi, boikot perdagangan dan intervensi bersenjata).

Namun, cara paling ampuh untuk menahan suatu pihak dalam proses perdamaian adalah dengan menciptakan penyelesaian yang memuaskan: memenuhi kepentingan, menjawab kecemasan, dan menghilangkan ketakutan. Tidak berarti bahwa komitmen para pemimpin terhadap kesepakatan sudah cukup; sangat penting pula dukungan para pemilih dari setiap pihak dan sektor-sektor kunci dalam masyarakat madani. Sektor-sektor ini harus merasa bahwa regim baru ini merupakan rezim *mereka*, dan bahwa mereka memiliki pengaruh baik dalam tingkat kebijakan maupun dalam tingkat praktis.

5.3.3 Kurangnya sumber daya dan kapasitas

Masalah sumber daya dan kapasitas selalu timbul dalam setiap tahap proses, dari pra-negosiasi hingga penerapannya. Dalam banyak kasus terdapat kesenjangan sumber daya antara pihak-pihak, sehingga suatu aktor penting tidak bisa ikut serta secara penuh. Pertimbangan utama yang harus diingat baik oleh aktor internal maupun eksternal adalah bahwa tidak ada pihak yang berada pada tempat yang tidak diuntungkan karena kekurangan sumber daya.

Dalam penyusunan sebuah kesepakatan, perlu ada tinjauan realistik mengenai sumber daya dan kapasitas yang ada, untuk menjamin penerapan yang baik. Ini harus mencakup evaluasi sumber daya dan kapasitas pihak-pihak itu sendiri, dan harus sangat mendetil, karena perbedaan antara kesepakatan politik yang dicapai dan sumber daya yang tersedia untuk penerapannya bisa membahayakan nasib kesepakatan itu. Contohnya, tidak ada gunanya menyepakati mekanisme yang rumit tentang redistribusi tanah, bila pemerintahan baru tidak memiliki dana untuk kompensasi kepada para pemilik tanah (itu bila disetujui) atau

5.3. Isu-isu dan Kekhawatiran

kapasitas untuk mendistribusikan tanah tersebut.

Rezim-rezim baru kadang kala berada dalam posisi sulit karena harus melakukan perubahan ganda, ekonomi dan politik, secara bersamaan. Pada satu sisi, mereka mungkin harus membangun kembali negara dan ekonomi yang hancur, yang memerlukan mobilisasi sumber daya finansial untuk perbaikan jangka pendek, stabilisasi ekonomi dan rekonstruksi. Di pihak lain, mereka harus memperkuat kemampuan negara mengelola kebijakan publiknya, terutama kebijakan ekonomi makro, dan perencanaan jangka panjang. Jika keahlian internal dan sumber daya yang diperlukan untuk melakukan perubahan tersebut tidak tersedia, maka masalah ini harus diakui dan diselesaikan oleh negara itu sendiri maupun oleh komunitas internasional.

Komunitas internasional sendiri memiliki kewajiban serius untuk menjamin, bahwa dalam kesediaannya untuk membantu, ia tidak membantu membuat harapan-harapan palsu, atau mendanai proses yang pada akhirnya tidak dapat dilaksanakan oleh negara yang berkaitan. Di Nikaragua pada tahun 1990, pemilihan umum pertama didanai oleh komunitas internasional, sebuah pola yang berulang pada tahun 1996. Kini, komunitas internasional telah menyatakan bahwa tingkat dukungan demikian tidak dapat terus dipertahankan, dan pemerintah Nikaragua harus menemukan cara untuk mengurangi biaya, dan hal ini memberikan beban tambahan kepada sebuah negara yang sumber dayanya terbatas. Di Mozambik, biaya pemilihan umum pasca-konflik pertama pada tahun 1994 ditalangi seluruhnya oleh komunitas internasional dan sedemikian mahal sehingga pemerintah Mozambik tidak dapat mengulang proses pemilihan umum serupa tanpa dukungan eksternal. Sementara ini merupakan satu bidang tempat komunitas internasional memiliki peran terpentingnya – penyediaan sumber daya finansial dan material untuk mendukung penyelesaian dan proses transisi – harus diperhatikan bahwa ini tidak berarti sebagai dukungan untuk pembentukan institusi yang tidak dapat dipertahankan.

5.3.4 Ekonomi dan pembangunan yang memburuk

Kebijakan ekonomi, khususnya kebijakan tentang pembangunan ekonomi, merupakan bagian inti semua penyelesaian. Suatu masyarakat cenderung memiliki harapan terjadinya perbaikan ekonomi di bawah rezim baru. Kesepakatan yang dirancang dengan baik dan hati-hatipun dapat gagal tanpa dasar ekonomi yang kuat. Perekonomian yang gagal membiayai dispensasi baru maupun pembangunan dan peningkatan kondisi masyarakat akan segera menimbulkan masalah. Ini, tentu saja, mudah dikatakan namun sangat sukar dicegah. Terutama, penetapan proses dan institusi administrasi baru sangat mahal – dan akan semakin mahal apabila kekerasan yang sempat terjadi menimbulkan kehancuran ekonomi dan infrastruktur. Beberapa perkembangan yang vital bisa jadi harus ditunda dalam proses pemberian prioritas yang ditentukan oleh

ketersediaan sumber daya. Pendalaman reformasi ekonomi dan pematapan reformasi demokratik memerlukan waktu. Reformasi *generasi pertama* menstabilkan ekonomi dan memulai pembangunan kembalinya. Reformasi *generasi kedua* berusaha mereformasi negara dan membangun institusi yang akan mempertahankan reformasi dan melakukan pembangunan.

Apabila sumber daya ekonomi ternyata terbagi secara tidak seimbang antara kelompok-kelompok yang sebelumnya bertikai, ini bisa segera menimbulkan perasaan kejengkelan baru pada kelompok yang kekurangan, dan mengurangi kemungkinan keberhasilan kesepakatan tersebut. Setelah pemilihan di Kamboja pada tahun 1993, misalnya, menteri keuangan FUCINPEC memulai reformasi besar-besaran di bidang ekonomi, anggaran dan proses pertanggungjawaban fiskal, dengan dukungan luas dari komunitas internasional. Namun, baik partainya sendiri maupun oposisi menentanginya, menuduhnya sebagai pengkhianat dan menurunkannya dari jabatan dan keanggotaan partai. Sebagai akibat kepercayaan publik menurun drastis, tidak hanya mengenai tingkat korupsi di pemerintahan, namun juga tentang penerapan kesepakatan secara keseluruhan. Demikian pula di Zimbabwe, janji Robert Mugabe sebelum pemilihan umum mengenai redistribusi lahan – sebuah elemen inti kebijakan pembangunan – gagal bukan karena tidak ada lahan, namun karena pemerintah tidak mencari atau menyediakan dana untuk membelinya.

Pembangunan perdamaian juga memerlukan perencanaan anggaran yang ketat, terutama dalam kebijakan fiskal. Penarikan pajak juga merupakan elemen penting dari sumber daya ekonomi pemerintah, dan sistem perpajakan yang efektif juga menunjukkan komitmen negara untuk kontribusi finansial untuk perbaikan ekonominya. Di Guatemala, ketidakmampuan pemerintah untuk menarik pajak secukupnya, setelah perjanjian perdamaian bulan Desember 1995, menimbulkan masalah pelaksanaan dan kecemasan dalam komunitas internasional.

Kemampuan untuk merencanakan, memformulasikan, menerapkan, menilai, dan bila perlu, mengubah kebijakan sangat penting dalam pembuatan kebijakan ekonomi dan pengelolaannya. Ini memerlukan keberadaan prosedur parlementer yang efektif untuk menciptakan peraturan ekonomi; sebuah sistem peradilan yang efektif untuk menjalankan hak-hak atas properti atau tanah; eksekutif yang kompeten dan bertanggung jawab; supremasi hukum dan adanya kepastian hukum; reformasi sektor publik dan administrasi publik, terutama dalam bidang pengelolaan sumber daya manusia; dan transparansi dan akuntabilitas pembuatan kebijakan. Badan pengawasan juga penting untuk memperhatikan isu-isu ekonomi yang relevan seperti perkembangan, distribusi dan pembangunan. Sering kali sebuah lembaga riset ekonomi

5.3. Isu-isu dan Kekhawatiran

bisa berperan sebagai intelektual untuk pengawasan dan pemberian saran terhadap isu-isu tersebut.

Kredibilitas dan efisiensi struktur negara akan mempengaruhi kredibilitas dan efisiensi kebijakan politiknya, terutama untuk meyakinkan agen-agen ekonomi mengenai koherensi, stabilitas dan prediktabilitas kebijakan yang diambil dan stabilitas kebijakan yang diterapkan. Sering kali, transisi demokratik akan dengan sendirinya menimbulkan ketidakstabilan dan ketidakpastian. Di sini terdapat suatu kontradiksi: sementara demokrasi merupakan “institusionalisasi ketidakpastian” dalam lingkup politik, aktivitas ekonomi memerlukan suatu derajat kepastian dan prediktabilitas. Maka, aturan-aturan dan norma dasar harus dimantapkan. Lebih lagi, instabilitas politik yang ditimbulkan oleh, misalnya, koalisi pemerintahan yang rapuh, dapat melemahkan kemampuan pemerintah untuk menerapkan kebijakan yang koheren dan konsisten dalam jangka panjang. Namun, prediktabilitas kebijakan berakar bukan pada stabilitas pemerintahan itu sendiri, melainkan pada penerapan dan penghargaan terhadap norma-norma dan aturan dasar mengenai pemerintahan yang baik dan kompetisi demokratik untuk mencapai kekuasaan, secara konsisten. Kerangka kerja normatif untuk pemerintahan demokratik merupakan faktor kunci dalam pembangunan ekonomi jangka panjang.

5.3.5 *Penundaan pelaksanaan*

Selama negosiasi untuk merancang penyelesaian, akan ada jadwal yang disepakati untuk pelaksanaan berbagai elemennya. Ini bisa mencakup penerapan reformasi berbagai institusi dan peristiwa seperti pemilihan umum, reformasi parlementer, organ keamanan baru, penyerahan senjata, pembebasan tahanan dan lain-lain. Pelaksanaan perubahan inti ini sangat penting untuk mempertahankan momentum kesepakatan. Di luar nilai substantifnya sendiri, pencapaian masing-masing perubahan tersebut berguna untuk membangun keyakinan terhadap satu sama lain dan kepercayaan antara bekas-bekas pesaing politik, dan menginstitusionalisasikan kerja sama lebih lanjut.

Penundaan dalam proses ini dapat menimbulkan masalah yang serius, dan sekaligus juga merupakan tanda-tanda masalah yang akan muncul. Beberapa penundaan mungkin tidak dapat dihindari. Tetapi penundaan lainnya bisa berarti penurunan komitmen antara beberapa pihak terhadap kesepakatan tersebut, atau usaha melanggar apa yang telah disepakati. Untuk itu, sangat penting untuk meninjau pelaksanaan jadwal secara teratur: Apa yang sudah dicapai? Apa saja yang telah sesuai jadwal? Di mana terjadi kelambatan? Apa, atau siapa yang menghalangi kemajuan, dan mengapa? Apakah jadwal perlu dimodifikasi? Apakah harus ada konsultasi lebih lanjut dengan penduduk?

Meskipun ada jadwal yang disepakati, penundaan penarikan tentara

Israel menimbulkan kecemasan mengenai kelanjutan proses perdamaian Israel-Palestina, termasuk Kesepakatan Oslo dan perjanjian-perjanjian sesudahnya. Kesepakatan Irlandia Utara pada tahun 1998 mencantumkan jadwal yang ketat dan sanksi untuk menghukum keterlambatan dalam pelaksanaan berbagai elemen di dalamnya, termasuk mediasi terus-menerus dan mekanisme arbitrase. Penundaan, baik untuk alasan yang baik maupun buruk, menumbuhkan rasa ketidakpuasan. Sebuah tim pengawasan dan penerapan mungkin diperlukan untuk menilai kemajuan pada berbagai aspek kesepakatan, dan bisa dibentuk dari lintas kelompok maupun internasional. Sebuah badan yang beranggota semua pihak yang ditunjuk secara resmi yang bertemu pada jangka waktu tertentu yang disepakati bisa mengukur kemajuan, untuk mengembangkan solusi terhadap kelambatan, atau memberikan penjelasan yang transparan terhadap kelambatan yang tidak dapat dihindari.

5.3.6 Melemahnya hak-hak dan kebebasan mendasar

Standar internasional tentang hak asasi manusia dan kebebasan mendasar harus secara eksplisit dikemukakan sebagai bagian dari kesepakatan baru. Pengakuan atas hak asasi manusia sering kali merupakan lingkup pertama yang mendapatkan dukungan terfokus dari komunitas internasional dalam arena politik. Usaha untuk memperkuat kekuasaan hukum dan penghargaan terhadap hak asasi manusia memberikan tekanan pada institusi yang memformulasikan dan menafsirkan hukum dan kebijakan sosial (legislatif dan peradilan) dan juga pada mereka yang melaksanakannya (departemen pemerintahan, polisi dan militer).

Sebuah penyelesaian demokratik terhadap konflik yang berakar dalam biasanya mencantumkan mekanisme untuk melindungi dan menjamin hak-hak asasi manusia. Bergantung pada konteksnya, ini bisa berarti perubahan yang sangat signifikan dari rezim sebelumnya. Kegagalan untuk menerapkan perubahan ini, atau terus adanya pelanggaran hak-hak kelompok tertentu, bisa mengurangi efektivitas dan status dispensasi yang baru, mengancam inti kesepakatan.

Badan pengawas hak asasi manusia bisa dibentuk – atau didatangkan dari luar – untuk menangani pelanggaran spesifik. Apakah kebebasan pers dibelenggu? Sebuah pengawas media, yang bebas dari kepentingan pemerintah dan bisnis media, bisa menilai situasi dan memberikan laporan. Apakah tahanan diperlakukan tidak baik? Sebuah otoritas penjara yang independen bisa memberikan penilaian atas masalahnya dan memberikan solusi, atau bisa dibantu oleh Palang Merah atau Amnesti Internasional, bila terdapat kekurangan sumber daya. Badan penyelidikan resmi, komisi atau tribunal bisa menerangkan tingkat penghargaan hak asasi manusia. Pelatihan dalam isu tersebut akan membantu melawan penyebab pelanggaran hak asasi manusia.

5.3. Isu-isu dan Kekhawatiran

5.3.7 Pengambilalihan kekuasaan

Istilah ini merujuk pada suatu bentuk penyalahgunaan kekuasaan, yaitu bila suatu kelompok atau individu yang memperoleh kekuasaan berdasar pada kesepakatan mulai meningkatkan kekuasaannya sehingga melebihi apa yang diizinkan oleh kesepakatan tersebut.

Tatanan distribusi kekuasaan politik biasanya dijelaskan dalam konstitusi. Umumnya, ini akan mencantumkan satu perlindungan terhadap penyalahgunaan semacam ini: sebuah pemisahan kekuasaan yang formal. Pengambilalihan kekuasaan terjadi apabila, sebelum mulai menjabat, seorang presiden atau partai yang berkuasa melanggar keseimbangan kekuasaan ini dan mengklaim hak untuk, misalnya, menunjuk anggota mahkamah agung, menyatakan perang, menunda pelaksanaan konstitusi, atau memperpanjang masa kekuasaannya, atau mulai mengembalikan kekuasaan yang sudah dibagikan kembali ke tengah dengan membubarkan badan legislatif regional atau memotong pendanaan untuk badan-badan serupa.

Banyak terdapat contoh tindakan demikian, terutama berkaitan dengan para presiden yang membatalkan proses konstitusional dan memilih untuk memimpin melalui keputusannya sendiri. Presiden Rusia Boris Yeltsin, misalnya, sebagai jawaban terhadap tindakan ilegal parlemen Rusia, ia menghapuskan peradilan konstitusional, membubarkan struktur pemerintahan lokal, dan tindakan lainnya, secara efektif membentuk apa yang disebut oleh analis Fareed Zakaria sebagai “super-kepresidenan Rusia”. Presiden Fujimori di Peru, Lukaschenko di Belarus, Menem di Argentina, dan banyak lagi – untuk berbagai motif yang tidak selalu negatif – melakukan tindakan serupa. Sementara tidak menghancurkan sama sekali struktur demokratik sebuah negara, mereka menjadi “diktator demokratik”, merusakkan semangat dan pelaksanaan, bila tidak dokumen penyelesaian itu sendiri. Dalam banyak kasus, stabilitas demokratik terletak pada proses yang berlawanan dengan pengambilalihan kekuasaan: sebuah pembagian kekuasaan ke seluruh masyarakat – ke pemerintah lokal, otoritas regional, badan otonom dan lain-lain.

Perlu dilakukan penilaian secara berkala mengenai distribusi kekuasaan dalam administrasi yang baru. Perubahan perlu dicatat, dan ditantang atau disepakati oleh semua pihak, terutama perubahan konstitusional. Sebagai gambaran, perpanjangan masa jabatan presiden melebihi batas yang ditetapkan dalam konstitusi bisa merupakan peringatan. Sebuah pergeseran kekuasaan menuju tengah menunjukkan melemahnya kesepakatan semula. Sebuah proses peninjauan konstitusi yang resmi dan dilakukan secara independen bisa merupakan cara yang efektif untuk menginstitutionalkan perlindungan aturan dasar bagi administrasi. Kadang-kadang pilihannya terbatas: di Kamboja, setelah

“kudeta” Hun Sen pada bulan Juli 1997, komunitas internasional berusaha untuk menyikapi pengambilalihan kekuasaan tersebut dengan mengisolasi pemerintah dan meneruskan rencana pemilihan umum, alih-alih menangani masalah tersebut secara langsung.

5.3.8 Korupsi dan nepotisme

Pemegangan kekuasaan politik memungkinkan praktik-praktik nepotis dan mungkin koruptif: keputusan kebijakan yang memihak sebagai balasan atas jasa yang diberikan, pemberian jabatan politik sebagai hadiah untuk individu atau kelompok yang disukai, pembuatan kebijakan yang ditujukan untuk memperoleh kekayaan pribadi atau pengaruh, dan lain-lain.

Hasil dari praktik-praktik korup demikian ada dua. Pertama, ia menimbulkan suatu pemerintahan yang memerintah berdasarkan kepentingan-kepentingan yang sempit dan memihak dengan mengorbankan kepentingan-kepentingan lainnya dalam masyarakat. Kedua, ia menimbulkan sinisme dalam masyarakat yang akan menghalangi pemerintahan yang baik.

Mekanisme yang menanamkan pertanggungjawaban pada publik dan transparansi dapat mengurangi praktik-praktik korup. Setelah pemilihan umum di Afrika Selatan, untuk pertama kalinya di negara tersebut, sebuah aturan perilaku dimunculkan yang membatasi kelakuan yang berkaitan dengan penerimaan hadiah dan imbalan, sehingga mengurangi resiko pengaruh yang korup. Aturan serupa bagi politisi, mengenai proses penunjukan dan lobby dapat meredam korupsi, seperti juga, dalam jangka panjang, penetapan mekanisme pengaturan yang resmi. Di banyak negara, terdapat catatan parlementer yang merupakan tempat para politisi menjelaskan semua kepentingan pribadinya yang bisa mengurangi kemampuan mereka membuat keputusan yang tidak memihak. Mekanisme tersebut tidak secara eksplisit mencegah korupsi oleh politisi dan pegawai negeri, namun menetapkan batas yang bila dilalui akan mengakibatkan hukuman. Tentu saja, sangat penting bahwa tidak hanya terdapat proses tersebut namun juga terdapat pelaksanaannya secara konkrit.

Sistem peradilan harus menjamin dan menetapkan transparansi melalui mekanisme konkrit untuk mengawasi ketaatan dan mengatasi pelanggaran hak-hak. Fungsi pengawasan badan peradilan terhadap eksekutif dan legislatif merupakan elemen penting dalam pemantapan demokrasi, terutama dalam perang melawan korupsi. Untuk bisa berperan demikian, badan peradilan harus adil dan tidak memihak, dan dipersepsikan demikian pula. Akses terhadapnya tidak boleh dibatasi.

5.3. Isu-isu dan Kekhawatiran

5.3.9 Kesalahan administrasi

Sementara akibat kesalahan administrasi serupa dengan pemerintahan yang korup, namun hal ini lebih disebabkan oleh ketidakmampuan atau kurangnya pengalaman yang tidak disengaja. Apapun alasannya, pemerintahan yang tidak kompeten dapat secara mendasar memperlemah penyelesaian. Kesalahan administrasi dapat menimbulkan kelumpuhan pemerintahan, dan dapat segera dimanfaatkan oleh lawan-lawan proses perdamaian. Kesalahan administrasi juga mempermudah praktik korupsi karena kekacauan dan kurangnya mekanisme kontrol atau pengatur.

Program pendidikan politik yang disinggung dalam Bab 3 sebagai cara untuk menyiapkan rakyat untuk proses negosiasi dapat pula digunakan untuk situasi pasca-penyelesaian. Sejak tahun 1995, misalnya, Lembaga Demokrasi Khmer, sebuah organisasi non pemerintah yang Kamboja telah melatih pejabat pemerintah dalam proses pemilihan umum. Lebih lagi, interaksi dengan rekan-rekan dari komunitas internasional, bisa meningkatkan keyakinan dan kemampuan sebuah rezim.

Sangat penting bahwa pihak-pihak dalam kesepakatan dan juga komunitas internasional melakukan tinjauan kebutuhan yang praktis dan realistis mengenai lingkup-lingkup dalam administrasi pemerintahan yang memerlukan bantuan. Sering kali, sebuah pemerintah baru ragu-ragu untuk mengakui bahwa ia memiliki pengalaman yang terbatas dalam lingkup tertentu, jadi segan meminta bantuan. Akibatnya akan timbul akibat yang lebih besar dari sekedar rasa malu. Keterbatasan yang diakui dan disikapi akan bisa dimaafkan, namun inkompetensi, penundaaan dan usaha menutup-nutupi semuanya melemahkan pematapan rezim yang baru.

Terdapat beberapa mekanisme untuk mencegah atau memperbaiki akibat-akibat dari kesalahan administrasi. Sistem *Inspection Général de l'Etat* di negara-negara berbahasa Perancis merupakan mekanisme dalam administrasi publik untuk mengatasi kesalahan administrasi dan praktik korup. Sistem juru penengah (*ombudsperson*) yang berkembang di Swedia dan menjadi lazim di seluruh dunia memberikan mekanisme bagi rakyat secara pribadi untuk memperlakukan pelanggaran hak-hak mereka oleh administrasi publik.

5.3.10 Tingkat-tingkat keselamatan dan keamanan

Sistem keamanan dan keadilan merupakan tanggung jawab negara dan merupakan inti kedaulatan. Sebuah sistem hukum yang dapat diprediksi dan dapat diandalkan memfasilitasi penyelesaian masalah secara damai dan mendorong timbulnya lingkungan yang kondusif untuk investasi dan kegiatan ekonomi. Reformasi sektor keamanan juga merupakan dimensi penting dari pembangunan perdamaian, melalui pelatihan hak-hak asasi manusia dan penghargaan untuk prinsip-prinsip datar hukum kemanusiaan, seperti dijelaskan dalam instrumen hak asasi

manusia internasional. Reformasi yang berhasil sangat bergantung pada keberadaan sistem peradilan yang mampu menyelidik dan menghukum pelanggaran dan kelakuan buruk. Jadi keamanan dan sistem hukum memiliki kaitan erat.

Kadang kala, dalam masa segera setelah penyelesaian konflik atau masa transisi, negara tersebut baru saja selesai dari masa tersebarluasnya kekerasan dan persepsi umum mengenai keamanan dan keselamatan sangat lemah. Untuk membangun kembali keyakinan diri sendiri sebuah komunitas dan keyakinan pada rezim yang baru, stabilitas dan keamanan harus dibangun kembali.

Bagian dari kesepakatan tersebut mungkin merujuk pada pelucutan senjata dan demobilisasi kekuatan militer yang bertentangan. Penjadwalan untuk proses tersebut sangatlah penting. Kegagalan melucuti senjata membuat banyak senjata berada di negara tersebut, yang bisa saja digunakan untuk tujuan-tujuan lain: kejahatan, intimidasi dan lain-lain. Juga, bekas tentara atau milisi, jika tidak dilucuti dan didemobilisasi bisa menjadi kelompok penjahat. Kedua kemunduran itu bisa mengancam kemampuan sebuah rezim baru untuk menjaga hukum dan ketertiban dan untuk mengembangkan penghargaan yang luas untuk kepastian hukum.

Di Haiti, ketika Presiden Aristide mulai menjabat, tidak terdapat pasukan polisi, karena Ton-Ton Macoute dan polisi bentukan kediktatoran sebelumnya telah melarikan diri. Komunitas internasional bekerja sama dengan pemerintahan yang baru untuk memilih sekitar 400 orang untuk kursus hukum-dan-ketertiban di Toronto, Kanada. Untuk 18 bulan pertama pemerintahan baru, polisi di Haiti hampir seluruhnya adalah polisi Kanada, hingga personel Haiti siap mengambil alih.

Sementara pengawasan yang teliti terhadap jadwal kerja akan memberi tahu penundaan atau kemelesetan dalam proses pelucutan, perlu ada proses untuk menyikapi masalah tersebut. Pemantapan aturan hukum, penghargaan terhadap hak-hak manusia dan minoritas, keamanan masyarakat dan institusi dan mekanisme demokratik membantu mendorong kembalinya dan integrasi kembali para pengungsi, baik yang mengungsi ke luar maupun ke dalam negeri dan mantan tentara bayaran. Pelatihan kembali dan rehabilitasi, pengurangan ukuran dan demobilisasi, dan peraturan baru dianggap efektif untuk menyikapi bekas-bekas pasukan tersebut. Sebuah komisi pelucutan senjata dapat mengawasi tugas tersebut, menentukan prinsip dan prosedur penyerahan senjata. Kadang kala, akibat sejarah permusuhan, hanya pihak ketiga yang dapat dipercaya oleh semua pihak untuk melakukan tugas itu dengan adil. Penjaga perdamaian PBB telah memiliki peran demikian di beberapa situasi pasca-konflik: Mozambik, Angola, El Salvador dan lain-lain.

5.3. Isu-isu dan Kekhawatiran

Dalam kasus-kasus ini, mereka menerima secara langsung senjata dari para mantan tentara bayaran (kadang kala dengan imbalan uang atau sejenisnya) atau memastikan penghancurannya. Di Irlandia Utara, sebuah komisi independen dari Finlandia, Kanada dan AS memeriksa masalah-masalah yang timbul dalam proses pelucutan dan membuat seperangkat aturan dan prinsip sebagai dasar pembicaraan.

Di pihak lain, masa pasca-perang bisa dicirikan dengan angkatan bersenjata nasional yang sangat diperbesar dan masih berkaitan erat dengan pemerintahan sebelumnya. Potensi militer untuk menjatuhkan rezim demokratis sangatlah sering dibuktikan. Kontrol sipil atas militer, juga atas monopolinya untuk menggunakan kekerasan, merupakan elemen yang penting. Ini berkaitan erat dengan status legal kepolisian dan tanggung jawab untuk menjaga keamanan dalam negeri. Privatisasi kekerasan, dalam bentuk kejahatan terorganisir (Rusia) dan kelompok paramiliter (Kongo-Brazzaville, Somalia) bisa sangat mengurangi kestabilan. Di banyak negara Afrika, militer yang tidak bertanggung jawab merupakan sumber utama ketidakpastian dan ketidakstabilan politik.

5.3.11 Pengawasan dan pengimbangan

Dalam setiap proses politik, terutama di negara-negara dalam masa transisi atau baru lepas dari konflik, terdapat kecemasan yang berdasar mengenai konstituensi-konstituensi penting dalam masyarakat. Pada umumnya, kecemasan ini memotivasi posisi dan strategi negosiasi. Ketakutan suatu pihak bisa berkaitan dengan kecemasan luas, misalnya kebertahanan suatu bahasa, atau kebebasan mendasar seperti untuk berpindah-pindah atau berorganisasi. Kecemasan luas ini biasanya dibahas dalam substansi kesepakatan utama dan akan mencerminkan isu-isu terpenting di meja perundingan.

Namun, terdapat pula isu-isu lebih kecil yang bersifat lebih teknis atau berhubungan dengan potensi penyalahgunaan atau korupsi administratif. Bila mungkin, kecemasan tersebut harus dibahas sebagai bagian proses negosiasi, dan semua pihak harus berusaha secara intensif untuk mengidentifikasi bidang-bidang yang mungkin dalam proses itu untuk disalahgunakan atau digagalkan di masa depan. Mekanisme yang tepat – “pengawasan dan pengimbangan” – perlu ditempatkan untuk melindungi proses transisi. Mekanisme ini biasanya spesifik dan ditujukan pada sektor tertentu. Contoh pengawasan dan pengimbangan mencakup:

- Badan penengah (ombudsperson) untuk membahas pelanggaran hak-hak rakyat;
- Badan penyiaran independen untuk membahas isu-isu yang berkaitan dengan media;

- Komisi jabatan peradilan untuk membahas masalah yang berkaitan dengan pemilihan hakim;
- Sekretariat sipil untuk mengendalikan atau untuk mengawasi transformasi pasukan kepolisian dan pertahanan;
- Unit bersama kebijakan ekonomi untuk mengawasi pembuatan kebijakan ekonomi;
- Komisi hak asasi manusia untuk membahas masalah hak asasi manusia;
- Pelindung masyarakat untuk membahas pelanggaran oleh militer;
- Pemberian amnesti;
- Komisi tanah untuk membahas masalah alokasi dan redistribusi tanah;
- Komisi pemilihan umum yang independen;
- Forum konsensus untuk mengelola proses transisi dalam sektor kunci seperti kesehatan, pendidikan, perumahan dan kebijakan ekonomi.

Karena kredibilitas sangat penting bagi keberhasilannya, proses institusionalisasi mekanisme ini juga penting, demikian pula pemilihan orang-orang yang menjadi anggotanya. Jika badan-badan ini tunduk pada pemerintah, mereka tidak akan mampu untuk mengatasi masalah-masalah yang seharusnya mereka tangani. Semua badan yang ditujukan sebagai “pengawas” tingkah laku pemerintah atau partai harus memiliki sumber daya, kekuasaan dan otoritas yang diperlukan untuk melakukan tugasnya. Otoritas pengawas ini harus tidak dicurigai dan dapat dipertanggungjawabkan.

Institusi “pengawasan dan pengimbangan” bisa merupakan badan yang permanen, atau dibatasi untuk tahap-tahap tertentu dalam proses. Di Afrika Selatan, terdapat kecemasan bahwa pemerintahan nasionalis akan, selama proses negosiasi sebelum pemilihan demokratik pertama, membuat keputusan dalam aspek-aspek penting seperti kebijakan ekonomi, hutang dan pendidikan yang akan berpengaruh dalam jangka panjang. Untuk menjaga kemungkinan yang tidak diinginkan, sebuah otoritas eksekutif peralihan ditetapkan, demikian juga sejumlah forum konsensus untuk mengelola bidang penting dalam pemerintahan hingga pemerintahan baru terbentuk setelah pemilihan umum pada bulan April 1994.

Terdapat pula kebutuhan akan fleksibilitas dalam kesepakatan untuk mempertahankan kemampuannya menyelesaikan masalah sebagaimana mereka timbul (yang pasti terjadi). Di Afrika Selatan, tidak dibayangkan bahwa dalam negosiasi nasional pada tahun 1993, para pemimpin tradisional di propinsi-propinsi akan memiliki kekuatan lobi yang besar. Sebagai akibat dari tekanan politis dan legal yang berlanjut, Dewan Pemimpin Tradisional dibentuk untuk memberikan perwakilan politik

5.4 Dimensi Internasional

dan sebagai cara untuk memajukan kepentingan mereka. Sebuah ciri khusus dari kesepakatan damai di Afrika Selatan dan Irlandia Utara adalah berkembangnya institusi tawar-menawar dalam jumlah besar, yang memungkinkan isu-isu untuk dipilah-pilah dan dibahas dengan lebih berorientasi pada konsensus dan dalam kelompok kecil, dibandingkan bila semua kekuasaan dipusatkan di tengah.

Dalam lingkup pengawasan dan pengimbangan ini, Bab 4 bisa berguna, karena bab tersebut membahas berbagai opsi dan pengalaman dari berbagai negara. Sementara kecemasan dan ketakutan itu bisa jadi berdasar dan merupakan tantangan yang besar, jika terdapat perhatian yang terfokus untuk menemukan mekanisme untuk mengangani masalah tertentu, itu merupakan awal untuk menyelesaikannya.

5.4 Dimensi Internasional

Bagian ini membahas pendekatan masyarakat internasional untuk membangun demokrasi yang dapat dipertahankan. Ini tidak mencakup bantuan praktis yang sering dilakukan masyarakat internasional, namun membahas konteks pemberian bantuan tersebut. Pertama ia membahas timbulnya secara bertahap *kecenderungan menuju demokrasi*, terutama pada tingkat regional: di berbagai lokasi, organisasi regional merupakan donor bantuan yang semakin penting sehingga merupakan penentu dalam kebijakan bantuan. Banyak dari mereka yang secara terang-terangan mensyaratkan demokrasi sebagai kriteria untuk pemberian bantuan dana dan pembangunan. Kemudian, bagian ini akan membahas dimensi internasional *bantuan demokrasi*: timbulnya kebijakan bantuan yang memiliki aspek politis secara terang-terangan dan secara spesifik, persyaratan keberadaan demokrasi dalam kebijakan tersebut.

5.4.1 Perserikatan Bangsa-Bangsa

PBB merupakan badan pendorong demokrasi yang paling berpengaruh dalam lima puluh tahun terakhir. Meskipun analisis peran PBB *per se* berada di luar lingkup buku pegangan ini, beberapa dimensi perannya yang berubah dalam hubungannya dengan pendorongan demokrasi dan konflik bisa diidentifikasi. Terdapat pula sejumlah studi mutakhir yang bagus dan laporan mengenai subjek ini, antara lain *Sustainable Power: The Role of the United Nations and Regional Organizations in Preventing Conflict* karya Connie Peck.

Lingkup pendorongan demokrasi PBB meluas secara signifikan sejak akhir dekade 1980-an, terutama dalam bidang diplomasi preventif, pengawasan perdamaian dan pembangunan perdamaian pasca-konflik. Pada *An Agenda for Peace* (Juni 1992), Sekretaris Jenderal Boutros-Boutros Ghali memberikan gambaran suatu doktrin yang komprehensif untuk mendorong, mempertahankan dan mengembangkan perdamaian di dunia dalam garis kebijakan pencegahan konflik hingga penyelesaian konflik. *Agenda for Democratization* (1997) mencoba menetapkan pendekatan

***Konteks
internasional dan
regional
mempengaruhi
secara dramatis
dinamika internal
proses
perdamaian
demokratik.***

yang komprehensif untuk mendorong dan memantapkan demokrasi baru atau yang kembali.

Cara-cara PBB menyelesaikan pertikaian secara damai dicantumkan dalam Pasal 33 Piagam PBB. Dalam usaha menginstitutionalkan struktur pencegahan konflik, sekretariat PBB direstrukturisasi pada awal dekade 1990-an dan tiga departemen dibentuk untuk mengelola usaha diplomasi preventif: Departemen Masalah Politik (DPA), yang mencakup sebuah bagian “pemberitahuan dini”, Departemen Masalah Kemanusiaan (DHA), dan Departemen Operasi Penjaga Perdamaian. DPA bertanggung jawab atas pencegahan konflik dan diplomasi preventif, dan sebuah Divisi Bantuan Pemilihan Umum dibentuk secara spesifik untuk membantu pelaksanaan pemilihan umum peralihan. Reformasi lebih lanjut pada tahun 1997 oleh Sekretaris Jenderal Kofi Annan melangsingkan sekretariat, mengkonsolidasikan peran DPA sebagai titik fokus untuk mengelola pembangunan perdamaian pasca-konflik, dan kegiatan DHA dilaksanakan oleh koordinator bantuan darurat.

Dalam lingkup advokasi demokratik, terdapat seperangkat deklarasi, resolusi dan konvensi (yang dibahas dalam bagian 4.6 tentang instrumen hak-hak asasi manusia) yang berisikan komitmen bersama para negara anggota untuk penghargaan demokrasi dan hak asasi manusia. Namun, keanggotaan universal PBB membatasi peran proaktifnya dalam bidang ini. Sejak tahun 1988, isu demokrasi selalu muncul tahunan dalam agenda Sidang Umum, dan menimbulkan sejumlah resolusi untuk mendorong demokratisasi, dan sejumlah konferensi internasional mengenai “Demokrasi Baru” telah diadakan. PBB secara langsung memfasilitasi transisi menuju demokrasi di Namibia (1989), Nikaragua (1990), Kamboja (1993), dan El Salvador serta Mozambik (1994) dengan membantu pihak-pihak yang bertentangan untuk mengubah diri mereka menjadi partai politik, dan dengan mengawasi (dan kadang kala mengadakan) pemilihan umum yang bebas dan adil. PBB juga memiliki peran mediator yang besar dalam banyak konflik mendalam di berbagai kawasan dunia, seperti di Afganistan.

5.4.2 Bantuan demokrasi dan sumbangan asing

Sejak akhir dekade 1980-an, komunitas internasional telah memunculkan suatu dimensi normatif dan politis dalam kebijakan kerja sama pembangunannya dan memunculkan kriteria baru untuk bantuan dan kebijakan luar negeri, dengan tujuan utama *pemerintahan yang baik* dan *demokratis*. Reformasi negara, penguatan institusi demokrasi dan kepastian hukum, penghargaan hak-hak asasi manusia dan penciptaan lingkungan yang kondusif untuk pembangunan ekonomi dan politis telah menjadi persyaratan utama untuk bantuan pembangunan asing, menekankan pentingnya konteks politik pembangunan. Organisasi keamanan internasional, yang dahulu berfokus pada penjagaan perdamaian

5.4 Dimensi Internasional

tradisional, meluaskan bidang intervensinya ke pencegahan konflik dan, terutama, pembangunan perdamaian pasca-konflik. Kebijakan bantuan pembangunan juga meluaskan lingkungannya untuk membahas manajemen konflik dan pembangunan perdamaian. Persyaratan tradisional – penetapan secara terbuka kondisi politik untuk bantuan ekonomi – secara bertahap diubah. Kebijakan-kebijakan tersebut berkisar di tiga tema utama:

- *Bantuan demokrasi*: mendorong demokrasi dan proses demokratisasi di negara penerima sebagai tujuan utama bantuan luar negeri;
- *Persyaratan demokratik*: mensyaratkan sistem politik demokratik atau komitmen negara penerima untuk pengembangan demokrasi untuk mendapatkan bantuan;
- *Kondisionalitas demokratik*: pengurangan, pembatalan atau ancaman penarikan bantuan asing apabila terjadi hambatan terhadap pembangunan demokrasi atau kemunduran.

5.4.3 Perspektif regional

Kerangka kerja regional untuk dialog keamanan dan kerja sama semakin berkembang dalam dekade-dekade terakhir. Terdapat perkembangan sebuah bentuk regionalisme baru yang berdasarkan pada komitmen bersama pada demokratisasi dan pertahanan demokrasi. Uni Eropa (EU), Organisasi Negara-Negara Amerika (OAS) dan Organisasi Kesatuan Afrika (OAU), pada khususnya, telah menunjukkan tekadnya untuk berusaha menyikapi konflik internal dan perkembangan demokratik.

Organisasi-organisasi regional ini menyediakan kerangka kerja dan juga struktur dan mekanisme pendukung, untuk menguatkan proses demokratisasi. Mereka menimbulkan sinergi regional, dan menyediakan platform bagi negara-negara anggotanya untuk membicarakan masalah bersama, menciptakan penyelesaian masalah dan mengambil tindakan bersama. Banyak organisasi yang kini memiliki *klausula demokratik* dalam persyaratan keanggotaannya: negara anggota harus menaati norma-norma dan prinsip-prinsip demokratik tertentu, yang bila dilanggar akan menimbulkan pembatalan keanggotaan atau tindakan penghukuman.

Sebagian besar blok regional – EU, OAS, OAU, OSCE dan lain-lain – memiliki persyaratan keanggotaan yang meliputi berbagai bentuk komitmen dan bukti keberadaan praktik-praktik demokratik di sebuah negara (lihat sebagai contoh penjelasan tentang Eropa di bawah). Beberapa organisasi internasional, terutama PBB, memiliki sejumlah besar deklarasi, konvensi, perjanjian dan piagam pro-demokrasi yang mensyaratkan anggotanya untuk membarui komitmen mereka terhadap hak-hak asasi manusia. Sebuah contoh yang amat kuat adalah Resolusi 1080 OAS yang mensyaratkan anggotanya untuk tindakan bersama dan

segera bila terjadi “halangan mendadak atau ireguler terhadap proses politikal-institusional demokratik atau penggunaan kekuasaan secara resmi oleh pemerintahan yang terpilih secara demokratik dalam suatu negara anggota”. Jadi keanggotaan bisa merupakan faktor yang sangat efektif untuk mendasari komitmen terhadap struktur demokratik, dan tentu saja bergabung dengan klub demokrasi memberikan dukungan oleh rekan-rekan anggota lainnya. Lebih lagi, bukti yang ada menunjukkan bahwa semakin sebuah negara terlibat dalam integrasi regional dan internasional, semakin kecil kemungkinannya ia akan terlibat dalam konflik bersenjata dengan negara lain. Bagian-bagian berikut ini akan mempelajari perkembangan kebijakan yang mendorong demokrasi, institusi dan pancingan pada tingkat regional.

Eropa

Eropa merupakan jaringan yang paling rumit, yang tersusun dari institusi-institusi dan mekanisme-mekanisme yang saling terhubung dan saling memperkuat, untuk pencegahan, pengelolaan dan penyelesaian konflik melalui norma-norma demokrasi. Keragaman alat-alat tersebut sangat meningkat dalam dekade terakhir. Organisasi regional Eropa memberikan insentif untuk perkembangan demokrasi dengan mensyaratkan anggota baru untuk menaati secara eksplisit prinsip-prinsip demokrasi, termasuk penghargaan bagi hak-hak asasi manusia, minoritas, kepastian hukum dan pemerintahan yang baik.

Pengaruh pro-demokrasi dari kriteria keanggotaan semacam itu penting baik sebelum maupun setelah sebuah negara bergabung dalam organisasi. Menjadi anggota merupakan sebuah proses yang lama dan kompleks yang memerlukan persetujuan terlebih dahulu untuk membentuk kerangka kerja bersama untuk memperkuat dan mendalami perubahan. Begitu keanggotaan ada di tangan, terdapat konvergensi yang terus menerus menuju kebijakan demokrasi yang serupa antara negara-negara anggota.

Uni Eropa (EU). Sebuah organisasi ekonomi Eropa Barat, EU telah menetapkan kriteria politik dan ekonomi yang ketat untuk keanggotaannya. Sejak Pertemuan Puncak Kopenhagen 1993, ini meliputi demokrasi, penghargaan atas hak asasi manusia, supremasi hukum, dan penghargaan kebebasan dasar. Kemungkinan untuk menjadi anggota EU memberikan pengaruh yang besar bagi negara-negara Eropa Tengah dan Timur untuk memantapkan pencapaian demokratik mereka dan mempertahankan momentum reformasi politik. Sebagai tambahan, EU telah mendukung proses demokratisasi di Eropa Tengah dan Timur sejak awal dekade 1990-an, dengan “dukungan positif” untuk demokratisasi.

Turki merupakan kasus yang menarik, yang telah memiliki kesepakatan kerja sama yang berlangsung lama dan komprehensif dengan

5.4 Dimensi Internasional

EU, namun tidak mencukupi untuk menjadi anggota. Dapat dikatakan bahwa prospek keanggotaan dan dukungan signifikan dan terus menerus dari EU telah membantu Turki untuk mempertahankan momentum agenda reformasi politiknya dan memberikan insentif yang kuat untuk semakin mendemokratisasikan sistemnya.

Sebuah *klausula pencabutan sementara* ditambahkan pada tahun 1997, untuk memungkinkan pencabutan sementara sebagian atau seluruh hak-hak keanggotaan bila terjadi pelanggaran terhadap prinsip-prinsip Kopenhagen. Prinsip-prinsip ini juga merupakan inti kebijakan luar negeri EU: demokrasi dan dorongan untuk demokrasi telah lama menjadi inti Kebijakan Bersama tentang Luar Negeri dan Keamanan.

Dewan Eropa. Sebuah institusi trans-Eropa yang dimandatkan untuk mendorong demokrasi parlementer, dewan ini memberikan persyaratan politik untuk keanggotaannya: sebuah anggota harus merupakan negara demokrasi sebelum melamar, atau paling tidak menunjukkan komitmennya untuk demokratisasi dan reformasi politik. Untuk memenuhi syarat menjadi anggota, sebuah negara harus memenuhi standar yang ketat dalam lingkup hak asasi manusia, termasuk hak-hak minoritas, dengan meratifikasi konvensi-konvensi yang telah ada. Lebih penting lagi, tugas normatif Dewan Eropa (dalam lingkup konvensi internasional) sebagaimana pula mekanisme penerapan hak asasi manusianya (Pengadilan dan Komisi Eropa untuk Hak Asasi Manusia) memiliki pengaruh penting terhadap negara-negara anggota, baik dalam komitmen legal internasional maupun dalam hukum domestik. Sekarang, hampir semua negara Eropa Tengah dan Timur merupakan anggota penuh, sementara negara-negara lainnya (seperti anggota CIS) memiliki status "tamu" dan bisa mendapatkan keuntungan dari berbagai program kerja samanya. Peralihan menuju demokrasi di Eropa Tengah dan Timur setelah runtuhnya Tembok Berlin memberikan tantangan yang luar biasa bagi Dewan Eropa: dari 16 anggota semula, anggotanya pada bulan April 1998 telah mencapai 40 negara. Hampir semua anggota baru merupakan demokrasi peralihan yang rapuh. Pada tahun 1997, dewan ini membentuk mekanisme pengawasan dan verifikasi untuk menilai ketaatan sebuah negara pada komitmen dan kewajiban keanggotaannya.

Organisasi Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO). Sebuah organisasi militer trans-Atlantik, NATO telah menyatakan bahwa kontrol sipil terhadap militer merupakan syarat keanggotaannya. Ia memperbaiki struktur dan mekanismenya untuk pencegahan dan pengelolaan konflik, pembangunan kepercayaan dan dukungan reformasi, dengan membentuk Dewan Kerjasama Atlantik Utara (NACC) pada tahun 1991 dan *Partnership for Peace* pada tahun 1994. Keanggotaan NATO merupakan prioritas pada negara-negara Eropa Tengah dan Timur sejak bubarnya Pakta Warsawa. Pertemuan Puncak Madrid bulan Juli 1997, yang

menyepakati prinsip integrasi empat negara Eropa Tengah dan Timur ke dalam NATO, dan mendefinisikan kerangka kerja untuk kerja sama lebih erat, menunjukkan kontribusi signifikan yang diberikan institusi keamanan kolektif terhadap proses reformasi internal.

Organisasi Keamanan dan Kerjasama di Eropa (OSCE). Sebuah organisasi keamanan trans-Atlantik, OSCE telah memperkuat mekanisme pembangunan kepercayaan, pencegahan konflik dan penemuan fakta untuk menyelidiki ancaman terhadap stabilitas di Eropa. Meskipun ia tidak memiliki struktur maupun kapabilitas militer untuk penerapan perdamaian (*peace enforcement*) dan penjagaan perdamaian, ia merupakan forum untuk diskusi dan kerja sama pan-Eropa, terutama menyangkut isu hak asasi dan minoritas, pembangunan kepercayaan dan pencegahan konflik. OSCE juga telah memfasilitasi negosiasi dalam konflik yang mengakar antara Azerbaijan, Armenia dan separatis Armenia di Karabakh.

Dalam OSCE, Kantor Institusi Demokratik dan Hak Asasi Manusia (ODIHR) – sebelumnya dikenal sebagai Kantor Pemilihan yang Bebas – bertanggung jawab untuk memajukan hak asasi manusia, demokrasi dan kepastian hukum, termasuk asistensi, observasi dan pengawasan pemilihan umum. Komisi Tinggi mengenai Minoritas Nasional juga memiliki peran penting melalui misi pengawasan dan penemuan fakta. Diplomasi komisi ini, yang berlangsung tanpa diketahui banyak orang, memiliki peran dalam meredakan ketegangan dan memenuhi kepentingan minoritas, terutama di Eropa Timur. Mekanisme lainnya mencakup Pakta Stabilitas Eropa pada tahun 1995, bertujuan menciptakan mekanisme untuk penyelesaian damai masalah perbatasan dan minoritas, dan Konvensi dan Peradilan Konsiliasi dan Arbitrasi (yang mulai berlaku pada tahun 1994), yang merupakan alat yang berguna dalam pencegahan konflik minoritas (seperti pada kasus minoritas di Hungaria dan Rumania).

Amerika Latin

Organisasi Negara-Negara Amerika (OAS). Sebuah organisasi keamanan pan-Amerika, OAS mengambil posisi proaktif dalam mendukung demokrasi. Ia mengakui bahwa solidaritas negara-negara Amerika menuntut tiap anggota menjadi “demokrasi yang representatif” dan ia perlu untuk proaktif dalam usahanya menjaga demokrasi di negara-negara anggotanya. Fakta bahwa semua anggota OAS di Amerika Latin telah secara bertahap menjadi makin demokratis dalam tahun-tahun terakhir ini merupakan faktor dasar dalam perkembangannya dekade terakhir.

Pada tahun 1991, negara-negara anggota OAS bertemu di Santiago, Chili, untuk menetapkan “Komitmen terhadap Demokrasi dan Perbaharuan Sistem Inter-Amerika” yang memperkuat “komitmen politik

5.4 Dimensi Internasional

yang tegas untuk mendorong dan melindungi hak asasi manusia dan demokrasi perwakilan, sebagai kondisi yang tidak dapat dilepaskan untuk stabilitas, perdamaian dan pembangunan wilayah". Ini diikuti dengan diterimanya Resolusi 1080 pada tahun 1993. Ini memungkinkan sekretaris jenderal OAS untuk "meminta pertemuan dengan segera menyusul terjadinya ... gangguan mendadak atau tiba-tiba terhadap proses politik atau institusi demokratik, atau proses penggunaan kekuasaan yang resmi oleh pemerintah yang terpilih secara demokratik dari suatu negara anggota organisasi tersebut".

Mekanisme tersebut diterapkan di Haiti pada tahun 1991, Peru 1992, Guatemala 1993 dan Paraguay 1996. Di Guatemala, misalnya, OAS mengutuk usaha "kudeta sendiri" Presiden Serrano, yang menimbulkan naik kembalinya pemerintahan yang konstitusional. Di Paraguay, penolakan komandan angkatan bersenjata, Jenderal Oviedo, untuk mundur, mendorong krisis konstitusional. Reaksi cepat oleh OAS memungkinkan Presiden Wasmosy untuk mengambil alih pemerintahan kembali.

Resolusi 1080 jelas merupakan mekanisme yang bernilai untuk membawa komunitas regional dan internasional untuk mengkoordinasikan respon terhadap ancaman demokrasi di manapun di belahan dunia tersebut. Bahkan, Oviedo sendiri mengakui bahwa kehadiran resolusi tersebut bisa menandakan akhir kudeta militer di Amerika Latin. Sebuah protokol tambahan OAS memungkinkan pembatalan sementara keanggotaan anggota, bila pemerintah yang dipilih secara demokratik dijatuhkan dengan kekerasan.

Sebuah *Unit untuk Mendorong Demokrasi* dibentuk pada bulan Juni 1990 untuk membantu negara-negara anggota OAS dalam membangun institusi demokratik, dan untuk mendorong dialog dan konsensus. Tugasnya adalah untuk "merespon dengan segera dan efektif kepada negara anggota, yang menggunakan kedaulatannya sepenuhnya, meminta saran atau bantuan untuk mempertahankan institusi politik dan prosedur demokratik".

MERCOSUR. Sebuah fenomena menarik adalah semakin asertifnya blok perdagangan regional di bidang politik untuk mempertahankan demokrasi. Contohnya, pengaruh penting MERCOSUR dalam krisis Paraguay pada tahun 1996 perlu diperhatikan. Dibentuk pada tahun 1991 oleh Argentina, Brazil, Paraguay dan Uruguay untuk mendorong integrasi dan perdagangan regional, kekuatan ekonomi MERCOSUR membuatnya berpengaruh dalam lingkup-lingkup non ekonomi juga. Pada masa menjelang pemilihan presiden Paraguay pada tahun 1998, kemungkinan tindakan preventif yang diambil anggota MERCOSUR mempengaruhi dinamika politik internal negara tersebut dan membantu menjamin bahwa pemilihan yang dijadwalkan tersebut bebas, adil dan dilakukan tepat waktu.

Afrika

Organisasi Kesatuan Afrika (OAU). Terdapat kemajuan dalam usaha peningkatan kapasitas Afrika untuk pencegahan konflik dan penjagaan perdamaian oleh OAU, sebuah organisasi keamanan pan-Afrika.

Komunitas Pembangunan Afrika Bagian Selatan (SADC). Organisasi sub-regional telah mengambil posisi terdepan dalam pendorongan demokrasi di benua ini. Pada tahun 1992, SADC mendorong prinsip demokrasi dan mensyaratkan negara anggotanya untuk demokrasi, penghargaan hak asasi dan supremasi hukum.

Komisi Ekonomi Negara-Negara Afrika Barat (ECOWAS). Sebuah organisasi ekonomi regional yang dibentuk pada tahun 1975, ECOWAS memperluas mandatnya pada tahun 1993 untuk mencakup tanggung jawab untuk mencegah konflik regional, seperti terjadi di Liberia dan Sierra Leone. Sejak tahun 1990, ia mengambil peran yang semakin asertif dalam pencegahan dan penyelesaian konflik: contohnya, pada tahun 1997 ia ditunjuk untuk mengembalikan pemerintah konstitusional di Sierra Leone. ECOWAS kemudian mengesahkan intervensi pasukan penjaga perdamaian Afrika Barat, ECOMOG, untuk mengembalikan pemerintahan yang terpilih secara demokratik ke tampuk kekuasaan pada bulan Februari 1998.

Asia-Pasifik

Perkembangan di wilayah Asia-Pasifik lebih terbatas.

Forum Kerja Sama Ekonomi Asia-Pasifik (APEC). Organisasi ekonomi regional yang dibentuk pada tahun 1989, dan Asosiasi Asia Selatan untuk Kerja Sama Regional, yang dibentuk pada tahun 1985, menyediakan platform yang terjadwal untuk memperluas dialog ke luar masalah ekonomi, namun belum secara spesifik membahas isu demokrasi.

Asosiasi Negara-Negara Asia Tenggara (ASEAN). Organisasi regional yang paling mapan, ASEAN sebenarnya dibentuk untuk mendorong kerja sama ekonomi, dan menjauhi keterlibatan secara terbuka dalam pendorongan demokrasi. Namun, demokrasi yang berlanjut di Filipina dan Thailand, dan transisi Indonesia pada tahun 1998 – anggota ASEAN terbesar dan terkuat – bisa menandakan awal peran yang lebih asertif.

Lain-Lain

Persemakmuran Bangsa-Bangsa. Sebuah komunitas beranggotakan 54 negara yang hampir semua bekas bagian Imperium Inggris, Persemakmuran merupakan platform bagi anggotanya untuk dialog dan tindakan kolektif. Ia berusaha memajukan demokrasi dalam negara-negara anggotanya melalui program asistensi demokratik. Ia bisa membatalkan sementara keanggotaan untuk pelanggaran demokrasi yang terang-

5.4 Dimensi Internasional

terangan. Di masa lalu, Persemakmuran memiliki posisi anti-apartheid yang proaktif dan memaksa Afrika Selatan membatalkan keanggotaannya pada tahun 1961. Ia memberikan sanksi kepada Rhodesia pada tahun 1965. Pada tahun 1991, Deklarasi Harare menuntut komitmen negara-negara anggotanya untuk demokrasi, pemerintahan yang baik, hak asasi dan kepastian hukum. Sebuah Kelompok Aksi Kementerian Persemakmuran (CMAG) dibentuk pada tahun 1995 untuk membahas pelanggaran deklarasi tersebut. Pada tahun 1995, keanggotaan Nigeria dibatalkan sementara oleh para kepala negara Persemakmuran, dan CMAG melakukan pembicaraan untuk mengembalikan demokrasi ke Nigeria. Pada tahun 1997, Persemakmuran mencabut pengakuannya kepada rezim di Sierra Leone setelah angkatan bersenjata menjatuhkan pemerintahan terpilih. Pada tahun yang sama, Fiji diterima kembali ke dalam Persemakmuran setelah disahkannya konstitusi baru yang non-rasial setelah 10 tahun dikeluarkan akibat kudeta pada tahun 1987.

5.4.4 Bantuan internasional: pemerintahan demokratik dan kerja sama pembangunan

Dimensi kedua bantuan internasional untuk demokrasi dan demokratisasi adalah semakin meningkatnya persyaratan politik yang diberikan pada kebijakan kerja sama pembangunan internasional donor-donor bilateral dan multi-lateral terpenting.

Pada dekade 1990-an, terdapat perluasan *bantuan politis*, terutama bantuan demokrasi dan pendorongan pembangunan partisipatoris dan pemerintahan yang baik. Perdebatan dalam komunitas pembangunan internasional semakin meningkatkan kebutuhan untuk membantu semua pihak untuk menyelesaikan konflik dan mencapai perdamaian. Meskipun kebijakan aktor-aktor yang berbeda mencerminkan agenda politik yang kadang kala berbeda, terdapat kesadaran yang semakin tinggi bahwa pembangunan ekonomi yang berkelanjutan berjalan seiring dengan demokratisasi. Dukungan untuk pembangunan politik demokratik dilihat sebagai nilai dasar, suatu cara untuk mencapai pembangunan ekonomi yang saling terbuka dan partisipatoris, dan sebagai alat untuk pencegahan, pengelolaan dan penyelesaian konflik.

Prioritas politik donor bilateral secara umum mengarahkan pendefinisian dan penyaluran bantuan pembangunan internasional, dan memiliki akibat yang menentukan pada kebijakan dan agenda donor multi-lateral. Persyaratan untuk bantuan demokratik semakin terbuka, dan semakin efektif dalam penerapan, dalam komponen bilateral bantuan asing, secara langsung dikelola oleh badan-badan di negara donor dan bergantung pada agenda kebijakan luar negerinya. Bahkan, badan-badan pembangunan bilateral, yang merespon para pemilih domestik dan agenda politik luar negeri yang berbeda-beda, berada pada garis depan perdebatan mengenai persyaratan politik dan bantuan demokratik.

Namun, tekanan anggaran di negara-negara donor telah mengurangi dan mempersempit lingkup intervensinya. Dalam anggaran yang ketat, bantuan pembangunan internasional harus efektif, efisien dan dapat dipertanggungjawabkan. Tekanan yang bersamaan pada dana bantuan dan fokus yang meningkat pada demokratisasi mensyaratkan bahwa bantuan asing harus transparan, dapat dipertanggungjawabkan dan efisien. Pemerintahan demokratis, dengan memperkuat lingkungan untuk memungkinkan kerja sama pembangunan yang optimal, menjadi fokus hampir semua kerja sama teknis.

Komisi Bantuan Pembangunan dalam Organisasi Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi (OECD-DAC) telah mengidentifikasi sejumlah pendekatan untuk bekerja dengan rekan-rekan negara berkembang dalam pembangunan partisipatoris dan pemerintahan yang baik, dengan dasar komitmen bersama terhadap pembangunan ekonomi yang berdasar luas. Panduan resmi DAC menggambarkan dimensi politik bantuan asing, dalam bentuk tindakan *positif* (persyaratan demokratis) dan *negatif* (sanksi demokratis). DAC mengidentifikasi empat dimensi pemerintahan yang baik:

- Kepastian hukum (sebuah lingkungan hukum dan rezim penerapannya yang dapat diramalkan, dengan peradilan yang objektif, andal dan independen);
- Reformasi sektor publik (berdasar efisiensi, transparansi, pertanggungjawaban, kecepatan respon dan keterbukaan institusi pemerintah dan negara, terutama administrasi publik);
- Perbaikan pengelolaan sektor publik (meningkatkan pertanggungjawaban, reformasi anggaran dan pelayanan masyarakat);
- Mengendalikan korupsi, meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban kebijakan publik dan mengurangi pengeluaran militer yang berlebihan.

Meskipun OECD-DAC membedakan demokrasi, hak asasi dan pemerintahan yang baik (yang terakhir ini dibicarakan dalam ukuran kinerja sektor publik sebagai sistem manajemen ekonomi yang baik), dimensi-dimensi yang berbeda ini saling memperkuat. Pembangunan yang berkelanjutan, menurut DAC, ditumbuhkan melalui peningkatan partisipasi, demokratisasi, pemerintahan yang baik, penghargaan hak asasi manusia dan adanya kepastian hukum.

Stabilitas Struktural Demokratik

Bantuan dan pembangunan bisa memberikan kontribusi penting untuk pencegahan konflik dan pembangunan perdamaian, dengan mendorong timbulnya dan pemantapan bertahap *stabilitas struktural demokrasi*. Suatu lingkungan yang di dalamnya terdapat stabilitas struktural, menurut

5.4 Dimensi Internasional

OECD-DAC, adalah satu lingkungan yang di dalamnya terdapat “struktur sosial dan politik yang dinamis dan representatif yang mampu untuk mengelola dan menyelesaikan pertikaian tanpa penggunaan kekerasan. Membantu memperkuat kemampuan masyarakat untuk mengendalikan ketegangan dan pertikaian tanpa kekerasan merupakan bagian vital dari pembangunan”. Dengan menyediakan insentif untuk konsensus, menekankan sifat saling terbuka dan partisipatoris intervensi mereka dan memberikan persyaratan perkembangan demokrasi untuk bantuan ekonominya, badan pembangunan bisa menjadi katalis untuk keterlibatan lebih luas kelompok sosial dalam proses diskusi dan negosiasi.

Persyaratan Demokratik

Banyak donor yang menekankan cara-cara positif untuk mendukung demokratisasi dan pemerintahan demokratik, sementara mempertahankan kesiapan untuk mengambil cara-cara negatif – hingga mencakup penghentian sementara bantuan. Persyaratan politis, yang didefinisikan sebagai pengurangan, penghentian sementara atau ancaman penarikan bantuan karena gangguan terhadap proses pembangunan demokratik, atau kemunduran terhadap pencapaian demokratik, memiliki banyak dimensi. Semakin lama persyaratan politik dipandang sebagai pelengkap persyaratan ekonomi, keduanya saling memperkuat untuk keberlanjutan reformasi ekonomi dan pencapaian pembangunan ekonomi yang berhasil. Terdapat bukti bahwa demokrasi yang terinstitusionalisasi dengan baik lebih cenderung untuk menghasilkan kebijakan ekonomi dan sosial yang efektif dan berkelanjutan, karena mereka menyediakan kerangka kerja politik-insitusional yang stabil, saling terbuka, berdasarkan konsensus dan partisipatif.

Sebuah contoh persyaratan demokrasi misalnya pengumuman pemerintah Perancis dalam Pertemuan Puncak Perancis-Afrika pada tahun 1990, bahwa di masa depan ia akan mengaitkan bantuan ekonomi dengan perkembangan politik. Ini memberikan andil pada jatuhnya Presiden Kérékou di Benin, dan semakin meluasnya konferensi nasional untuk reformasi demokratik di sebagian besar wilayah Afrika yang berbahasa Perancis (lihat Studi Kasus). Peralihan demokratik terjadi di Mali, Niger dan Madagaskar, dan keterbukaan politik bagi semua anggota masyarakat di Chad, Kongo (Brazzaville) – namun berbalik pada tahun 1997 – Pantai Gading, Kamerun dan Gabon.

Sanksi Bantuan

Penerapan atau ancaman sanksi bisa menandakan ketidaksetujuan donor pada rezim politik tertentu (seperti di Haiti, Kenya dan Malawi), atau respon spesifik terhadap perkembangan politik yang negatif (seperti di Guatemala, Zambia atau Lesotho). Dalam keadaan tersebut, sanksi bantuan dapat mendorong perubahan. Donor bisa “mengubah kesetimbangan” dengan bekerja dengan gerakan oposisi internal untuk

mendorong transisi politik (Kenya dan Malawi), atau menuntut perubahan spesifik sebelum bantuan diberikan kembali (Guatemala dan Zambia). Sanksi bantuan memiliki dampak penting di Malawi pada tahun 1992-1993, ketika pembekuan paket bantuan 74 juta dolar AS memberikan sinyal jelas bahwa rezim Hastings Banda tidak bisa bertahan secara berkepanjangan terhadap tekanan nasional maupun internasional. Penghentian bantuan di Haiti merupakan bagian dari paket sanksi luas untuk mengembalikan Presiden Aristide. Di Thailand (1991-1992), Lesotho (1994), Sierra Leone (1996) dan El Salvador (1990-1992), donor memberikan kontribusi diam-diam, dengan menggunakan bantuan atau ancaman penarikan bantuan untuk mempengaruhi perkembangan politik.

Kekuatan donor bantuan internasional untuk mendorong perubahan demokratis atau membalik kemunduran demokratis menggunakan persyaratan bantuan berbanding lurus dengan ketergantungan penerima bantuan pada mereka, dan kesatuan komunitas donor. Namun, kebijakan persyaratan yang tidak terkoordinasi atau tidak konsisten bisa memiliki akibat yang mengganggu dan memperkeruh situasi yang sudah buruk. Bantuan asing dapat digunakan dan disalahgunakan oleh pihak-pihak yang bertentangan untuk memperpanjang konflik.

"Konsentrasi" Bantuan Asing: Program Bantuan Demokratis

Sementara *persyaratan politik* oleh pemerintah donor memiliki tujuan yang dinyatakan sebagai memberikan tekanan untuk melakukan reformasi politik, *program bantuan demokratis* dirancang khusus untuk mendukung dan memperkuat perkembangan demokratis. Meskipun terdapat keterbatasan, mereka bisa merupakan rangsangan yang efektif bagi penerima untuk memperkuat dasar-dasar pembangunan perdamaian. Sebagai contoh, Kanada memberikan sasaran alokasi bantuannya untuk "negara-negara yang menunjukkan penghargaan terhadap hak asasi manusia" dan sebagai akibatnya membatalkan, mengurangi atau memberikan sasaran baru terhadap bantuan untuk Cina, Haiti, Indonesia, Sri Lanka dan Republik Demokratik Kongo (sewaktu bernama Zaire).

Mengkonsentrasikan bantuan pada sejumlah terbatas penerima yang memiliki komitmen pada reformasi demokratis semakin populer pada donor-donor bilateral. Karena keterbatasan dana mengekang pengeluaran bantuan luar negeri untuk pembangunan (ODA), sebagian besar badan memfokuskan lebih tajam bantuan kepada negara-negara yang paling membutuhkannya dan menuntut komitmen untuk pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan demokratisasi.

5.4 Dimensi Internasional

5.4.5 Badan pembangunan bilateral

Dalam badan-badan pembangunan bilateral, “*kelompok negara-negara yang memiliki pikiran serupa*” (Belanda, Norwegia, Swedia, Finlandia, Denmark dan kadang-kadang Kanada) sangat inovatif. Mereka memberikan pengaruh yang besar dalam debat kebijakan pembangunan internasional dan memiliki peran penting dalam melazimkan kebijakan berorientasi demokrasi, baik bilateral maupun multi-lateral, ke dalam program bantuan.

Pada tahun 1990, Parlemen Norwegia mengalokasikan 10 juta dolar Amerika Serikat anggarannya untuk Dana Norwegia untuk Demokrasi. Pada tahun yang sama, menteri-menteri negara-negara Skandinavia mengumumkan “Komunike Molde” yang menekankan pentingnya demokrasi dalam memberlanjutkan pembangunan ekonomi, dan menjanjikan dukungan aktif untuk hak asasi manusia dan demokratisasi. Sejak tahun 1994, demokratisasi dan hak asasi manusia juga menduduki tempat penting dalam kebijakan bantuan Denmark. Perkembangan demokratik dinyatakan secara eksplisit dalam kebijakan bantuan Swedia sejak tahun 1978. Badan Pembangunan Internasional Swedia (Sida) mencakup sebuah Departemen Demokrasi dan Pembangunan Sosial. Pada tahun 1997, sebuah Divisi Pemerintahan Demokratik khusus dibentuk dan sebuah rancangan awal *Program untuk Perdamaian, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia* diterbitkan Sida. Sida juga menawarkan bantuan untuk partai-partai politik di negara-negara berkembang.

Perdamaian dan demokrasi juga merupakan inti prioritas kebijakan di Amerika Serikat. Badan Amerika Serikat untuk Pembangunan Internasional (USAID) meluncurkan arah baru yang bersejarah untuk tujuan dan mandatnya dengan mengumumkan “Inisiatif Demokrasi” pada bulan Desember 1990. Ini menetapkan dorongan untuk demokrasi sebagai tujuan utama dengan empat komponen: memperkuat institusi demokratik, mengintegrasikan demokrasi dalam program USAID, menghadiahi kemajuan dalam demokratisasi dengan meningkatkan jatah bagi negara tersebut, dan membentuk mekanisme reaksi cepat. Terdapat satu perkiraan bahwa USAID menghabiskan dana sekitar 500 juta dolar Amerika Serikat pada tahun 1996 untuk program pemerintahan demokratik. Untuk Afrika saja, dana ini meningkat dari 5,3 juta dolar Amerika Serikat menjadi 119 juta dolar Amerika Serikat pada tahun 1994.

Donor-donor penting lainnya semakin banyak yang mengikuti. Prioritas bantuan pembangunan Kanada mencakup meningkatnya penghargaan terhadap hak asasi manusia, pendorongan demokrasi dan pemerintahan yang lebih baik, dan memperkuat masyarakat madani. Pada tahun 1996, Departemen Luar Negeri dan Perdagangan

Internasional Kanada menetapkan “inisiatif pembangunan perdamaian”, yang mencakup dana pembangunan perdamaian, menunjukkan komitmen Kanada untuk perkembangan demokrasi dan hak asasi. Kriteria Jerman untuk alokasi dana pembangunan mencakup penghargaan terhadap hak asasi dan hak hukum, demokrasi partisipatoris, kepastian hukum, liberalisasi kebijakan ekonomi dan penerapan sistem ekonomi berorientasi pasar, dan orientasi kebijakan publik untuk pembangunan. Jepang, kini donor bilateral terbesar, menyatakan dalam Piagam ODA-nya tahun 1992 bahwa semakin banyak perhatian harus diberikan untuk “pendorongan demokrasi, penerapan ekonomi pasar dan penghargaan hak asasi manusia”, secara eksplisit mengaitkan pembangunan ekonomi pada reformasi politik dan pengurangan pengeluaran militer yang berlebihan. Timbul pula gejala untuk pembentukan badan pemerintahan yang spesifik untuk mendorong demokrasi, seperti Pusat Internasional untuk Hak Asasi dan Pengembangan Demokrasi di Kanada atau Pusat Institusi Demokratik di Australia.

EU, yang menyalurkan lebih dari 17 % total ODA negara-negara anggotanya, terutama dalam bentuk hibah, memberikan tekanan khusus pada perlindungan hak asasi manusia dan mendorong demokrasi untuk “mengembangkan dan memantapkan demokrasi dan kepastian hukum, dan penghargaan untuk hak asasi dan kebebasan dasar”. Pembiayaan insentif dan tindakan positif untuk mendukung hak asasi manusia dan demokrasi di negara-negara berkembang telah mencapai 526 juta ecu sejak tahun 1992. Konvensi Lomé, yang mengatur tatanan perdagangan preferensial antara EU dan 71 negara berkembang di Afrika, Karibia dan Pasifik, direvisi pada tahun 1995 untuk menjadikan hubungan yang berprivilese ini bersyarat pengakuan dan penerapan prinsip-prinsip demokrasi, pemantapan kepastian hukum dan pemerintahan yang baik. Sebagai tambahan, sebuah “klausula penghentian sementara” dicantumkan untuk menangani pelanggaran “elemen penting” konvensi tersebut, mencakup prinsip-prinsip demokratik. Pemerintahan yang demokratik menjadi “sasaran” bantuan EU dan dana untuk “alokasi insentif” diciptakan untuk mendukung pembangunan institusional, pemerintahan yang baik, demokratisasi dan hak asasi manusia.

Serupa dengan itu, Program Pembangunan PBB (UNDP) menempatkan agenda pemerintahan demokratik menjadi inti kebijakannya, baik pada tingkat regional, melalui departemen regional yang bertanggung jawab untuk implementasi program, dan pada tingkat pembuatan kebijakan strategis di pusat, dengan pembentukan Divisi Pengelolaan Pembangunan dan Pemerintahan. Hingga tahun 1995, sepertiga sumber daya UNDP dialokasikan pada usaha mendorong pemerintahan yang demokratik (1,3 milyar dolar AS).

5.4 Dimensi Internasional

5.4.6 Bank pembangunan multi-lateral

Menurut definisi standar Bank Dunia, pemerintahan mencakup (i) bentuk rezim politik; (ii) proses penggunaan kekuasaan dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial sebuah negara untuk pembangunan; (iii) kapasitas pemerintah untuk merencanakan, memformulasi dan menerapkan kebijakan dan membagi-bagi fungsinya.

Dengan pengecualian Bank Pembangunan Inter-Amerika, yang mencakup demokrasi dalam pendekatannya terhadap pemerintahan, hampir semua bank pembangunan membedakan pemerintahan sebagai “manajemen pembangunan yang baik” dan demokrasi sebagai “sistem politik yang baik”. Mereka cenderung tidak mencampuri atau mempedulikan bentuk rezim politik negara penerima dalam tinjauan mereka mengenai bantuan ekonomi dan keuangan. Politik dan ekonomi tidak sama sekali terpisah, namun setiap bank mendefinisikan pembedaannya sendiri antara politik dan ekonomi dalam kerangka kerjanya menurut konstituensinya dan statuta yang mengatur. Pembedaan ini kadang kala artifisial: jika pembangunan ekonomi diharap berhasil dan berkelanjutan, diperlukan kerangka politik yang baik. Persyaratan politis *pemerintahan yang baik* mencoba mempengaruhi pembuatan kebijakan, untuk mendorong keefektifan dan efisiensi dalam kinerja dan kebijakan ekonomi.

Pemikiran di belakang *pemerintahan demokratik* berdasar pada perhatian pada keberlanjutan program yang didanai institusi pembangunan multi-lateral dan bilateral, terutama institusi keuangan internasional dan bank pembangunan regional: pembangunan yang berkelanjutan memerlukan kerangka kerja yang dapat diramalkan dan transparan untuk perencanaan kebijakan, dan lingkungan yang memungkinkan partisipasi rakyat dan inisiatif pribadi. Demokrasi menawarkan gabungan insitusi dan proses untuk pelaksanaan kebijakan publik dan politik yang partisipatoris dan saling terbuka secara efisien dan efektif.

Dana Moneter Internasional

Dalam bantuan neraca pembayarannya, IMF memberikan perhatian pada konteks pemerintahan, dan referensi mengenai pemerintahan yang baik merupakan dimensi yang semakin penting dalam kebijakan IMF. Dengan keanggotaan dan mandatnya, posisi IMF mengenai konteks politik negara penerimanya cenderung ambigu. Namun, IMF telah secara langsung menunjukkan perlunya reformasi institusional sebagai bagian paket bantuannya kepada negara seperti Indonesia dalam krisis keuangan dan politik di negara ini pada tahun 1998.

Persyaratan sering kali digunakan untuk mengatasi korupsi: “Bantuan keuangan dari IMF dalam konteks penyelesaian peninjauan dalam sebuah program atau persetujuan tatanan IMF yang baru dapat dihentikan

sementara atau ditunda akibat pemerintahan yang buruk”. Tindakan korektif menjadi persyaratan untuk dimulainya kembali bantuan keuangan. Pada bulan Juli 1997, IMF menghentikan sementara bantuannya ke Kenya, setelah kerusuhan sipil mengenai reformasi konstitusional dan pemilihan umum, sebelum keluarnya hasil pemilihan.

Bank Dunia

Bank Dunia semakin menekankan pentingnya pemerintahan yang baik, terbuka dan saling terbuka. Dokumen publik pertamanya mengenai pemerintahan pada tahun 1989, mengenai Afrika Sub-Sahara, menekankan bahwa sumber masalah pembangunan Afrika adalah “krisis pemerintahan”: pemerintah yang korup, koersif, terlalu tersentralisasi dan arbitrer tidak dapat mempertahankan kelanjutan pembangunan ekonomi. Pada tahun 1993, 57 proyek yang berkaitan dengan pemerintahan disetujui. Dalam Laporan Pembangunan Dunia Tahun 1997 isu ini dibahas, dan merujuk pada demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang baik. Karena kesaling-tergantungan antara “pemerintahan ekonomi” dan “pemerintahan politik”, antara ekonomi dan politik, Bank Dunia semakin terlibat dalam pembangunan kapasitas dan institusi, mengatasi korupsi, dan mendukung masyarakat madani. Korupsi merupakan fokus utama kebijakan pemerintahan Bank Dunia. Ia telah mengidentifikasi elemen-elemen berikut ini sebagai kriteria utama untuk pemerintahan yang baik:

- Transparansi (pembuatan kebijakan yang terbuka oleh badan legislatif dalam pemerintahan);
- Kebertanggungjawaban (untuk tindakan eksekutif);
- Prediktabilitas kebijakan (etos profesional dalam birokrasi);
- Partisipasi (peran masyarakat madani yang kuat dalam masalah umum);
- Kepastian hukum (pengendalian tingkah laku semua insitusi publik).

Pasal-pasal kesepakatan Bank Dunia tidak mendorong intervensi dalam bidang politik, namun dorongannya untuk pemerintahan yang baik dan program anti-korupsinya menunjukkan keinginan yang muncul untuk menangani kapasitas kerangka kerja institusional dan pemerintahan nasional. Baru-baru ini, Bank Dunia menekankan perlunya pemerintahan yang terbuka dan saling terbuka untuk pembangunan yang berkelanjutan, menekankan pada dimensi politik kegiatan-kegiatannya. Pada bulan Juli 1997, Bank Dunia membentuk Unit Pasca-Konflik yang ditujukan untuk meningkatkan koherensi pendekatannya untuk pembangunan kembali pasca-konflik, dengan tekanan kuat untuk pembentukan kembali institusi, dengan tujuan merencanakan dan menerapkan strategi peralihan dan rekonstruksi awal.

5.5 Kesimpulan

Bank Pembangunan Inter-Amerika

Bank Pembangunan Inter-Amerika (IDB) memiliki konsep luas mengenai *kemampuan pemerintahan yang demokratik* dalam kebijakan pinjamannya. Ia secara eksplisit mendorong dan secara aktif mendukung proses pemantapan demokrasi di Amerika Latin. Di antara bank-bank pembangunan multi-lateral, IDB jelas paling asertif secara politis. Sekarang, semua dari 26 anggota yang meminjam dari IDB memiliki pemerintahan yang dipilih secara demokratis. Bahkan, baik IDB dan OAS tampaknya memajukan agenda demokratisasi di wilayahnya secara lebih komprehensif daripada, misalnya, PBB atau Bank Dunia. Dalam perencanaan kebijakan strategisnya pada tahun 1996, IDB mengidentifikasi empat bidang utama untuk diperhatikan dan didukung: cabang eksekutif, cabang legislatif dan institusi demokratik, sistem peradilan dan masyarakat madani. Hingga bulan April 1997, 27 proyek telah disetujui di bidang-bidang tersebut, dengan jumlah mencapai 300 juta dolar AS, mencakup dukungan untuk sistem penyelesaian pertikaian di Nikaragua, Pusat Arbitrasi dan Konsiliasi di Uruguay, untuk Program Nasional Kemampuan Pemerintahan Bolivia, dan untuk memperkuat institusi demokratik di Paraguay.

Bank Pembangunan Regional Lainnya

Bank Pembangunan Asia (ADB) mengikuti parameter Bank Dunia mengenai pemerintahan yang baik, dan menjadikan kriteria-kriteria tersebut elemen yang jelas dalam penilaian dan kegiatan pembangunannya. Kebijakannya mencakup “pengelolaan pembangunan yang baik” mencakup pertanggungjawaban, prediktabilitas dan transparansi.

Bank Eropa untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (EBRD) dalam piagamnya menjadikan bantuan ekonomi untuk Eropa Tengah dan Timur bersyarat komitmen untuk “demokrasi multi-partai, pluralisme dan ekonomi pasar”.

5.5 Kesimpulan

Prinsip-prinsip transparansi, pertanggungjawaban dan terutama partisipasi dan keterlibatan merupakan tema yang berulang-ulang dalam bab ini. Jika ditaati secara benar, prinsip-prinsip tersebut akan melindungi kesepakatan perdamaian dari banyak halangan dan masalah yang berpotensi membatalkan penerapannya. Konsensus internasional yang berkembang mengenai pentingnya peran institusi dan struktur demokratik tercermin pada tumbuhnya tekanan normatif pada demokrasi oleh aktor internasional dan regional, memberikan nilai tambah pada prinsip tersebut.

Implikasi “persyaratan demokratik” dalam keanggotaan regional dan kebijakan bantuan, dan apa yang dicirikan oleh beberapa komentator

Terdapat pengakuan yang semakin luas oleh komunitas internasional bahwa pencegahan konflik harus membahas akar masalah dan mengelola sumber konflik yang berlanjut dengan cara yang terstruktur dan membangun.

sebagai “munculnya hak untuk mendapat pemerintahan demokratis” perlu dipertimbangkan dengan hati-hati. Demokrasi tidak bisa dipaksakan dari luar, meskipun dengan tujuan yang baik atau dana yang cukup. Kadang-kadang, persyaratan yang ketat dapat malah mengurangi prospek untuk reformis moderat. Kita menekankan dalam bab ini bahwa fokus untuk membentuk penyelesaian damai dan pembangunan demokrasi yang berkelanjutan perlu menempatkan tanggung jawab utama pada pihak-pihak yang terlibat dalam konflik itu sendiri. Peran komunitas internasional adalah untuk membantu dan mendukung, bukan untuk memberikan preskripsi dan memaksa. Komitmen ini harus datang, pertama dan terpenting, dari pihak-pihak domestik.

Formulasi pendekatan yang tunggal dan konsisten untuk pembangunan demokrasi oleh komunitas internasional merupakan aspek lain yang perlu diperhatikan. Terlalu sering terjadi badan internasional memburu kepentingan sendiri yang sempit atau didorong oleh keinginan untuk meningkatkan “pasar” mereka dengan mengabaikan proses transisi secara keseluruhan. Ini memerlukan konsultasi dan kerja sama yang lebih luas, baik antara satu dengan yang lain, maupun antara komunitas internasional dengan pihak-pihak domestik., sepanjang proses tersebut untuk menjamin bahwa bantuan diberikan dengan tepat, dan untuk menjamin bahwa masalah dibahas secara bersama-sama. Ini berarti bahwa mekanisme evaluasi yang efektif perlu dibangun ke dalam penyelesaian untuk mengenali titik-titik yang berpotensi menimbulkan kegagalan dan memungkinkan respon yang cepat dan efektif oleh semua yang berkaitan dengan implementasinya.

Namun, terdapat pula pengakuan yang semakin luas oleh komunitas internasional bahwa pencegahan konflik tidak perlu terbatas pada diplomasi preventif atau sistem peringatan dini; meskipun kedua mekanisme tersebut penting, harus terdapat pula penyelesaian yang membahas akar masalah dan mengelola sumber konflik yang berlanjut dengan cara yang terstruktur dan membangun. Tantangan bagi komunitas internasional adalah untuk menerjemahkan kesadaran yang diperbaharui ini dan komitmennya menjadi kebijakan dan tindakan konkrit baik pada tingkat internasional maupun domestik. Bentuk tepat kebijakan dan tindakan yang baru ini merupakan isu utama yang dihadapi semua organisasi dan pemerintahan yang memiliki komitmen serius pada pembangunan perdamaian yang berkelanjutan.

Memelihara Perjanjian Perdamaian

REFERENSI DAN BACAAN LEBIH LANJUT

Boutros-Ghali, Boutros. 1994. *An Agenda for Development*. New York, NY: Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Boutros-Ghali, Boutros. 1995. *An Agenda for Peace*. Edisi kedua. New York, NY: Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Boutros-Ghali, Boutros. 1997. *Agenda for Democratization*. New York, NY: Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Carothers, Thomas. Musim gugur 1997. "Democracy Assistance: The Question of Strategy", *Democratization*, vol. 4. no 3. hal. 109-132.

Crawford, Gordon. 1996. *Promoting Democracy, Human Rights and Good Governance through Development Aid: A Comparative Study of the Policies of Four Northern Donors*. Centre for Democratization Studies, Kertas Kerja mengenai Demokratisasi.

Crawford, Gordon. 1997a. "Foreign Aid and Political Conditionality: Issues of Effectiveness and Consistency", *Democratization*, vol. 4. no 3. hal. 69-108.

Crawford, Gordon. 1997b. *Promoting Political Reform Through Aid Sanctions: Instrumental and Normative Issues*. Centre for Democratization Studies, Kertas Kerja mengenai Demokratisasi.

de Feyter, Koen, Kaat Landuyt, Luc Reyams, Filip Reyntjens, Stef Vandeginste, Han Verleyen. Juni 1995. *Development Cooperation: A Tool for the Promotion of Human Rights and Democratization*. Antwerp: University of Antwerp

Diamond, Larry. 1995. *Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Impepratives*. New York, NY: Carnegie Corporation of New York.

Diamond, Larry, Marc F. Plattner, Yun-han Chu dan Hung-mao Tien. ed. *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Gyimah-Boadi, Emmanuel. 1996. "Civil Society in Africa", *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 2. hal 118-132.

Halperin, Morton H. dan Kristen Lomasney. 1993. "Toward a Global 'Guarantee Clause'", *Journal of Democracy*, vol. 4, no. 3. hal. 60-69.

Halperin, Morton H. dan Kristen Lomasney. 1998. "Guaranteeing Democracy: A Review of the Record", *Journal of Democracy*, vol. 9, no. 2. hal. 134-147.

Huntington, Samuel P. 1996. "Democracy for the Long Haul", *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 2. hal. 3-13.

Inter-American Development Bank. 1996. *Modernization of the State and Strengthening of Civil Society*. IDB Strategic Planning and Operational Policy Department. Washington, DC: IDB.

International Monetary Fund. 1997. *Governance: The IMF's Role*. Washington, DC: IMF.

Jeldres, Julio A. 1996. "Cambodia's Fading Hopes", *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1. hal 148-157.

Linz, Juan J. dan Alfred Stepan. 1996. "Towards Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 2. hal 14-33.

Luckham, Robin. 1996. "Faustian Bargains: Democratic Control Over Military and Security Establishments". Dalam Robin Luckham dan Gordon White. ed. *Democratisation in the South: the Jagged Wave*. Manchester: Manchester University Press.

Munck, Ronaldo. 1989. *Latin America: the Transition to Democracy*. London: Zed Books.

Naim, Moises. 1995. "Latin America: The Second Stage of Reform". Dalam Larry Diamond dan Marc F Plattner. ed. *Economic Reform and Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Nelson, Joan M. dan Stephanie Eglington. 1992. *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?* Esai Kebijakan 4. Washington, DC: Overseas Development Council.

Nelson, Joan M. dan Stephanie Eglington. 1993. *Global Goals, Contentious Means: Issues of Multi-ple Conditionalities*. Esai Kebijakan 10. Washington, DC: Overseas Development Council.

O'Donnell, Guillermo. 1996. "Illusions About Consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 2. hal. 34-51.

OECD-DAC. 1994. *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance*. Paris: OECD.

OECD-DAC. 1995. *Participatory Development and Good Governance*. Paris: OECD.

OECD-DAC. 1997a. *Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance*. Paris: OECD.

Memelihara Perjanjian Perdamaian

OECD-DAC. 1997b. *Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation*. Paris: OECD.

OECD-DAC. 1997c. Kelompok Ahli DAC mengenai Evaluasi Bantuan. *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance*. Laporan Gabungan. Paris: OECD.

Peck, Connie. 1998. *Sustainable Peace: The Role of the United Nations and Regional Organizations in Preventing Conflict*. Washington, DC: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.

Przeworski, Adam et al. 1995. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam, Michael Alvarez, Jose Antonio Cheibub dan Fernando Limongi. 1996. "What Makes Democracies Endure?", *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1. hal. 39-55.

Stedman, Stephen John. 1997. "Spoiler Problems in Peace Processes", *International Security*, vol. 22, no. 2. hal. 1-47.

Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda. Maret 1996. *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*.

The World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington, DC: The World Bank.

The World Bank. 1994. *Governance: The World Bank Experience*. Washington, DC: The World Bank.

The World Bank. 1997. *1997 World Development Report; The State in A Changing World*. Washington, DC: The World Bank.

The World Bank. 1998. *Post-Conflict Reconstruction; The Role of the World Bank*. Washington, DC: The World Bank.

United Nations Development Programme. 1997a. *Governance for Sustainable Human Development*. Dokumen Kebijakan UNDP. New York, NY: UNDP.

United Nations Development Programme. 1997b. *GoveGobernabilidad y desarrollo democrático en América latina y el Caribe*. New York, NY: UNDP.

United Nations Development Programme. 1997c. *The Shrinking State; Governance and Sustainable Human Development*. UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS.

United Nations. 1992. *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes between States*. New York, NY: United Nations.

Whitehead, Laurence. ed. 1996. *The International Dimensions of Democratization; Europe and the Americas*. Oxford, England: Oxford University Press.

Williamson, Johns. 1993. "Democracy and the 'Washington Consensus'", *World Development*, vol. 21, hal. 1329-1336.

Kesimpulan

Memantapkan demokrasi tidaklah pernah mudah. Ia memerlukan kepemimpinan yang terampil, sebuah masyarakat madani yang aktif, institusi politik yang berfungsi, dan – yang terpenting – sejumlah banyak *waktu*. Mereka merupakan komoditas yang langka bahkan dalam peralihan yang paling mulus ke demokrasi. Namun, dalam sebuah skenario pasca-konflik, tantangan ini berlipat ganda. Konflik yang mengakar dalam berdampak negatif terhadap hampir semua lingkup hubungan politik dan sosial. Masyarakat madani biasanya lemah atau sangat partisan, atau keduanya; para pemimpin dan elit lokal biasanya merupakan orang yang sama dengan yang terlibat dalam konflik itu sendiri; ekonomi mengalami kerusakan yang parah; dan institusi dasar pemerintahan telah berhenti berfungsi atau mengalami krisis legitimasi yang parah. Dalam kondisi demikian, usaha membangun kembali demokrasi yang berkelanjutan menghadapi halangan besar. Tidak mengherankan bahwa catatan usaha mendorong demokrasi dalam kasus itu meliputi berbagai kegagalan dan hanya sedikit yang jelas-jelas berhasil.

Pemantapan pemerintahan demokratis berkaitan baik dengan keberadaan kerangka institusional yang kondusif maupun dengan ketaatan dan penghargaan prosedur demokratis. Jadi sangat penting bahwa semua tinjauan mengenai kemajuan yang dicapai dalam penerapan kesepakatan mengambil cara pandang holistik mengenai kesepakatan tersebut dan implementasinya. Beragam tahap yang merupakan fokus buku pegangan ini, dari pra-negosiasi hingga implementasinya, harus semuanya dianggap sebagai bagian dari satu proses yang berlanjut yang memerlukan perhatian dan pengawasan terus menerus.

Jadi apa pelajaran yang diberikan secara keseluruhan oleh keberhasilan dan kegagalan untuk calon pembangun demokrasi? Yang pertama adalah bahwa *proses* pencapaian kesepakatan harus diperhatikan, tidak hanya terkonsentrasi pada *hasil* skenario. Perbedaan antara proses dan hasil ini merupakan salah satu pelajaran yang paling keras dalam pembangunan perdamaian pasca-penyelesaian dalam dekade 1990-an. Pada tahun 1998, dua konflik panjang dan tampaknya tidak terselesaikan – Irlandia Utara dan Bougainville – akhirnya mencapai kesepakatan damai. Kedua konflik ini memiliki banyak kesejajaran: keduanya merupakan pertikaian yang lama mengenai otonomi, menimbulkan korban jiwa ribuan orang; melibatkan pertanyaan rumit mengenai kedaulatan wilayah dan kultural; dan keduanya tampaknya tidak pernah terselesaikan, meskipun terdapat sejumlah besar usaha-usaha penyelesaian sebelumnya. Faktor-faktor yang mendasar ini tidak berubah dalam kedua kasus dalam proses menuju

kesepakatan damai. Isu substantif menyangkut mekanisme otonomi regional telah diperdebatkan dan didiskusikan selama bertahun-tahun: mekanisme yang ada dalam kesepakatan “Jumat Agung” 1998 di Irlandia Utara telah ada untuk beberapa waktu sebagai bagian rencana perdamaian yang lebih awal. Apa yang berubah dalam kedua kasus itu adalah fokus yang diperbaharui pada *proses* pelaksanaan negosiasi.

Di Irlandia Utara, ini berarti pembicaraan yang benar-benar saling terbuka yang melibatkan semua pihak – termasuk ekstrimis dari kedua pihak – dalam proses sebagai aktor yang sejajar, dan bukannya meninggalkan mereka untuk mengganggu pelaksanaannya dari luar. Kehadiran pemimpin sidang yang terampil dan memiliki komitmen kuat yang dihargai semua pihak, yaitu mantan senator AS George Mitchell, dan para pemimpin politik faksi-faksi moderat utama yang memiliki komitmen untuk mencapai kesepakatan, juga sangat penting. Di Bougainville, intervensi Selandia Baru sebagai pihak ketiga yang dihormati namun tidak memihak memungkinkan pembicaraan diadakan di lingkungan yang netral yang mendorong pembangunan saling percaya dan komitmen. Di situ, kunci terhadap kesepakatan perdamaian bukanlah apa yang ada dalam kesepakatan, namun apa yang tidak ada: isu-isu kunci mengenai kemerdekaan dan tatanan otonomi masa depan untuk Bougainville tidak dibahas dalam kesepakatan, untuk dibahas pada masa mendatang. Baik dalam kasus Irlandia Utara maupun Bougainville, proses pelaksanaan negosiasi merupakan kunci keberhasilannya. Pembicaraan damai dibentuk sedemikian sehingga mendorong dialog, kepercayaan dan komitmen – kunci pembangunan perdamaian yang berkelanjutan.

Usaha untuk menyelesaikan konflik serupa di manapun akan diuntungkan oleh perhatian yang lebih terfokus pada isu ini dalam tahap awal negosiasi, alih-alih secara tergesa-gesa dan kadang kala buruk yang mencirikan usaha penyelesaian yang gagal. Tentu saja, banyak kesepakatan yang tergesa-gesa karena urgensi isu yang terkait: di tempat-tempat seperti Bosnia, Rwanda dan Burundi, tujuan utama kesepakatan adalah penghentian pembunuhan. Jika ini berhasil, namun gagal menetapkan demokrasi yang berkelanjutan, arsitek kesepakatan ini tidak dapat disalahkan. Namun ini menggambarkan bahwa kesepakatan yang dicapai tergesa-gesa dan ditujukan utamanya untuk menghentikan konflik bukanlah dasar terbaik untuk membangun negara demokratik yang kuat.

Baik komunitas internasional maupun aktor domestik perlu melihat demokrasi sebagai proses jangka panjang untuk membangun kepercayaan dari dalam, dan bukan solusi cepat yang dapat dipaksakan begitu saja. Telah terjadi berkali-kali pemilihan umum, yang kadang kala dilakukan dengan dorongan komunitas internasional, yang hanya memperbesar dan mempolarisasi akar konflik. Pemilihan umum 1993 di Burundi, misalnya, berperan sebagai katalis untuk konflik etnik yang hebat dengan

menajamkan persaingan etnik antara Hutu dan Tutsi. Demikian pula di Rwanda, tekanan untuk sistem multi-partai dan demokrasi diterjemahkan menjadi mobilisasi kepentingan etnik dan mengintensifkan kompetisi etnik untuk menguasai negara. Di negara-negara tertentu, pemilihan umum yang disponsori masyarakat internasional merupakan strategi bagi negara-negara asing untuk keluar dari keterlibatannya. Namun pemilihan umum merupakan awal dari suatu proses demokratik, bukan titik akhirnya, dan strategi yang benar-benar untuk mendorong demokrasi setelah konflik yang mendalam harus memandang pemilihan umum hanya sebagai langkah pertama dalam proses jangka panjang.

Di manapun, kegagalan yang terjadi bukanlah kegagalan pemilihan umum itu sendiri, namun lebih dikarenakan kurangnya pemikiran yang mengawalinya. Baik di Aljazair pada tahun 1991-1992 dan Burundi pada tahun 1993, sistem pemilihan umum yang tidak tepat menimbulkan hasil *pemenang mutlak* yang mendorong “pecundang” untuk melakukan kekerasan dan bukan malah menerima hasilnya. Di Angola, fakta bahwa konstitusi memusatkan kekuasaan pada seorang presiden saja memberikan sedikit saja insentif bagi pihak yang kalah untuk tetap berada dalam proses. Di Bosnia, pemilihan umum 1996 yang dilakukan setelah penandatanganan Kesepakatan Dayton terjadi dalam suasana ketakutan yang memperkuat dan bukannya menghilangkan batasan etnik. Pilihan sistem pemilihan umum itu sendiri membuat masalah ini semakin parah, dengan mereplikasi perbedaan yang mendalam antar etnik dalam badan legislatif. Di Kamboja, sebuah proses pemilihan umum yang bebas dan adil yang secara teknis tanpa masalah memilih dua partai utama, yang masing-masing telah berharap untuk mengendalikan kekuasaan sendirian. Sebuah tatanan pembagian kekuasaan pasca-pemilihan umum yang kaku dan tidak memiliki dasar konstitusional dibuat dengan tergesa-gesa, dan, tidak mengherankan, runtuh dalam waktu beberapa tahun saja.

Dengan memperhatikan apa yang telah terjadi, semua kasus tersebut akan mungkin bisa lebih beruntung apabila terdapat pemikiran awal yang lebih teliti, mengenai apa yang hendak dicapai oleh pemilihan umum, apa akibatnya terdapat lingkungan politik, dan yang terpenting, bagaimana perencanaannya agar mencapai hasil yang lebih bisa berlanjut. Ini mungkin mencakup, sebagai contoh, difusi kekuasaan ke parlemen dalam kasus Angola, perencanaan sistem pemilihan yang mendorong akomodasi antar etnik di Bosnia dan tatanan pembagian kekuasaan yang berdasar konstitusi di Kamboja. Di mana pun, devolusi kekuasaan ke propinsi atau wilayah lokal, tatanan otonomi untuk wilayah tertentu, pengakuan khusus untuk hak-hak kelompok atau masyarakat pribumi, mekanisme kesetaraan jender, komisi perdamaian dan sejumlah cara lain digunakan untuk mengelola konflik yang mendalam atau menghentikan konflik yang telah ada sebelum mengeskalasi.

Kegunaan jenis-jenis tatanan ini dan berbagai jenis tatanan lainnya menunjukkan fakta bahwa jarak antara kegagalan dan keberhasilan demokrasi tidaklah jauh. Institusi yang dirancang dengan baik yang menangani masalah konkret dengan pembentukan insentif dan pembatasan yang kreatif dapat memberikan hasil banyak; demikian pula pembicaraan damai yang dibentuk secara hati-hati yang ditujukan untuk membawa semua kepentingan ke satu meja. Sebaliknya, usaha mendorong demokrasi sering kali terancam pemaksaan institusi yang bekerja baik di negara-negara Barat, namun memperparah masalah di masyarakat yang terbagi. Studi yang lebih lanjut mengenai cara institusi demokratis yang berbeda bekerja dalam masyarakat yang berbeda penting untuk mendorong demokrasi dalam dekade mendatang.

Demikian juga dukungan berlanjut komunitas internasional untuk pembangunan demokrasi sebagai proses jangka panjang dan bukan sebagai peristiwa jangka pendek. Kunci pemantapan demokrasi adalah waktu, dan perulangan peristiwa periodik seperti pemilihan umum, sehingga pola tingkah laku menjadi teratur dalam jangka panjang. Nyaris tidak mungkin untuk memantapkan demokrasi tanpa faktor *iteratif* ini. Namun, ini merupakan isu yang paling sering diabaikan baik oleh pembangun demokrasi domestik dan komunitas internasional.

Lebih penting baik dari rekayasa institusional maupun dukungan internasional, adalah peran kunci dukungan lokal untuk demokrasi. Demokrasi sebagai bentuk pemerintahan sinonim dengan pertanyaan mengenai kedaulatan dan yurisdiksi domestik. Ia tetap, paling tidak untuk waktu-waktu ini, merupakan bentuk pemerintahan yang umumnya diasosiasikan dengan negara dan wilayah-wilayah di dalamnya, bukan dengan pengelompokan regional atau internasional. Ini memberikan arti penting bagi peran aktor lokal dalam memberhasilkan demokrasi.

Di antara aktor-aktor lokal, tidak ada kelompok yang lebih penting dari pemimpin politik. Praktis semua peralihan yang berhasil menuju demokrasi yang dibahas dalam buku pegangan ini bergantung utamanya pada kepemimpinan politik yang berpandangan jauh ke depan, berani dan kreatif. Pemimpin yang lebih bersedia berkorban, untuk berunding dengan lawan-lawan politik, untuk bernegosiasi, untuk maju ketika yang lainnya tidak berani atau tidak bersedia, sangat diperlukan untuk membangun demokrasi yang berkelanjutan. Namun pemimpin saja hanya mampu melakukan hal-hal itu. Tanpa dukungan mendasar untuk perdamaian dan demokrasi dari masyarakat, tidak ada kepemimpinan, sebaik apapun, yang bisa berhasil. Untungnya, penyelidikan mengenai konflik yang mendalam di seluruh dunia menunjukkan bahwa dalam hampir semua kasus, orang biasa, laki-laki dan perempuan, secara mendasar memiliki komitmen pada demokrasi. Mereka jugalah yang paling menderita apabila demokrasi gagal. Pembangunan perdamaian

yang berlanjut mensyaratkan bergabungnya rakyat biasa untuk nilai-nilai demokratik – nilai-nilai yang berdasar, utamanya, bahwa rakyat merupakan penentu utama kepemimpinan politik mereka dan tujuan negara mereka.

kosong

Kontributor

Harris

Peter Harris

Pengacara hak-hak asasi manusia Afrika Selatan. Tahun 1993, dia adalah direktur regional untuk Perjanjian Perdamaian Nasional, dan Direktur Umum Pusat Pengawasan Komisi Pemilihan umum Independen untuk pemilihan umum transisional Afrika Selatan tahun 1994. Dia pernah menjabat sebagai konsultan operasi PBB, dan memimpin pembentukan Komisi Nasional Afrika Selatan untuk Rekonsiliasi, Mediasi dan Arbitrasi. Sebelumnya menjabat sebagai Direktur Program untuk IDEA Internasional, sekarang dia mengepalai kelompok konsultasi di Johannesburg.

Reilly

Ben Reilly

Program Officer Senior pada IDEA Internasional. Seorang warganegara Australia, dia sebelumnya menjabat sebagai penasehat di Departemen Perdana Menteri dan Kabinet di Canberra. Dia menjadi penasehat pada masalah-masalah model konstitusi di sejumlah masyarakat yang terpecah-belah di seluruh dunia, termasuk Bosnia, Fiji, Kyrgystan dan Indonesia. Dia memperoleh gelar Ph.D dalam ilmu politik dari Universitas Nasional Australia, dan pengarang pendamping dalam *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*.

Anstey

Mark Anstey

Direktur Unit Hubungan Industri, Universitas Port Elizabeth Afrika Selatan dan pengarang *Practical Peace Making : A Mediator's Handbook* (Jutta dan Co. ltd. 1993).

- Bennett** **Christopher Bennett**
 Direktur kelompok Krisis Internasional Untuk Proyek Balkan. Dia adalah pengarang *Yugoslavia Body Collapse* (Hurst, London dan New York University Press, New York, 1995)
- Bloomfield** **David Bloomfield**
 Lahir di Belfast, pengarang *Peace Making Strategies in Nothern Ireland* (1997) dan *Political Dialogue in Nothern Ireland* (1998). Dia memperoleh gelar MA untuk Studi Damai dan Ph.D untuk resolusi konflik. Sekarang menjabat sebagai konsultan pelatih dan penulis, dan Anggota Riset di Pusat Studi Konflik Universitas Ulster dan sekarang sedang menyelesaikan buku tentang negosiasi politik di Irlandia pada kurun waktu 1996-1998.
- de Silva** **K.M. de Silva**
 Direktur eksekutif pada Pusat Internasional untuk Studi Etnik, Sri Lanka, dan pengarang *A History of Sri Lanka* (1981); *Regional Powers dan Small State Security: India and Sri Lanka 1977-1990*; dan *Reaping the Whirlwind: Ethnic Conflict, Ethnic Politics in Sri Lanka* (1998).
- Gasa** **Nomboniso Gasa**
 Feminis dan aktivis politik Afrika Selatan. Pernah bertugas di Komisi Afrika Selatan untuk Kesetaraan Jender dan beberapa organisasi lainnya. Sekarang dia sedang merampungkan bukunya tentang perempuan Afrika Selatan dalam pergulatan politik, *Reclaiming Our Voices*.

Ghai

Yash Ghai

Profesor Sir YK Pao untuk Hukum Publik di Universitas Hongkong. Dia pernah mengajar di Tanzania, Inggris, Amerika Serikat, Swedia, Singapura, dan Fiji. Secara giat menulis tentang hukum publik komparatif, hak-hak asasi manusia, relasi etnik, perusahaan-perusahaan milik negara dan sosiologi hukum. Bukunya yang terakhir berjudul *Hong Kong's New Constitutional Order : The Resumption of Chinese Sovereignty and The Basic of Law* (1997).

Huyse

Luc Huyse

Profesor Sosiologi dan Sosiologi hukum di Universitas Leuven Law School (Belgia). Dia telah menulis secara luas tentang peran pengawasan dalam masa transisi demokrasi, Sekarang dia sedang menekuni studi persidangan pegawai Mengistu di Ethiopia.

Karklins

Rasma Karklins

Profesor ilmu politik di Universitas Illinois di Chicago. Sebagai tambahan dari banyak artikel, dia menulis *Ethnopolitics and Transition to Democracy: The Collapse of the USSR and Latvia* (Johns Hopkins, 1994) dan *Ethnic Relations in the USSR: The Perspective from Bellow*(Allen & Unwin, 1986), yang memperoleh penghargaan Ralph J. Bunche 1987 dari Asosiasi Ilmu Politik Amerika.

Lund

Michael Lund

Rekan senior Pisat Studi Internasional dan Strategis dan *Creative Associates International. Inc.*, yang kedua-duanya terdapat di Washington, DC. Dia adalah pengarang *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy* (*US Institue of Peace, 1996*).

- Nupen** **Charles Nupen**
 Konsultan independen, dan sebelumnya adalah Direktur Komisi untuk Rekonsiliasi, Arbitrasi dan Mediasi di Afrika Selatan.
- Olson** **David M. Olson**
 Profesor ilmu politik dan Direktur Pusat Dokumentasi Parlemen untuk Eropa Tengah di Universitas North Carolina di Greensboro, Amerika. Pengarang *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*(1994), dia adalah spesialis dalam organisasi dan fungsi legislatif komparatif.
- Regan** **Anthony J. Regan**
 Pengacara Australia yang pernah menjadi penasehat pada masalah konstitusional di Papua New Guinea dan Uganda. Sekarang dia adalah Anggota Senior di Departemen Perubahan Sosial dan Politik, Pusat Riset Studi Asia dan Pasifik, Universitas Nasional Australia, Canberra.
- Reynolds** **Andrew Reynolds**
 Asisten Profesor di Departemen Studi Internasional dan Pemerintah di Universitas Notre Dame, AS. Seorang warga negara Inggris, dia juga anggota Institut Hellen Kellogg untuk Studi Internasional dan Institut Joan B, Kroc untuk Studi Perdamaian Internasional. Reynolds adalah pengarang atau editor dari lima buku yang memuat politik pemilu; karya terakhirnya adalah *Electoral Systems and Democratization in South Africa*(Oxford University Press).

Santiso

Carlos Santiso

Program Officer Senior di IDEA Internasional yang memfokuskan diri pada bantuan demokrasi dan pemerintahan yang baik. Dia adalah lulusan Institut d'Etudes Politiques di Paris, Prancis (1993) dan Universitas Kolumbia, New York, AS (1995). Sebelum bergabung dengan IDEA Internasional, Tuan Santiso menjabat berbagai jabatan yang berbeda di dalam Departemen Masalah-masalah Politik PBB, Delegasi pada Komisi Uni Eropa untuk PBB dan anggota kabinet di bawah perdana menteri Perancis.

Sisk

Timothy D. Sisk

Ilmuwan politik Amerika dan praktisi kebijakan publik. Dia mengajar resolusi konflik internasional di Sekolah Tinggi Studi Internasional di Universitas Denver, Colorado, dan Rrekan Senior pada Dana Untuk Damai di Washington DC. Dia telah mengarang buku-buku dan artikel-artikel tentang PBB, intervensi internasional dalam konflik etnis, demokrasi di negara berkembang dan pemilihan umum serta sistem-sistem pemilu.

Tentang International IDEA

International IDEA didirikan oleh 14 negara pada Februari 1995, dan mulai melaksanakan kerja-kerja praktis pada pertengahan 1996. Saat ini, institusi ini telah memiliki 22 anggota, 17 pemerintahan: Australia, Barbados, Belgia, Bostwana, Kanada, Cili, Costa Rica, Denmark, Finlandia, India, Namibia, Belanda, Norwegia, Portugal, Afrika Selatan, Spanyol, Swedia, dan lima organisasi internasional non pemerintahan : Institut Inter-Amerika untuk Hak-hak Asasi Manusia (IIHR), Federasi Internasional untuk Jurnalis (IFJ), Institut Press Internasional (IPI), Anggota-anggota Parlemen untuk Aksi Global (Parliamentarians for Global Actions/PGA) dan Transparansi Internasional (TI). Ia juga memiliki perjanjian kerja sama dengan International Commission of Jurists (ICJ), Inter-Parliamentary Union (IPU), dan Program Pembangunan PBB (UNDP). Swiss juga memberikan kontribusi pada kerja-kerja institusi ini. Statuta IDEA Internasional memperbolehkan keanggotaan baru.

Susunan Direksi

Sir Shridath Ramphal, Ketua

Mantan Sekretaris Jendral Persemakmuran dan Ketua Pendamping Komisi Pemerintahan Global.

Duta Besar Thorvald Stoltenberg, Wakil Ketua

Duta besar Norwegia untuk Denmark, mantan menteri luar negeri dan menteri pertahanan Norwegia, dan Wakil Khusus PBB di bekas Yugoslavia.

Yang Mulia Henry de Boulay Forde

Pengacara dan mantan menteri luar negeri dan Jaksa Agung Barbados.

Dr Adama Dieng

Sekretaris Jendral International Commission of Jurists.

DR Frene Ginwala

Juru bicara Majelis Nasional, Afrika Selatan.

Prof. Colin Hughes

Profesor ilmu politik, Universitas Queensland dan mantan Komisioner Pemilihan umum Australia.

Mónica Jiménez de Barros

Direktur Eksekutif PATICIPA dan anggota Komisi Rekonsiliasi dan Kebenaran Cili.

Manmohan Malhoutra

Mantan asisten sekretaris jendral persemakmuran dan penasehat mantan perdana menteri India, Indira Gandhi.

Lord Steel of Aikwood

Mantan polisi militer Inggris, mantan ketua Partai Liberal Inggris, dan anggota pendiri Partai Demokrasi Liberal, dan mantan ketua Liberal International.

Aung San Suu Kyi

Sekretaris Jendral Liga Nasional untuk Demokrasi di Myanmar dan hadiah Nobel perdamaian untuk sastra.

Maureen O’Neil

Presiden Pusat Riset Pembangunan Internasional Kanada.

Dr Erling Heymann Olsen

Mantan juru bicara Parlemen Denmark (Folketing) dan profesor ekonomi di Universitas Roskilde.

Kerja-kerja institusi ini tidak mencerminkan satupun kepentingan nasional negara tertentu, namun didasarkan pada statuta yang telah disetujui oleh para anggotanya.

Tujuan institusi ini:

- Untuk mempromosikan dan mengembangkan keberlanjutan demokrasi ke seluruh dunia.
- Untuk memperluas pemahaman dan mempromosikan penerapan dan penyebaran nilai-nilai, peraturan, dan garis merah yang dapat diterapkan pada pluralisme multi—partai dan proses demokratik.
- Untuk memperkuat dan mendukung kemampuan nasional untuk membangun instrumen demokratik yang berskala penuh.
- Untuk menjadi tempat pertukaran pengalaman antara mereka yang pernah terlibat dalam proses pemilihan umum dalam konteks pembangunan institusi demokratik.
- Untuk meningkatkan pengetahuan dan mendorong kemauan untuk mempelajari proses pemilihan umum yang demokratik.
- Untuk mempromosikan transparansi dan akuntabilitas, profesionalisme, dan efisiensi proses pemilihan umum dalam konteks pembangunan demokrasi.

Sejumlah keuntungan yang menjadi karakteristik International IDEA membuatnya dipercaya untuk melakukan tugas-tugasnya:

- Institusi ini global dalam kepemilikan dan cakupan,
- Institusi ini telah menetapkan tugas utamanya yakni meningkatkan demokrasi,
- Institusi ini menyatukan dalam badan penyelenggaranya, dalam posisi yang setara, pemerintah dan para profesional organisasi internasional yang terlibat dalam proses penyempurnaan demokrasi,
- Institusi ini memandang demokrasi sebagai proses yang terus berjalan dan mampu untuk menangani proyek jangka panjang.

Keputusan-keputusan apa yang akan dikerjakan oleh International IDEA didasarkan, sebagian karena keunikan anggotanya, Pemerintahan yang membangun International IDEA percaya bahwa waktunya telah tiba untuk menciptakan satu insitusi yang dinamis yang dapat membantu secara kreatif dan praktis untuk mempertahankan dan mengembangkan proses demokrasi di sejumlah besar negeri.

Terbitan

Setelah Pemilihan Umum '96: Melirik Peluang Demokrasi Selama 2 Tahun – Proposal untuk Transisi menuju Perdamaian dan Demokrasi di Bosnia dan Herzegovina

Mengevaluasi Misi Observasi Pemilihan Umum: Pelajaran yang Dapat Dipetik dari Pemilihan Umum Rusia, 1996

Observasi Pemilihan Umum Internasional: Pelajaran yang Dapat Dipetik (Seminar yang diadakan oleh Divisi Bantuan Pemilihan Umum PBB (*United Nations Electoral Assistance Division*) dan IDEA Internasional, 10-12 Oktober 1995)

Evaluacion del Impacto de la Asistencia Externa en el Proceso Electoral Nivaraguense
ISBN: 91-89098-18-8 (1998)

Laporan “Forum Demokrasi” di Stockholm, 12-14 Juni 1996

Laporan IDEA Internasional 1997, Forum Demokrasi

Laporan pada Seminar Membangun Kapasitas Nasional untuk Demokrasi (12-14 Februari 1996)

Voter Turnout from 1945 to 1997: Global Report on Political Participation (Kompilasi komprehensif di seluruh dunia tentang statistik hasil pemilih sejak 1945.)

ISBN: 91-89098-04-8 (1997)

Seri Petunjuk Pelaksanaan (ISSN: 1402-6767)

Code of Conduct for the Ethical and Professional Discharge of Election Observation Activities (English, French, Spanish)

Bahasa Inggris ISBN: 91-89098-10-2 (1997)

Bahasa Perancis ISBN: 91-89098-14-5 (1998)

Bahasa Spanyol ISBN: 91-89098-16-1 (1998)

Code of Conduct for the Ethical and Professional Discharge of Election Administration Activities (English, French, Spanish)

Bahasa Inggris ISBN: 91-89098-11-0 (1997)

Bahasa Perancis ISBN: 91-89098-15-3 (1998)

Bahasa Spanyol ISBN: 91-89098-17-X (1998)

Seri Membangun Kapasitas (ISSN: 1402-6279)

1. Democracy in Romania: An Assessment Mission Report

ISBN: 91-89098-03-X (1997)

2. Consolidating Democracy in Nepal: An Assessment Mission Report

ISBN: 91-89098-02-1 (1997)

3. La Democratie au Burkina Faso, Executive Summary/Rapport de Synthese

ISBN: 91-89098-08-0 (1997)

4. La Democratie au Burkina Faso, Rapport de la Mission d'Analyse, La Cadence du Developpement Democratique au Burkina Faso

ISBN: 91-89098-07-2 (1998)

5. Democracy in Burkina Faso, Assessment Mission Report The Cadence of Democratic Development in Burkina Faso

ISBN: 91-89098-24-2 (1998)

6. Democracia en Guatemala, La mision de un pueblo entero

ISBN: 91-89098-23-4 (1998)

Seri Buku Pegangan (ISSN: 1402—6759)

1. The International IDEA Handbook of Electoral System Design
(Panduan cara mudah yang menjabarkan faktor-faktor apa saja yang perlu diperhatikan ketika memodifikasi atau mendesain sistem pemilihan umum)

ISBN: 91-89098-00-5 (1997)

2. Women in Parliament: Beyond Numbers

(Buku Pegangan untuk menilai dampak politik yang telah dilakukan perempuan melalui parlemen.)

ISBN: 91-89098-19-6 (1998)

Seri Paper Teknis International IDEA untuk Pelaksana Pemilihan Umum (ISSN: 1403-3275)

The Internet and the Electoral Process

ISBN: 91-89098-21-8 (1998)

Terbitan mengenai International IDEA

Newsletter (tiga kali setahun)

Statuta International IDEA

Deklarasi International IDEA

Perkembangan Kerja, Januari 1998

Brosur Informasi

Leaflet Informasi

Untuk informasi lebih lanjut tentang terbitan-terbitan International IDEA, terbitan bahasa dan harganya, silakan menghubungi Bagian Informasi International IDEA. Kebanyakan terbitan International IDEA ada di situs jaringan kami: www.idea.int

Alamat: Stromsborg, S-103 34 Stockholm, Swedia

Telp.: + 46 8 698 37 00. Fax.: +46 8 20 24 22

E-mail: info@idea.int

Indeks

A

- ADB (Asian Development Bank/Bank Pembangunan Asia) 385
administrasi pemilu *Lihat Bagian 4.11*,
"Membangun Administrasi Pemilu", hal. 310
- Afganistan 12, 16, 370
- Afrika Selatan 26, 36, 40, 64, 70, 75, 78, 84, 90, 93, 102, 104, 106, 137, 142,
145, 158, 165, 183, 184, 190,198, 199, 204, 205, 216, 217, 224, 237, 256,
259, 261, 272, 273, 275, 276, 280, 284, 285, 288, 313, 315, 322, 323, 324,
326, 328, 329, 348, 354, 363, 367, 368, 376.
Lihat Studi Kasus Afrika Selatan, hal 51-60
- CODESA (Conference for a Democratic South Africa) 55, 57, 83, 273
- Komisi untuk Kesetaraan Jender *Lihat Komisi untuk Kesetaraan
Jender dalam Studi Kasus Afrika Selatan, hal. 337-344*
- agen-agen pembangunan bilateral 378, 382, 383
- Aljazair/Zaire 12, 16, 74, 393
- Amerika Serikat 28, 34, 49, 85, 90, 106, 107, 110, 112, 114, 127, 130, 154, 160,
186, 212, 215, 220, 224, 247, 303, 357, 381, 390
- Angola 53, 76, 79, 111, 114, 142, 393
- Piagam Bicesse 18, 64, 112, 348
- Pemilu 1992 18
- APEC (Asia-Pasific Economic Co-operation forum/Forum
Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik) 376
- Australia 34, 139, 159, 173, 175, 176, 178, 183, 196, 200, 212, 217, 223, 229,
313, 316, 317, 322, 327, 329, 339, 382

B

- badan legislatif 181, 183, 184, 185, 185, 187, 188, 190, 191, 193, 194, 200, 203,
205, 329, 339, 349, 362, 363, 364, 393
*Lihat Bagian 4.5. "Badan Legislatif untuk Masyarakat Pasca Konflik",
hal 214-226.*
- Bangladesh 12, 16, 317
- Bank Dunia 153, 268, 269, 384, 385
- Bank-bank Pembangunan Multilateral 383, 385
- bantuan demokrasi internasional (*lihat demokrasi, bantuan*)
- bantuan luar negeri 369-386
- bantuan pihak ketiga (*juga lihat mediasi*) 25, 56, 67, 107, 112, 113, 163, 168,235,
244, 362, 371
- Belanda 198, 205, 381
- Belgia 34, 164, 198, 250, 279
- Benin 256, 259, 260, 263, 267-269, 270, 271, 272, 274, 379
- Bosnia 11,14, 33, 89, 107, 141, 142, 145, 148, 199, 295, 357, 391, 392, 393
Lihat Studi Kasus Bosnia-Herzegovina, hal 149-156
- Tribunal Arbiter Brèko 111, 114

- Perjanjian Perdamaian Dayton, Ohio 28, 90, 92, 110, 114, 142, 146, 151, 153, 154, 156, 167, 199, 392

Bostwana 184

Bulgaria 248, 317

Burkina Faso 256

Burundi 22, 39, 144, 145, 391, 392

C

Chad 256, 259, 289, 380

Chili 137, 187, 223, 276, 285, 289, 318, 374

Cina 161, 163, 380

- otonomi Hong Kong 158, 161

Comoro 256

Costa Rica 188, 317

Côte d'Ivoire 256, 380

Cyprus 33, 36, 143, 144, 164, 184

D

De Klerk, F.W. 40, 54, 57, 58, 65, 104

Demokrasi

- Bantuan 368-386

- pengelolaan konflik 19, 29, 137, 138

- definisi 20-21, 138-139, 393

- pentingnya institusi demokratis 15, 18-22, 38, 137-139

demokrasi dengan pembagian kekuasaan

Lihat bagian 4.1, "*Demokrasi dengan Pembagian Kekuasaan:*

Sebuah Tinjauan", hal. 141-148

- pendekatan kelompok (*juga lihat demokrasi konsosiasional*) 142-143, 146, 147, 198

- pendekatan integratif 142-143, 146, 147, 198

demokrasi konsosiasionalisme 164, 198, 199, 205

Denmark 158, 381

Dewan Eropa 243, 373

E

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development/Bank Eropa untuk Rekonstruksi dan Pembangunan) 385

ECOWAS (Economic Community of West African States/Komunitas Ekonomi Negara-negara Afrika Barat) 376

El Salvador 276, 285, 287, 288, 300, 355, 366, 370

Eskalasi 39-40, 48-49, 144

Estonia 200, 201, 205, 249

Etiopia 74, 86, 163, 167, 256, 281, 294

F

Federalisme 139, 142, 143, 146, 147

Lihat Bagian 4.2 *Struktur Negara: Federalisme dan Otonomi*", hal. 157-170

- keuntungan 163-165

- federalisme asimetrikal 36, 158

- resistensi 165-166

(lihat juga otonomi)

Fiji 33, 37, 143, 163, 164, 178, 183, 200, 201, 377

Lihat Studi Kasus Fiji, hal. 207-213

- Komisi Peninjauan Konstitusi 209, 300, 212

Filipina 63, 137, 163, 189, 317, 376

Finlandia 102, 367, 381

- Pulau Åland 158, 160

- Sistem semi-presidensial 188, 190

G

Gabon 256, 260, 273, 379

Georgia 14, 38, 161

Ghana 165, 216, 317

Guatemala 12, 354, 360, 379, 380

Lihat Studi kasus Guatemala, hal. 301-309

Guinea 256

Guinea-Bissau 256

H

Haiti 350, 366, 375, 379

Hak-hak minoritas (lihat Instrumen-instrumen Hak Asasi Manusia,
Hak-hak Minoritas)

Hungaria 197, 223, 279, 317, 374

I

IDB (Inter-American Development Bank) 383, 385

IMF (International Monetary Fund) 383, 384

India 33, 35, 36, 37, 38, 39, 67, 79, 196, 254, 316, 317, 328

- federalisme 36, 139, 158, 160, 162, 164, 165, 202

- masalah Kashmir 37, 158, 165

- Sri Lanka dan *Lihat Studi Kasus Sri Lanka, hal. 227-235*

Indonesia 12, 16, 144, 161, 166, 199, 295, 376, 380, 383

Inggris (*juga lihat Irlandia Utara*) 13, 14, 106, 126, 128, 129, 131, 183, 186,
215, 223

instrumen hak asasi manusia 162 *Lihat bagian 4.6, "Instrumen-instrumen
Hak Asasi Manusia", hal. 236-244*

- hak-hak minoritas 142, 145, 162, 238-239, 242-244, 366, 373, 374

- pembantaian agama dan etnik 238-239

- hak-hak perempuan 241-242, 323

Irak 12, 16, 49, 79, 112

Irlandia Utara 12, 13, 14, 16, 28, 36, 64, 76, 83, 86, 90, 91, 93, 94, 102, 144,
200, 201, 205, 362, 367, 391, 392

Lihat Studi Kasus Irlandia Utara, hal. 123-134

Israel 12, 16, 65, 70, 85, 86, 87, 91, 109, 114, 190, 235, 348, 362

J

jalan buntu 57, 59, 60, 63, 65, 67, 68, 70, 90, 101-106, 107, 184, 188, 191, 233

K

Kamboja 12, 22, 142, 167, 357, 360, 363, 365, 370, 393

Kamerun 256, 273, 379

Kanada 34, 36, 139, 158, 169, 183, 196, 222, 223, 229, 237, 313, 317, 323, 324, 325, 339, 366, 367, 380, 381, 382
 - Quebec 36, 48, 158, 168, 169, 237, 249, 250
 keadilan transisi 138, 295, 296
Lihat bagian 4.9, "Keadilan Transisi", 275-282; dan bagian 4.10, "Menghitung Kesalahan Masa Lalu: Komisi Kebenaran dan Mahkamah Kejahatan Perang", hal. 282-300 (lihat juga komisi kebenaran dan mahkamah kejahatan perang)
 kebijakan bahasa 229, 230, 239, 241, 242, 244
Lihat bagian 4.7, "Kebijakan Bahasa untuk Negara-negara Multi-Etnik", hal. 245-253
 - asimilasi 245, 247-248
 - dewan bahasa 147, 249-250, 251
 - pluralisme 245, 248, 249, 250
 Kenya 106, 160, 161, 164, 189, 256, 274, 298, 379, 380, 384
 kepemimpinan 40, 60, 219-220, 391, 395
 koalisi besar 142, 146, 183, 184, 198, 203, 212
 Kolumbia 12, 188, 202, 305, 353
 komisi kebenaran 275, 276, 305, 306, 308
Lihat bagian 4.10 "Menghitung Kesalahan Masa Lalu: Komisi Kebenaran dan Mahkamah Kejahatan Perang", hal. 283-300
 Komunitas Sant'Egidio 65, 91
 konflik yang mengakar
 - analisa *lihat Bab 2, "Menganalisis Konflik yang Mengakar", hal. 31-50*
 - perubahan sifat *lihat Bab 1 "Perubahan Sifat Konflik dan Pengelolaan Konflik", hal. 9-30*
 - karakteristik 11-15, 16, 26, 35, 39, 74
 - definisi 11, 16, 23
 - pengelolaan *versus* resolusi 15-26, 33, 36, 40, 42, 110
 konferensi-konferensi nasional *lihat Bagian 4.8, "Konferensi-Konferensi Nasional", hal. 254-264 dan Konferensi-Konferensi Nasional dalam Studi Kasus Negara-negara Afrika yang Berbahasa Perancis, hal. 265-274*
 Kongo (Brazzaville) 256, 259, 260, 262, 269, 270, 272, 367, 379
 korupsi 348, 352, 360, 364-365, 367,378, 383, 384

L

Latvia 249, 251, 252
 Lebanon 33, 86, 142, 144, 202, 205, 235
 - Piagam Taif 144
 Lesotho 380

M

Mahkamah kejahatan perang 138, 239, 288
Lihat bagian 4.10 "Menghitung Kesalahan Masa Lalu: Komisi Kebenaran dan Mahkamah Kejahatan Perang", hal. 282-300
 Malawi 317, 380, 381
 Malaysia 33, 35, 36, 37, 157, 158, 166, 212, 251
 Mali 256, 259, 260, 270, 272, 274, 379
 Mandela, Nelson 40, 54, 55, 57, 58, 71, 73, 76, 285

Maroko 37

- masalah Sahara Barat 37

Mauritius 34, 196, 203, 205, 212, 317

mediasi 25, 56, 67, 107, 112, 114, 163, 168, 235, 244, 362

- kekuatan 111-112, 113, 114

- murni 110-111, 112, 113, 114

(juga lihat mediasi ulang alik)

mediasi ulang-alik 83, 85, 101, 103, 105, 118

mekanisme kesetaraan jender 27, 394

Lihat Bagian 4.12, "Kinerja Nasional Untuk Kesetaraan Jender", hal 322-336, dan Komisi Untuk Kesetaraan Jender dalam Studi Kasus Afrika Selatan, hal 337, 344

- CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discriminations Against Women) 241, 325, 329, 336

- Komisi untuk Kesetaraan Jender 59, 325, 335, 337, 344

- mekanisme konstitusional 323-324, 332

- dewan/badan khusus jender 325, 327-328, 334

- Kementerian untuk Kepentingan Perempuan 325-326, 333

- Kementerian untuk Jender dan Pembangunan Masyarakat 326-327

- Badan Status Perempuan 325, 327-328, 334

MERCOSUR (Southern Atlantic Common Market) 376

Meksiko 186, 197, 224, 305, 318

Meyer, Roelf 66, 102

Mitchell, George 130, 131, 132, 392

Mozambik 65, 79, 87, 91, 317, 356, 359, 366, 370

N

Namibia 317, 323, 324, 325, 370

NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) 254-264

Negara-negara Persemakmuran 210, 237, 317, 374, 377, 378

negosiasi *lihat Bab 3, "Proses-Proses Negosiasi", hal. 61-122*

Niger 202, 256, 259, 260, 273, 378, 379

Nigeria 36, 108, 114, 158, 164, 223, 224, 256, 377

Nikaragua 220, 317, 359, 370, 385

Norwegia 69, 102, 109, 381

O

OAS (Organization of America States) 110, 371, 374, 375, 385

OUA (Organization of Africa Unity) 371, 376

OECD-DAC (Development Assistance Committee

of the Organization for Economic Co-operation and Development) 378, 379

OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe) 107, 153, 162, 371, 374

Otonomi 13, 99, 142, 143, 147, 198, 221, 250, 391, 392

lihat bagian 4.2. "Struktur Negara : Federalisme dan Otonomi", hal. 157-170

P

Pakistan 37, 202, 254, 315

Papua New Guinea 160, 161, 163, 164, 167, 184, 200, 205, 221, 254

Lihat Studi Kasus Bougainville, hal. 171-180

- Bougainville 161, 168, 390, 391, 392
lihat Studi Kasus Bougainville, hal. 171-180
 parlementarisme 181, 182, 183, 185, 188, 190
 partisipasi perempuan (*juga lihat Mekanisme Kesetaraan Jender*) 26-28
 pembicaraan berdekatan 82, 83, 104, 106
 penjaga perdamaian 17, 33, 370, 374, 376
 pemerintahan 18, 22, 33, 45, 138, 182, 186, 260, 261, 308, 349, 353, 361, 370,
 372, 377-379, 381, 382, 383, 384, 385, 390
 Pemerintah Palestina 86, 91, 109, 1114, 162, 202, 362
 Pengadilan Kriminal Internasional 293, 296
 pengawasan 59, 153, 178, 179, 182, 262, 285, 288, 314, 315, 318, 325, 327,
 328, 329, 339, 340, 343, 351, 352, 355-357, 360, 361, 362, 366, 373, 374
 pengawasan dan pengimbangan 183, 188, 189, 191, 318, 351, 352, 353, 367-369
 pengungsi 13, 14, 16, 17, 156, 304, 305, 366
 penyerahan senjata 76, 130, 131, 133, 156, 157, 366-367
 Perancis 74, 184, 188, 196, 247, 279, 313, 325, 379
 Perjanjian Oslo 86, 83, 348, 362
 Perserikatan Bangsa-Bangsa 49, 59, 76, 107, 112, 143, 151, 154, 162, 212, 229,
 237, 240, 242, 276, 288, 291, 293, 294, 295, 296, 305, 325, 337, 355, 356,
 357, 366, 368, 370, 371, 385
 Portugal 77, 188
 pra-negosiasi (*juga lihat negosiasi*) 26, 59, 68-71, 74, 77, 78, 84, 88, 89, 91, 102,
 104, 107, 108, 135, 358

R

Ramaphosa, Cyril 66, 93, 94, 102
 referendum 19, 57, 94, 95, 104, 105, 120, 132, 133, 165, 167, 168, 178, 262,
 268, 269, 270
 Republik Afrika Tengah 256, 273
 Republik Demokratik Kongo (dahulu Zaire) 20, 256, 259, 260, 271-272, 273,
 298, 380
 Rusia 12, 14, 16, 35, 37, 38, 248, 249, 250, 251, 252, 317, 353, 363, 367
 Rwanda 14, 144, 145, 239, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 348, 357, 392,

S

SADC (Southern African Development Community) 376
 Savimbi, Jonas 18, 347, 357
 Selandia Baru 177, 178, 197, 201, 202, 212, 229
 Senegal 256
 Sierra-Leone 12, 122, 376, 380
 sistem dua kamar (*lihat badan legislatif*)
 sistem parlementaris (*lihat badan legislatif*)
 sistem pemilu/elektoral 139, 143, 183, 189, 190, 209, 210, 211, 212, 224, 349, 393
*Lihat bagian 4.4 "Sistem-sistem Pemilu
 untuk Masyarakat yang Terpecah", hal. 193-206*
 - pilihan alternatif 194, 195, 196, 198, 199, 204, 205, 206, 211
 - sistem "juara kedua" 203
 - pemilihan komunal 194, 201, 202, 205, 210
 - Daftar perwakilan proporsional 194, 195, 197, 198, 199, 200, 202, 204,
 205, 206, 211

- suara blok partai 196, 202, 203, 205
- penjumlahan kursi 202, 206
- hak pilih tunggal yang dapat dialihkan 194, 195, 198, 200, 201, 204, 205, 206
- pengumpulan suara 201, 206

sistem presidensialisme 18, 137, 221

Lihat bagian 4.3, "*Jenis-Jenis Lembaga Eksekutif: Presidensialisme vs. Parlemenarianisme*", hal. 181-192

sistem semi-presidensialisme 181, 182, 187, 188-189, 190, 191, 274

Slovenia 202, 223, 317

Spain 14, 36, 73, 158, 161, 162, 163, 167, 168, 276, 317

- masalah Basque 14, 36, 73, 74, 161, 168

Sri Lanka 12, 14, 16, 33, 35, 36, 67, 142, 144, 157, 161, 162, 163, 165, 166, 188, 189, 254, 317, 380

Lihat Studi Kasus Sri Lanka 227-235

Sudan 20, 64, 77, 78, 142, 161, 165

Swedia 221, 328, 365, 381

Swiss 36, 158, 181, 198, 205, 249

- Tyrol Selatan 160, 247

T

Tajikistan 142

Tanzania 294

- Zanzibar 158, 159, 168

Thailand 317, 376, 380

Togo 256

Trinidad dan Tobago 34, 184

U

Uganda 165, 300, 326, 327, 329, 339

UNDP (United Nations Development Programmes) 251, 270, 382

Uni Eropa 14, 59, 107, 144, 155, 160, 371

Uruguay 275, 280, 318, 376, 385

USAID (*US Agency for International Development*) 381

V

Venezuela 188, 197, 305, 352

Y

Yugoslavia 20, 33, 38, 140, 162, 166, 239, 276, 277, 290, 292, 293, 296

- Kosovo 141, 156

Z

Zaire (*lihat Republik Demokratik Kongo*)

Zimbabwe 79, 285, 248, 360