

1. URAIAN UMUM

1.1. **Judul Usul** : Peningkatan Kapasitas Birokrasi Desa Dalam Pencegahan Konflik Pasca Terjadinya Bencana Alam di Kabupaten Bantul

1.2. Ketua Peneliti

Nama lengkap dengan gelar : Suswanto, S.IP, M.Si
Bidang Keahlian : Kebijakan Publik, Evaluasi Kebijakan Publik
Jabatan : Lektor
Unit Kerja : Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UMY
Alamat Surat : Jl. Lingkar Barat Tamantirto Yogyakarta 55183
Telepon : (0274) 387 656 (122)
Fax : (0274) 387 646
Email : soes_umy@yahoo.com

1.3. Anggota Peneliti

No	Nama dan Gelar Akademik	Bidang Keahlian	Instansi	Alokasi Waktu	
1	Bambang Wahyu Nugroho, S.IP, MA	Resolusi Konflik Etnis, Negosiasi Politik-Ekonomi, dan Resolusi Konflik Bencana	Jurusan Ilmu Hubungan Internasional	12 jam /minggu	12 bulan

1.7. Subyek penelitian (jenis material yang akan diteliti dan segi penelitian)

Subyek penelitian adalah birokrasi desa di 3 kecamatan se-Kabupaten Bantul.

1.8. **Lokasi penelitian:** Kabupaten Bantul Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

1.9. Hasil yang ditargetkan

Ditemukannya model peningkatan kapasitas birokrasi di desa dalam pencegahan konflik pasca terjadinya bencana alam di Kabupaten Bantul. Dari model yang berhasil ditemukan akan disusun menjadi modul manajemen konflik pasca bencana alam untuk disosialisasikan kepada birokrasi desa di kabupaten Bantul.

1.10. **Perguruan tinggi pengusul:** Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

1.11. **Instansi lain yang terlibat:**

Pusat Studi Bencana Alam UMY, Pusat Studi Muhammadiyah dan Perubahan Sosial UMY,
Laboratorium Ilmu Pemerintahan, Institute for Islamic Conflict Resolution

ABSTRAK

Tujuan akhir penelitian ini adalah tersusunnya modul pencegahan konflik bencana alam dengan menempatkan aparat birokrasi desa sebagai agen manajemen konflik pasca bencana untuk mengurangi dampak negative dari bencana alam. Tujuan khusus penelitian adalah; mengidentifikasi peran birokrasi desa dalam pelaksanaan manajemen konflik pasca bencana gempa bumi, mengidentifikasi penilaian aparat birokrasi desa sebagai agen manajemen konflik pasca bencana, mengidentifikasi nilai, tehnik dan metode dalam manajemen konflik pasca bencana, mengembangkan modul peningkatan kapasitas aparat birokrasi desa sebagai agen manajemen konflik bencana.

Pengambilan lokasi penelitian di Kabupaten Bantul, terkait dengan posisi kabupaten Bantul sebagai daerah yang rawan terhadap bencana gempa bumi, terkait keberadaan sesar sungai Opak yang masih sering menjadi picu terjadinya gempa bumi.

Populasi penelitian ini adalah aparat birokrasi desa di 3 kecamatan di kabupaten Bantul, dengan mengambil sampel penelitian melalui metode *stratified random random sampling*. Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan penyebaran quisioner, wawancara mendalam dan *focus group discussion* kepada aparat birokrasi desa di 3 kecamatan di kabupaten Bantul. Analisis data dilakukan dengan analisis statistika untuk melihat derajat pengetahuan aparat birokrasi desa terhadap nilai, konsep, tehnik dan metode manajemen konflik pasca bencana alam.

Untuk menyusun modul peningkatan kapasitas aparat birokrasi desa sebagai agen manajemen konflik pasca bencana akan dilakukan dengan nilai, tehnik dan metode manajemen konflik berbasis lokal dan melakukan *expert meeting* dengan pakar manajemen konflik.

BAB I.

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Bencana alam merupakan fenomena yang terkadang dapat diprediksi, seperti bencana banjir, tanah longsor, gunung meletus namun terkadang tak dapat diprediksi seperti bencana gempa bumi. Daerah Istimewa Yogyakarta, merupakan salah satu daerah yang rawan bencana alam, baik dalam konteks bencana yang alam yang dapat diprediksi maupun yang tak dapat diprediksi.

Penelitian Dr. Agus Maryono, pakar bencana alam Universitas Gadjah Mada, menyatakan DIY merupakan daerah yang rawan bencana alam, seperti bencana gunung meletus; baik dalam bentuk ancaman lahar panas, lahar dingin, sampai fenomena wedhus gembel (awan panas). Ancaman yang juga serius adalah gempa bumi, di mana dalam tahun 2006, DIY khususnya di kabupaten Bantul memiliki titik sesar di sungai Opak yang dapat memicu terjadinya gempa bumi.

Penelitian paling mutakhir dari Dr. Agus Maryono adalah bertambahnya potensi bencana alam terutama di daerah aliran sungai (DAS) berupa banjir bandang sebagai akibat banyaknya retakan-retakan di sepanjang pinggir sungai sebagai akibat gempa bumi 2006.¹ Selama ini, DIY merupakan daerah yang tidak memiliki potensi bencana alam banjir apalagi banjir bandang, karena struktur tata air yang terstruktur dengan baik. Kondisi ini dapat dimaknai bahwa ancaman bencana alam di DIY, dan kabupaten Bantul, pada khususnya sebuah keniscayaan yang setiap saat bisa hadir.

Pengalaman bencana alam berupa gempa bumi di Bantul pada tahun 2006, telah membuat kesadaran *stakeholders* bencana alam, untuk melakukan pengelolaan bencana secara baik. Dari proses pembuatan peraturan daerah tentang bencana alam, pembuatan maupun penyiapan infrastruktur untuk menghadapi bencana alam, pelatihan kesiapsiagaan menghadapi bencana alam, sampai sosialisasi terhadap siswa di sekolah maupun masyarakat, untuk menjadi masyarakat yang sadar bencana alam. Upaya ini telah

¹ Lihat lebih jauh dalam paparan penelitiannya dalam wawancara dengan Kedaulatan Rakyat, 9 Desember 2009).

dilakukan oleh pemerintah daerah, perguruan tinggi, maupun lembaga swadaya masyarakat.²

Namun terdapat satu issue kritikal yang tidak banyak disentuh oleh pemerintah, perguruan tinggi, maupun lembaga swadaya masyarakat, yakni manajemen konflik pasca bencana alam. Sedangkan merujuk beberapa pengalaman di daerah yang mengalami bencana alam, issue konflik merupakan masalah yang selalu hadir dalam bencana alam, baik konflik terkait dengan distribusi bantuan, konflik batas kepemilikan tanah akibat terhapusnya batas-batas fisik, maupun konflik akibat perilaku emosional para korban bencana alam.

Merujuk pengalaman bencana alam di DIY, konflik pasca bencana alam sedemikian sangat rumit, baik dalam konteks konflik horizontal seperti konflik akibat penyerobotan batas-batas kepemilikan tanah, maupun perkara hutang piutang yang tidak terselesaikan dengan baik.³ Konflik vertikal terjadi antara masyarakat dengan birokrasi desa terkait dengan distribusi bantuan yang tidak tepat sasaran ataupun kasus korupsi bantuan oleh aparat birokrasi desa.⁴

Konflik horizontal dan vertikal pasca bencana alam berlangsung secara intensif dalam 2 tahun pasca bencana alam, bahkan sampai sekarang sisa-sisa konflik akibat bencana alam masih berlangsung meskipun dalam bentuk *latent*. Selama ini aktivitas yang dipergunakan untuk membangun perdamaian adalah membangun rekonsiliasi antar kelompok masyarakat yang berkonflik pasca bencana alam. Namun langkah ini terkesan masih *reaktif dan top down*, sehingga masih menyisakan problem-problem di masyarakat.

Kondisi ini terjadi sebagai akibat masih lemahnya kapasitas birokrasi desa dalam mengelola konflik pasca bencana alam. Program peningkatan kapasitas birokrasi desa dalam menghadapi bencana alam selama ini lebih difokuskan kepada manajemen bencana alam terkait dengan penyiapan tata laksana pengurangan resiko bencana alam maupun rehabilitasi fisik maupun mental bagi korban bencana alam. Sehingga dalam

² Lihat lebih jauh artikel M. Jamil, "Disaster Mental Health: A Framework for Proactive Response", *Malaysian Journal of Psychiatry*, March 2000, Vol. 8, No. 1: 48-52, lihat pula *Jurnal Dialog Kebijakan Publik*, Edisi 1 / Juni / Tahun II / 2008, Departemen Komunikasi dan Informatika

³ Lihat lebih jauh dalam *Kedaulatan Rakyat*, 27 Agustus 2006

⁴ Lihat lebih jauh dalam *Kedaulatan Rakyat*, 30 Agustus 2006

konteks konflik pasca bencana alam, birokrasi di desa dalam batas tertentu justru menjadi *trigger* atau pemicu eskalasi konflik pasca bencana alam.⁵

Perilaku birokrasi desa yang justru sebagai agen konflik dan bukan sebagai agen resolusi dalam konflik pasca bencana alam merupakan masalah yang sangat serius. Dalam konteks masyarakat desa yang berwatak paternalistik, birokrasi desa dalam situasi normal lebih berperan sebagai agen resolusi konflik. Fenomena ini menunjukkan terjadinya dilemma birokrasi dalam mengelola konflik pasca bencana alam. Bertindak salah, diam salah.

Dilemma peran birokrasi desa dalam melakukan manajemen konflik lebih disebabkan masih kurangnya perhatian pemerintah, perguruan tinggi maupun lembaga swadaya masyarakat dalam proses peningkatan kapasitas birokrasi desa sebagai agen resolusi konflik pasca bencana alam.⁶ Peningkatan kapasitas manajemen konflik bagi birokrasi di desa merupakan salah satu alternative yang strategis untuk pencegahan konflik horizontal maupun vertical pasca terjadinya bencana alam.

I.2. Tujuan Khusus

Penelitian ini mempunyai tujuan khusus yang terurai dalam 6 tujuan:

1. Mengidentifikasi penilaian aparat birokrasi desa terhadap ketrampilan manajemen konflik pasca bencana alam.
2. Mengidentifikasi kapasitas aparat birokrasi desa sebagai agen manajemen konflik pasca bencana alam di kabupaten Bantul.
3. Mengidentifikasi nilai, tehnik dan metode manajemen konflik pasca bencana alam
4. Mengembangkan modul peningkatan kapasitas aparat birokrasi desa sebagai agen manajemen konflik pasca bencana alam di kabupaten Bantul.
5. Menyusun modul peningkatan kapasitas aparat birokrasi desa sebagai agen manajemen konflik pasca bencana alam di kabupaten Bantul.
6. Dan mensosialisasikan modul tersebut kepada aparat birokrasi desa sebagai agen manajemen konflik pasca bencana alam di kabupaten Bantul.

⁵Dalam beberapa kasus konflik pasca bencana alam di Bantul, aparat RT, Kadus bahkan Kades menjadi sasaran demonstrasi masyarakat akibat kebijakan dalam penentuan kategori rumah rusak, sedang maupun berat yang dianggap tidak tepat. Bahkan beberapa aparat desa sampai diajukan ke meja pengadilan. Lihat lebih jauh dalam Kedaulatan Rakyat 12 September 2006.

⁶ Bahkan dalam *National Action Plan for Disaster Reduction 2006-2009*, Bappenas, 2009, tidak juga tercantum peningkatan kapasitas birokrasi dalam pencegahan konflik horizontal.

I.3. Urgensi (Keutamaan) Penelitian

Penelitian sangat penting untuk dilaksanakan karena 3 alasan utama:

Pertama, mengoptimalkan fungsi birokrasi di desa sebagai agen resolusi konflik, baik dalam situasi normal maupun situasi pasca bencana alam di tengah masih gagapnya birokrasi desa dalam menghadapi dinamika konflik di masyarakat yang semakin intens. Dari pengalaman bencana alam (gempa bumi 2006), aparat birokrasi desa belum optimal dalam menjalankan fungsi sebagai agen resolusi konflik.

Kedua, memberdayakan birokrasi desa sebagai agen resolusi konflik sebagai salah satu solusi alternatif untuk menyelesaikan konflik dalam masyarakat pasca terjadinya bencana alam di DIY maupun daerah di Indonesia. Proses penyelesaian konflik yang tidak banyak melibatkan pihak dari luar memungkinkan penyelesaian konflik lebih cepat dan memuaskan pihak-pihak yang berkonflik.

Ketiga, mengurangi dan meminimalisir timbulnya konflik horizontal maupun vertikal di masyarakat desa yang mengarah kepada konflik dengan kekerasan pasca terjadinya bencana alam. Konflik yang tidak dikelola dengan baik, berpotensi mengalami eskalasi yang memudahkan banyak pihak yang berkepentingan dengan konflik tersebut akan mengambil keuntungan sepihak.

Konflik pasca bencana alam berpeluang lebih besar terjadi di desa mengingat aparat dan masyarakatnya sendiri belum mempunyai kapasitas yang memadai untuk bisa mengelola konflik dengan baik. Masyarakat desa yang secara umum masih berpikiran sempit dalam menghadapi konflik, bisa terjerumus lebih dalam jika aparat desanya / birokrasi desa tidak mampu mengkoordinasi dan mengelola konflik yang terjadi di dalam masyarakat. Pasca bencana alam, jumlah bantuan yang datang ke desa seringkali tidak mampu mencukupi semua kebutuhan masyarakat desa. Oleh sebab itu, konflik bisa sangat mudah untuk muncul akibat jumlah bantuan yang tidak mencukupi tersebut.

Dengan demikian, Pemerintah Desa / Birokrasi Desa mempunyai peran yang sangat signifikan untuk mengelola dan mengantisipasi kemungkinan terjadinya konflik pasca bencana alam akibat tidak tercukupinya bantuan untuk semua masyarakat. Pemerintah Desa menurut Dra. Sumber Saparin dalam bukunya “Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa”⁷, menyatakan bahwa:

⁷Sumber Saparin, *Tata pemerintahan dan administrasi Pemerintahan desa*, Fisipol UGM, 2008

“Pemerintah Desa ialah merupakan simbol formal daripada kesatuan masyarakat desa. Pemerintah desa diselenggarakan di bawah pimpinan seorang kepala desa beserta para pembantunya (Prangkat Desa), mewakili masyarakat desa guna hubungan ke luar maupun ke dalam masyarakat yang bersangkutan”.

Pemerintah Desa menurut Peraturan Daerah tentang Pedoman Organisasi Pemerintah Desa, yang menyatakan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa. Sangat jelas terlihat bahwa pemerintah desa / Birokrasi desa memang mempunyai peran yang sangat signifikan dalam mengatur masyarakat, termasuk di dalamnya adalah menyelesaikan konflik atau perselisihan yang terjadi di masyarakat.

Penelitian amat diperlukan dalam rangka mendesain model peningkatan kapasitas birokrasi desa sebagai agen resolusi konflik dalam menyelesaikan konflik horisontal maupun vertikal sebagai akibat dari bencana alam. Terinstitusionalisasinya kapasitas birokrasi desa dalam mengelola konflik pasca bencana alam, dalam jangka pendek diharapkan akan memberikan kontribusi positif bagi terciptanya tertib social di masyarakat pasca bencana alam dan di jangka panjang dapat meningkatkan pelayanan penyelesaian konflik secara humanis, murah, dan beradab.

BAB II STUDI PUSTAKA

Konflik merupakan konsep sosial yang sering dimaknai secara berbeda, bahkan pluralitas makna konflik ini membuatnya menjadi ambigu. Setidaknya pandangan seperti ini diwakili oleh dua perspektif perubahan sosial. Pertama, persepektif struktural fungsional cenderung memandang konflik sebagai gejala patologi sosial yang disebabkan oleh ketidakharmonisan dari sub sistem dalam proses adaptasi menuju perubahan. Pandangan ini menyatakan bahwa sumber konflik terjadi karena salah satu sub-sistem tidak berfungsi. sehingga konflik difahami sebagai penghambat perubahan social. Dan pada akhirnya perspektif struktural fungsional memandang konflik sebagai gejala yang traumatik dan perlu dihindari.⁸

⁸ Lihat dalam uraian menarik tentang pendekatan-pendekatan ini dalam Nasikun, Mohtar Mas'ood, *Sosiologi Politik*, Yogyakarta, PAU UGM, 1995.

Kedua, perspektif kelas cenderung memandang konflik sebagai gejala yang sehat dalam masyarakat, bahkan menunjukkan berjalannya fungsi dari sub sistem masyarakat. Sehingga konflik bukan sebagai gejala patologi, bahkan sebagai gejala dinamika dalam proses perubahan. Energi konflik inilah yang dianggap sebagai embrio perubahan, bahkan jika konflik tidak ada dalam masyarakat justru ini yang merupakan masyarakat yang tidak sehat.

Simon Fisher melakukan identifikasi sebab-sebab terjadinya konflik dalam 6 ranah besar; *pertama*, **teori hubungan masyarakat**. Teori ini menjelaskan bahwa konflik terjadi karena polarisasi yang senantiasa terjadi dalam masyarakat yang kemudian menimbulkan ketidakpercayaan, permusuhan. *Kedua*, **teori negosiasi prinsip**, menganggap bahwa konflik disebabkan oleh posisi-posisi yang tidak selaras dan perbedaan pandangan tentang konflik oleh pihak-pihak yang mengalami konflik. *Ketiga*, **teori kebutuhan massa**, berasumsi bahwa konflik yang berakar sangat dalam disebabkan oleh kebutuhan dasar manusia, baik fisik, mental atau sosial yang tidak terpenuhi atau dihalangi. Issue yang mengemuka adalah keamanan, identitas, pengakuan, partisipasi dan otonomi. *Keempat*, **teori identitas** berasumsi bahwa konflik disebabkan karena identitas yang terancam oleh pihak lain. *Kelima*, **teori kesalahfahaman budaya**, berasumsi bahwa konflik disebabkan oleh ketidakcocokan dalam cara berkomunikasi di antara berbagai budaya yang berbeda. Dan yang *keenam* adalah **teori transformasi konflik** yang berasumsi bahwa konflik disebabkan oleh masalah-masalah ketidakselarasan dan ketidakadilan yang muncul sebagai masalah sosial, budaya dan otonomi.⁹

Dalam konteks konflik pasca bencana alam, setidaknya dapat dijelaskan dari teori kebutuhan massa dan teori transformasi konflik. Konflik bencana alam lebih dari persoalan kebutuhan hidup yang semakin terbatas sebagai akibat dari bencana alam, dan di sisi lain terdapat ketersediaan bantuan dari pihak luar, yang harus didistribusi. Semua korban bencana alam pada hakekatnya menghendaki agar segala bentuk bantuan didistribusi, namun pada sisi yang lain proses dan mekanisme distribusi bantuan seringkali membuat membutuhkan waktu sehingga berpengaruh terhadap waktu pendistribusian.

⁹ Simon Fisher dkk, *Mengelola Konflik; Keterampilan dan Strategi Untuk Bertindak*, Jakarta, The British Council, 2004

Dari perspektif teori transformasi konflik, konflik pasca bencana alam disebabkan oleh ketidakselarasan dan ketidakadilan dalam proses distribusi bantuan. Antara pengelola bantuan, yang selama ini cenderung dikelola oleh birokrasi maupun organisasi sipil, dengan pihak penerima bantuan memiliki asumsi yang berbeda. Kalangan korban bencana alam melihat proses pembagian lebih baik menggunakan system keadilan kuantitatif, yakni dibagi menurut besaran kebutuhan yang sama (sama rata), sedangkan pihak agen cenderung menggunakan pola keadilan kualitatif sesuai derajat kebutuhan masing-masing korban. Di sinilah kemudian konflik pasca bencana menjadi rumit dan massif sehingga dalam pengalaman konflik pasca bencana di Yogyakarta 2006, telah menimbulkan konflik horizontal dan vertical yang memiliki kemiripan dengan konflik etnis yang berbasis sektarianisme.

Bagaimana memahami ekspresi konflik pasca bencana alam yang cenderung bersifat emosional dan menggunakan instrument kekerasan. Studi yang mencoba mengeksplanasi tentang penyebab timbulnya kekerasan dan konflik telah dilakukan secara akumulatif. Ted Gurr¹⁰ mengembangkan teori **deprivasi relatif**, yang menyatakan bahwa pilihan kekerasan dilakukan oleh agen untuk mengekspresikan perilaku konfliknya sebagai akibat kekecewaan maupun ketidakpuasan terhadap ekspektasi yang diharapkan (*expectations*) dengan realitas yang diterima (*reality*).

Dalam kondisi bencana alam, di mana banyak masyarakat yang jadi korban cenderung menempatkan diri sebagai orang yang harus ditolong, dan menempatkan elit birokrasi desa sebagai pihak yang harus segera memberikan pertolongan baik secara langsung dan tidak langsung. Bantuan yang berdatangan, namun lambat pendistribusiannya ke masyarakat, atau bahkan tidak adil dalam proses pendistribusian juga menjadi penyebab konflik yang berwatak kekerasan. Dalam pandangan masyarakat yang menjadi korban, harusnya bantuan segera didistribusikan ke masyarakat, namun aparat desa memerlukan proses pengadministrasian di tingkat lembaga desa. Bantuan juga harus dibagi secara adil (dalam konteks keadilan kuantitatif) dan jangan dibeda-

¹⁰ Ted Gurr, *Why Men Rebel*, New Jersey, Princenton University Press, 1970, hal. 24, dan untuk analisis pengembangan Ted Gurr ini dalam Christopher K Butler, "Prospect Theory and Coercive Bargaining," *Journal of Conflict Resolution*, Volume 51 Number 2, April 2007, lihat juga dalam Nel, P. and Righarts, M. 2008. "Natural Disasters and the Risk of Violent Civil Conflict". *International Studies Quarterly*, vol. 52, pp. 159–185.

bedakan. Namun di sisi lain, birokrasi desa menggunakan parameter keadilan yang berbasis kualitatif (sesuai dengan derajat kebutuhan korban). Kondisi inilah yang kemudian menyebabkan konflik horizontal dan vertical pasca bencana alam menjadi konflik yang berwatak kekerasan.

Konflik pasca bencana yang tidak segera direspon dengan baik oleh aparat birokrasi local, berpeluang mengalami eskalasi konflik, baik dalam konteks kuantitas (frekuensi dan intensitas konflik) maupun dalam konteks kualitas (derajat kedalaman konflik). Studi yang dilakukan Jeffrey Z Rubin menunjukkan bahwa variabel yang dapat mendorong eskalasi konflik adalah;

*periods of rapidly expanding achievement, ambiguity about relative power, individious comparasion, status inconsistency, weaking normative consensus, zero sum thinking, communication among group members, the availabilty of leadership.*¹¹

Dan variable yang dapat dipergunakan untuk meredakan konflik adalah sebagai berikut:

*Creates consensus about norms. Physical and psychological segregation, existence of a strict status system, social mobility, physical and social barriers to communication, removal of actual or potential leadership and blocking outside support*¹²

Dari studi Rubin dapat diidentifikasi bahwa variable yang penting terkait dengan proses de-eskalasi adalah melalui peningkatan kapasitas pengelola masyarakat (birokrasi local) untuk menciptakan tertib baru, dalam bentuk mengurangi segregasi antar masyarakat, meminimalkan hadirnya provocator, dan mengurangi hambatan-hambatan komunikasi antar fihak yang berkonflik.

¹¹ Lihat dalam Jeffrey Z.Rubin, Dean G. Pruitt, Sung Hee Kim, *Social Conflict: Escalation, Stalmate and Settlement*, New York, McGraw-Hill, 1994.

¹² Ibid.

Selain variable yang bersifat struktur, kehadiran agen ketiga (*third parties*) juga berperan dalam mengurangi eskalasi konflik. Studi yang dilakukan oleh William Zartman menunjukkan bahwa upaya untuk mengurangi eskalasi konflik dapat ditempuh dengan mengaktifkan keberadaan pihak ketiga (*third parties*), baik yang berperan sebagai mediator atau sebagai fasilitator dari inisiatif perdamaian. William Zartman mengusulkan variabel negosiasi preventif melibatkan pihak ketiga dengan mempertimbangkan *stakes*, *attitude*, *tactic* (masalah, cara mensikapi masalah dan taktik yang dilakukan) guna mengurangi eskalasi konflik.¹³

Merujuk dari studi Zartman, birokrasi local diharapkan memiliki kapasitas untuk mengidentifikasi secara tepat bagaimana konflik pasca bencana muncul, bagaimana pola-pola eskalasi konfliknya, apakah bersifat vertical ataukah horizontal, apakah konflik yang menggunakan instrument kekerasan atau tidak. Kapasitas melakukan analisis penyebab konflik pasca bencana ini memerlukan pemahaman yang unik, dan tepat sasaran. Kesalahan menganalisis sebab konflik, justru akan menyebabkan kesalahan dalam memilih sikap dan strategi menyelesaikan masalah.

Studi yang dilakukan oleh Ichsan Malik,¹⁴ menunjukkan bahwa terdapat 3 respon besar masyarakat tatkala menghadapi konflik; **pertama**, agresif, yakni sikap yang mudah terpancing oleh issue, sehingga seringkali meninggalkan akal sehat sebagai instrument dalam menghadapi konflik. Sikap yang agresif ini cenderung akan menjadi fagen yang berpengaruh terhadap proses eskalasi konflik. **Kedua**, menghindar. Sikap yang berusaha untuk tidak terlibat dalam konflik maupun penyelesaian konflik. Kondisi ini akan menyebabkan konflik akan terus berlangsung karena cenderung dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang mendapatkan keuntungan dari keberadaan konflik. **Ketiga**, mengelola dan menghadapi konflik. Sikap ini terbangun dari pandangan bahwa setiap konflik dapat diselesaikan sehingga yang dibutuhkan adalah keberanian dan kompetensi dalam mengelola konflik.

Dalam konteks konflik pasca bencana, ketiga pola sikap ini cenderung menimbulkan ambiguitas. Apakah akan agresif, sebagai bentuk respon yang cepat namun berpeluang menimbulkan masalah akibat ketidaktepatan pemilihan issue, apakah akan

¹³ I. William Zartman, *Preventive Negotiation: Avoiding Conflict Escalation*, New York, Rowman & Littlefield Publishers Inc, 2002

¹⁴ Malik, Ichsan, *Manual Pelatihan Pembangunan Perdamaian dan Pencegahan Konflik*, Jakarta, SERAP, 2006

menghindar sebagai upaya mencari selamat atas konflik yang terjadi, ataukah mengelola konflik. Dari pengalaman konflik pasca bencana alam di Yogyakarta 2006, ada kecenderungan aparat birokrasi desa cenderung memilih sikap mengelola konflik dan menghindar dari konflik. Pilihan mengelola konflik pasca bencana didasarkan pertimbangan tugas pokok dan fungsi birokrasi desa untuk menciptakan tertib sosial, ekonomi dan politik, namun sikap ini seringkali menghadapi kendala keterbatasan hard-skill dan soft-skill mengelola konflik pasca bencana. Sehingga berakibat proses pengelolaan konflik justru kontra-produktif bagi penyelesaian konflik, yang akhirnya berujung kepada beberapa aparat birokrasi desa harus menghadapi tuntutan sosial dan hukum dari masyarakat.

Belajar dari pengalaman dalam mengelola konflik pasca bencana, ada kecenderungan birokrasi desa memilih menghindar daripada dipersoalkan keterlibatannya dalam pengelolaan konflik. Pilihan ini jelas bukan pilihan yang bijak. Birokrasi desa sebagai agen justru akan digantikan oleh sumber daya lain, yang sangat mungkin menjadi provocator, sehingga konflik pasca bencana terus berlangsung dan provokator mendapatkan keuntungan dari keberlangsungan konflik tersebut.

Jika kita menganalisa lebih dalam lagi mengenai birokrasi, maka ada dua pandangan dalam merumuskan birokrasi. Pertama, memandang birokrasi sebagai alat atau mekanisme. Kedua, memandang birokrasi sebagai instrumen kekuasaan. Teori yang lama memandang birokrasi sebagai instrumen politik. Tetapi dalam perkembangan selanjutnya, teori tersebut ditolak, dengan menyatakan pentingnya peranan birokrasi dalam seluruh tahapan atau proses kebijakan publik. Jika kemudian birokrasi desa dipahami sebagai instrumen atau alat bagi penguasa, maka tidak bisa dipungkiri bahwa semua kebijakan yang dibuat oleh birokrasi desa merupakan hasil dari intervensi pusat. Dengan demikian, masyarakat yang seharusnya mendapatkan manfaat dan kesejahteraan dari pembangunan yang dilakukan oleh birokrasi desa, justru mendapatkan masalah baru jika birokrasi desa hanya dijadikan alat atau kepanjangan tangan pusat, tanpa mempunyai kapasitas yang memadai untuk menjalankan pemerintahan dan membuat kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa.

Menurut Robert Prethuis, pentingnya birokrasi diungkapkan dalam peranannya sebagai "*delegated legislation*", "*initiating policy*" dan "*internal drive for power, security and loyalty*". Sedemikian pentingnya birokrasi, maka pada struktur birokrasi di level

yang terendah perlu untuk meningkatkan kapasitasnya agar masyarakat di tingkat paling bawah juga mendapatkan manfaat yang berarti. Birokrasi desa adalah level terendah dari struktur birokrasi yang perlu mendapatkan peningkatan kapasitas mengingat birokrasi pada level desa itulah yang berhadapan langsung dengan masyarakat. Jika birokrasi desa tidak mempunyai kapasitas yang memadai maka konflik pasca bencana alam tidak bisa dihindari.

Secara teoritis, kelemahan-kelemahan birokrasi cenderung disebabkan oleh variabel-variabel berikut:

- a. penetapan standar efisiensi yang dapat dilaksanakan secara fungsional
- b. terlalu menekankan aspek-aspek rasionalitas, impersonalitas dan hirarki
- c. kecenderungan birokrat untuk menyelewengkan tujuan-tujuan organisasi
- d. berlakunya pita merah dalam kehidupan organisasi

Beberapa kelemahan dari birokrasi tersebut, jika dikaitkan dengan terjadinya bencana alam dan potensi munculnya konflik, maka dapat dianalisis bahwa kelemahan-kelemahan yang dimiliki oleh birokrasi tersebut merupakan sumber ataupun pemicu bagi munculnya konflik di masyarakat.

Studi Cobb dan Elder¹⁵, mencoba memetakan taktik dalam mengelola konflik dengan melakukan identifikasi terhadap kualitas dan tipe konflik: 1) Luasnya konflik, yakni semakin luas konflik maka harus didekati dari banyak sisi. 2) Intensitas konflik, yakni semakin intens konflik maka harus didekati dengan resolusi yang juga intens. 3) Ketampakan konflik, semakin ketampakan tinggi juga harus didekati dengan formulasi penyelesaian yang lebih jelas atau *manifest*.

¹⁵Lihat Roger Cobb dan Charles Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Allyn and Bacon, Boston, 2002

Studi ini kemudian dikembangkan oleh William Ury¹⁶ yang mencoba menciptakan resolusi konflik dengan memberikan *barrier* agar eskalasi konflik berjalan dengan lambat sehingga mudah diselesaikan. Setidaknya terdapat 3 langkah yang bisa dijalankan: 1) Secara proaktif melakukan aktivitas resolusi konflik untuk menyalurkan ketegangan yang bersifat laten. 2) Segera menyelesaikan konflik yang muncul dipermukaan 3) Upaya pembendungan terhadap segala macam kekuatan pertahanan yang potensial menyebabkan konflik.

BAB III. METODE PENELITIAN

a. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif untuk mentransformasi kapasitas aparat birokrasi desa di Bantul menjadi agen manajemen konflik pasca bencana yang trampil dan cekatan. 1) bagaimana aparat birokrasi desa memandang peran-peran yang bisa dijalankan dalam manajemen konflik pasca bencana alam. 2) bagaimana aparat birokrasi desa mampu menjalankan peran sebagai agen resolusi konflik baik dalam situasi normal maupun situasi pasca bencana alam. 3) Dan bagaimana mendiskusikan aparat birokrasi desa sebagai agen resolusi konflik pasca bencana alam.

b. Teknik pengumpulan data

Data penelitian didapat dari sumber utama yaitu dokumen-dokumen dan buku-buku, film yang berkaitan dengan resolusi konflik pasca bencana alam, dan melakukan *interview* terstruktur ataupun memberikan kuisioner dan *focus group discussion* dengan aparat birokrasi desa tentang dinamika konflik baik vertikal dan horizontal pasca bencana alam, dan mencari alternative penyelesaian konflik.

c. Teknis analisis data

Teknis analisa data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: 1) Untuk menganalisis kapasitas aparat birokrasi desa sebagai agen manajemen konflik akan dipergunakan analisa statistik dengan menggunakan alat ukur Standar Deviasi, untuk melihat sejauh mana posisi kapasitas birokrasi desa dalam mengatasi konflik pasca bencana alam, sebelum diberikan *assessment* untuk menjadi agen resolusi konflik. 2) Menganalisis buku-buku, dokumen bencana, kebijakan bencana alam, indeks konflik

¹⁶ William Ury, *Getting to Peace: Transforming Conflict at Home, at Work and in the World*, New York, 1999

selama terjadinya bencana alam akan dipergunakan analisa framing terhadap dokumen tersebut untuk kemudian dapat diambil makna terdalam dari pesan yang disampaikan.

d. Populasi dan sampel

Populasi penelitian ini adalah aparat birokrasi desa di 3 kecamatan di kabupaten Bantul, dengan mengambil sampel penelitian melalui metode *stratified random sampling*.

e. Lokasi penelitian

Pengambilan lokasi penelitian di Kabupaten Bantul, terkait dengan posisi kabupaten Bantul sebagai daerah yang rawan terhadap bencana gempa bumi, terkait keberadaan Sesar sungai Opak yang masih sering menjadi picu terjadinya gempa bumi maupun ancaman banjir bandang sebagai akibat dari rapuhnya struktur tanah di sepanjang daerah aliran sungai. Di sisi yang lain, terdapatnya kecenderungan aparat birokrasi di desa di Kabupaten Bantul belum memiliki kapasitas manajemen konflik pasca bencana alam yang optimal.

f. Rancangan penelitian

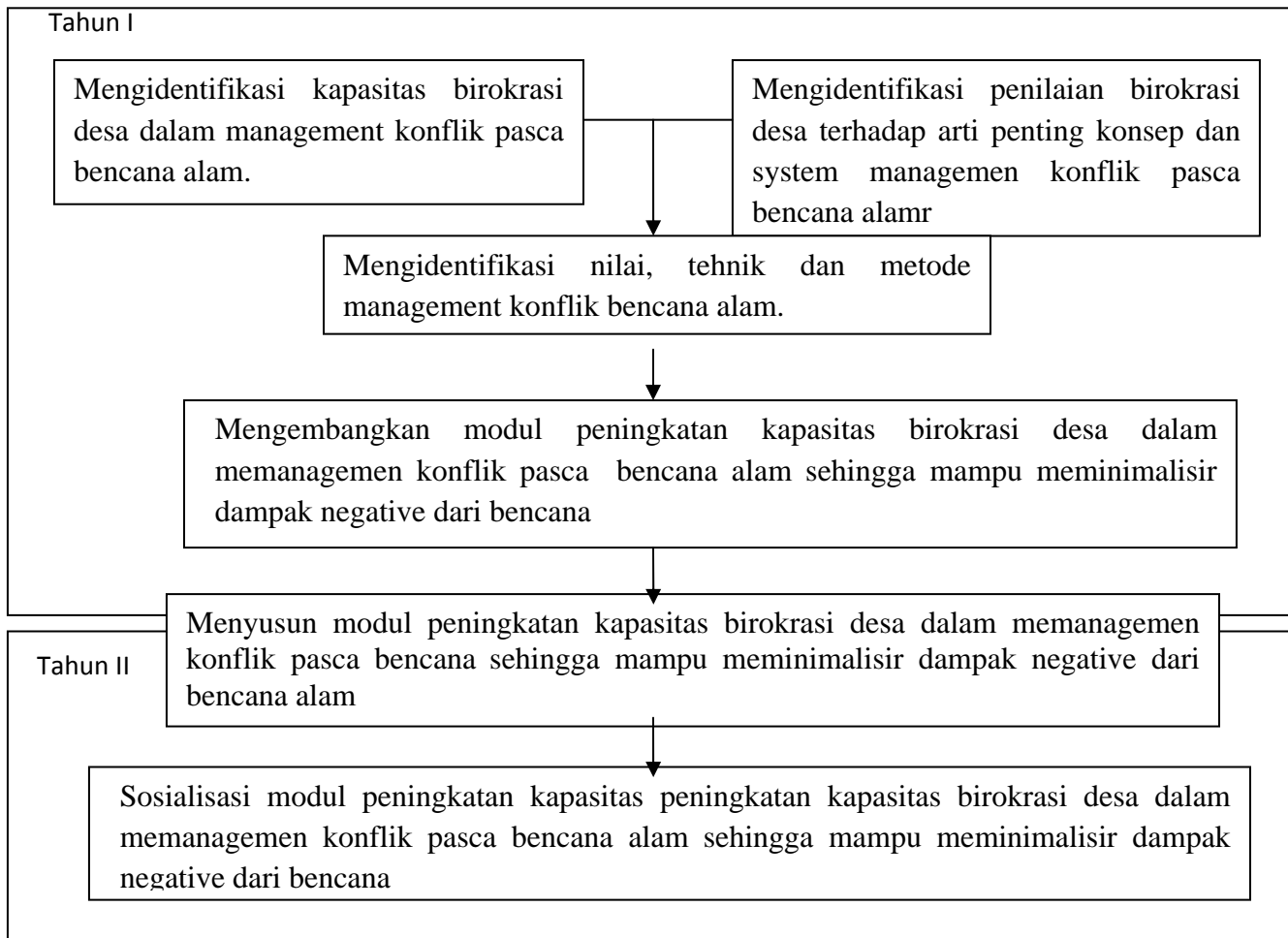
Tahap penelitian dilakukan dengan mengikuti rancangan sebagai berikut:

- 1) Mengidentifikasi penilaian aparat birokrasi desa terhadap ketrampilan manajemen konflik pasca bencana alam, melalui beberapa aktivitas: (a) menentukan subyek penelitian (b) menyusun panduan survey dan pedoman wawancara
- 2) Mengidentifikasi kapasitas organisasi birokrasi desa sebagai agen manajemen konflik pasca bencana alam di kabupaten Bantul, melalui beberapa aktivitas (a) menentukan subyek penelitian (b) menyusun panduan dan pedoman *focus group discussion* (c) menyelenggarakan *focus group discussion*.
- 3) Mengidentifikasi nilai, tehnik dan metode manajemen konflik pasca bencana alam, melalui aktivitas : (a) studi pustaka terhadap nilai, tehnik dan metode manajemen konflik pasca bencana untuk mendapatkan *lesson learned* dari berbagai wilayah bencana yang mendekati dengan karakteristik birokrasi desa di kabupaten Bantul (b) melakukan *expert meeting* untuk mendapatkan masukan dalam proses manajemen bencana yang ramah dengan subyek penelitian
- 4) Mengembangkan modul peningkatan kapasitas aparat birokrasi desa sebagai agen manajemen konflik pasca bencana alam di kabupaten Bantul, melalui aktivitas (a) merancang modul peningkatan kapasitas aparat birokrasi di desa sebagai agen

managemen konflik pasca bencana alam (b) melakukan diskusi terstruktur dalam membuat rancangan model peningkatan kapasitas aparat birokrasi desa (c) melakukan ujicoba model tersebut kepada kelompok kecil (d) penyempurnaan model (e) melakukan desiminasi model.

- 5) Menyusun modul peningkatan kapasitas aparat birokrasi desa sebagai agen manajemen konflik pasca bencana alam di kabupaten Bantul, melalui aktivitas (a) penyiapan materi modul (b) mengkonsultasikan modul kepada pakar manajemen bencana
- 6) Dan mensosialisasikan modul tersebut kepada aparat birokrasi desa sebagai agen manajemen konflik pasca bencana alam di kabupaten Bantul, melalui aktivitas (a) mengundang aparat birokrasi desa di 3 kecamatan Kabupaten Bantul (b) menentukan jadwal pelaksanaan sosialisasi (c) menentukan narasumber dalam pelaksanaan sosialisasi (d) pelaksanaan sosialisasi.

Kegiatan-kegiatan tersebut dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:



BAB IV. PEMBIAYAAN

No	Jenis Pengeluaran	Rincian Anggaran	
		Tahun I	Tahun II
1	Pelaksana (gaji dan upah)	14.700.000	14.700.000
2	Bahan aus (material penelitian)	5.350.000	5.600.000
3	Perjalanan	9.000.000	9.000.000
4	Pertemuan/lokakarya/seminar	5.500.000	5.050.000
5	Laporan/Publikasi	3.700.000	3.700.000
6	Lain-lain	2.500.000	1.500.000
	Total Anggaran	42.450.000	40.000.000
	Tota Anggaran Keseluruhan		82.450.000

DAFTAR PUSTAKA

- Akcinaroglu, S., J. M. DiCicco, and E. Radziszewski. 2008. *Avalanches and Olive Branches: Natural Disasters and Peacemaking between Interstate Rivals*, A paper for the Annual Meeting of the International Studies Association, February 27 - March 3, 2007
- Crocker, A. Chester, Fen Osler Hampson, and Pamela Aall, *Turbulent Peace: The Challenges of Managing Conflict*, Washington D.C, United States Institutes of Peace, 2001
- Burton, John and Frank Dukes, *Conflict: Reading in Management and Resolution*, New York, St. Martin, 2005
- Cobb, Roger dan Charles Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Allyn and Bacon, Boston, 1999
- Fisher, Roger, William Ury, Bruce Patton, *Getting to Yes: Teknik Berunding Menuju Kesepakatan Tanpa Memaksakan Kehendak*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2005
- Gurr, Ted, *Why Men Rebel*, New Jersey, Princenton University Press, 2000
- Malik, Ichsan, *Manual Pelatihan Pembangunan Perdamaian dan Pencegahan Konflik*, Jakarta, SERAP, 2006
- Nel, P. and Righarts, M. "Natural Disasters and the Risk of Violent Civil Conflict". *International Studies Quarterly*, vol. 52, 2008
- Scherrer, Christian P. , *Structural Prevention of Ethnic Conflict*, Basingstoke, Palgrave Mac Millan, 2002
- Trijono, Lambang (ed), *The Making of Ethnic & Religious Conflicts in Southeast Asia: Case and Resolution*, Yogyakarta, CSPS Books, 2003
- Ury, William, *Getting to Peace: Transforming Conflict at Home, at Work and in the World*, New York, 1999
- William, I Zartman, Guy Olivier Faure, *Escalation and Negotiation in International Conflict*, New York, Cambridge University Press, 2005
- William, I Zartman, *Negotiation and Conflict Management: Essays on Theory and Practice*, London, Routledge, 2008

LAMPIRAN

1. Justifikasi Anggaran

Rincian Anggaran Tahun 2012

1.1. Anggaran untuk Pelaksana (Gaji dan Upah)

No	Nama Pelaksana	Peran/Kegiatan Utama	Jumlah jam/minggu	Honor/jam	Jumlah
1	Drs. Suswanto, M.Si	Peneliti Utama	12 x 40 minggu	10,000	4.800.000
2	Bambang Wahyu N, S.IP, MA	Peneliti	12 x 40 minggu	6,250	3.000.000
3	5 orang pembantu	Pembantu Peneliti	12 x 5 x 40	2.875	6.900.000
Jumlah					14.700.000

1.2. Anggaran Komponen peralatan

No	Nama Bahan/Peralatan	Volume	Harga Satuan	Jumlah Harga
1	Kertas HVS 80 gram	3 rim	33.300	100,000
2	Kertas continuous form 3 play	2 box	250.000	500,000
3	Alat tulis (notes, ballpoint, pensil, metaplan, kertas manila)	100 set	15.000	3,000,000
4	Flash disk 4 G	5 buah	120.000	600,000
5	CD Blank	2 pak	100.000	200,000
6	Tinta Printer Hitam	2 tube	250.000	500,000
7	Tinta Printer Colour	2 unit	225.000	450,000
Jumlah				5.350,000

1.3. Anggaran Komponen Perjalanan

No	Kota/Tempat Tujuan	Volume	Harga Satuan	Harga
1	Yogyakarta	4 x 7 orang	53.571	1,500,000
2	Kecamatan Jetis (7 Desa)	7 x 7 orang	51.020	2,500,000
3	Kecamatan Bambang Lipuro (7 Desa)	7 x 7 orang	51.020	2,500,000
4	Kecamatan Imogiri (7 Desa)	7 x 7 orang	51.020	2,500,000
		Jumlah		9000.000

1.4. Anggaran Komponen Pertemuan/Lokakarya

No	Uraian Kebutuhan	Volume	Harga Satuan	Jumlah harga
1	Uang Transport	50 orang	50.000	2.500.000
2	Konsumsi	60 orang	58.330	3.500.000
		Jumlah		5.500.000

1.5. Anggaran Komponen Laporan/Publikasi

No	Uraian Kegiatan	Volume	Biaya Satuan	Jumlah Harga
1	Penulisan draft laporan	1 laporan	700.000	700.000
2	Penggandaan draft laporan	30 ex	20.000	600.000
3	Revisi laporan	1 laporan	350.000	350.000
4	Foto copy dan penjilidan	10 laporan	30.000	300.000
5	Pengepakan dan pengiriman	1 kali	500.000	500.000
6	Publikasi dan dokumentasi	5 kegiatan	250.000	1.250.000
		Jumlah		3.700.000

1.6. Laporan Komponen Lain-Lain

No	Uraian Kegiatan	Volume	Biaya Satuan	Jumlah Harga
1	Rapat-rapat	20 kali	100.000	2.000.000
2	Penyusunan Instrumen	1 kali	500.000	500.000
				2.500.000

2. DUKUNGAN TERHADAP PELAKSANAAN PENELITIAN

Tidak ada

3. SARANA DAN PRASARANA

Sarana dan prasarana yang dipergunakan antara lain; computer, laptop, LCD projector, Overhead Projector, Tape Recorder, dan ruang kelas multimedia. Sarana ini adalah milik jurusan ilmu Pemerintahan Fisipol UMY, Ruang Simulasi Sidang dan Negosiasi, yang dapat dipergunakan untuk menunjang pelaksanaan penelitian dan sosialisasi modul peningkatan kapasitas birokrasi desa sebagai agen pencegahan konflik pasca bencana.