

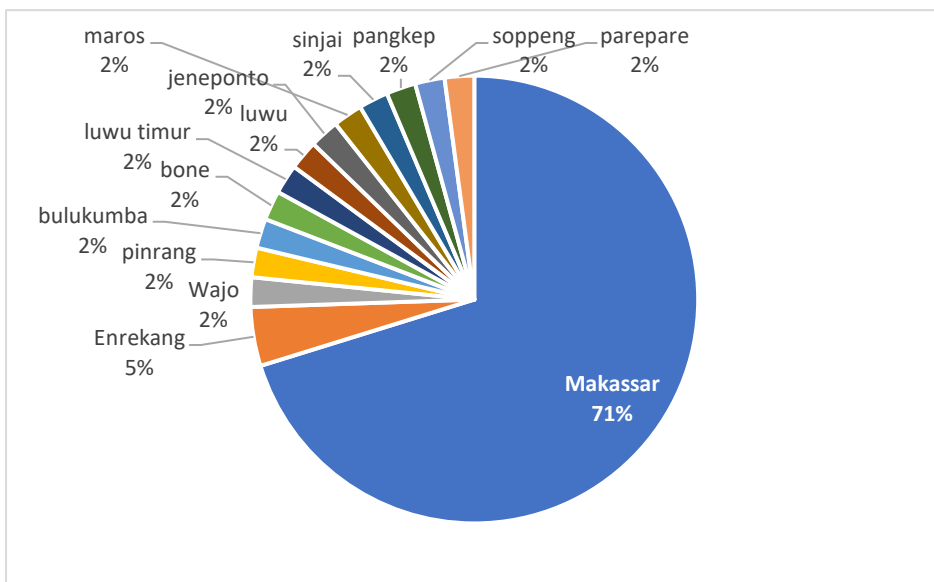
BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Konflik sosial merupakan salah satu tantangan signifikan yang dihadapi oleh masyarakat modern. Konflik menjadi persoalan publik yang membutuhkan perhatian khusus. Dimana pemerintah tidak mampu menyelesaikan persoalan konflik sendiri, tetapi harus melibatkan berbagai aktor. Selain itu, kemajuan pengetahuan, teknologi dan kebudayaan menjadikan konflik semakin kompleks.

Sulawesi Selatan, sebagai salah satu provinsi di Indonesia, tidak terlepas dari potensi konflik yang dapat mengganggu stabilitas dan kesejahteraan masyarakat. Data menunjukkan bahwa selama periode 2021-2025, terjadi 47 kejadian konflik di Sulawesi Selatan, dengan 33 di antaranya terjadi di Kota Makassar (Kesbangpol Sulsel, 2025). Konflik-konflik ini meliputi konflik agraria sebanyak 5 kejadian dan konflik horizontal sebanyak 42 kejadian. Data persebaran konflik di berbagai kabupaten dan kota yang dijabarkan pada tabel berikut:

Gambar 1. 1 Data Konflik di Sulawesi Selatan berdasarkan sebaran Kabupaten/Kota



Sumber: Kesbangpol Sulsel, 2025

Data konflik yang terjadi di Sulawesi Selatan menunjukkan persebaran yang tidak merata di berbagai kabupaten dan kota. Dari 14 wilayah yang tercatat, Kota Makassar memiliki jumlah konflik tertinggi dengan 33 kejadian, jauh melampaui daerah lainnya. Kabupaten Enrekang berada di posisi kedua dengan 2 kejadian konflik. Sementara itu, 12 kabupaten/kota lainnya, yaitu Kabupaten Wajo, Pinrang,

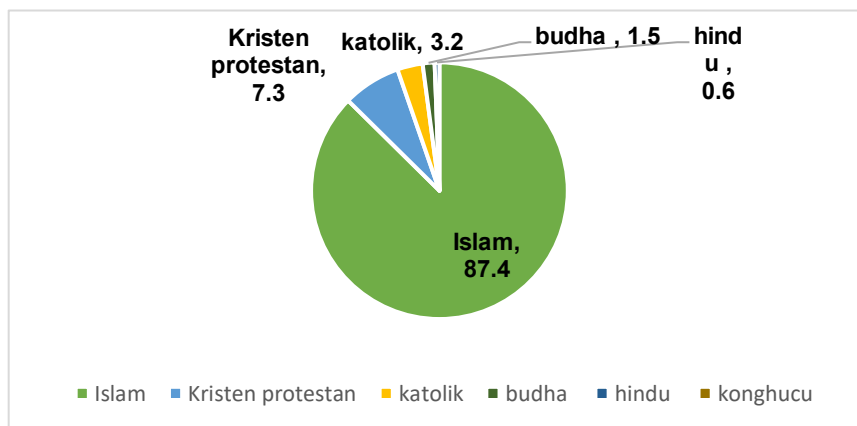
Bulukumba, Bone, Luwu Timur, Luwu, Jeneponto, Maros, Sinjai, Pangkep, Soppeng, dan Kota Pare-pare, masing-masing hanya mencatat 1 kejadian konflik. Data ini menunjukkan bahwa Kota Makassar merupakan wilayah yang paling rentan terhadap konflik di Sulawesi Selatan, sehingga memerlukan perhatian khusus dalam upaya pencegahan dan penanganan konflik.

Kota Makassar, sebagai ibukota Provinsi Sulawesi Selatan dan pusat perekonomian kawasan Indonesia Timur, menghadapi masalah konflik yang kompleks dan multidimensi. Data menunjukkan bahwa selama periode 2021-2025, terjadi 33 kejadian konflik di Kota Makassar (Kesbangpol Sulsel, 2025). Angka ini menjadikan Makassar sebagai wilayah dengan intensitas konflik tertinggi di Sulawesi Selatan, menyumbang 70,2% dari total 47 kejadian konflik yang tercatat di seluruh provinsi.

Penanganan konflik di Kota Makassar menghadapi tantangan. Hal ini berdasarkan berbagai referensi dan observasi awal yang dilakukan penulis ditemukan beberapa masalah dalam pencegahan konflik di Kota Makassar yakni:

Pertama, dalam aspek keberagaman, Kota Makassar memiliki keragaman agama yang cukup signifikan. Hal ini dapat menjadi potensi terjadinya konflik jika tidak dikelola dengan baik. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (2024), komposisi penduduk Makassar berdasarkan agama yakni sebagai berikut:

Gambar 1. 2 Komposisi penduduk berdasarkan agama di Kota Makassar tahun 2024



Sumber: BPS kota Makassar, 2024

Diagram tersebut menunjukkan komposisi penduduk berdasarkan agama, di mana Islam mendominasi dengan persentase sebesar 87,4%. Kelompok agama terbesar berikutnya adalah Kristen Protestan sebesar 7,3%, disusul Katolik 3,2% dan Buddha 1,5%. Sementara itu, Hindu sebesar 0,6%, dan Konghucu menempati porsi paling kecil. Data ini menggambarkan struktur masyarakat yang mayoritas beragama Islam, namun tetap memiliki keberagaman agama yang perlu dikelola dalam kerangka toleransi dan kerukunan sosial. Keragaman agama ini menjadi salah satu

karakteristik penting dari dinamika sosial di Kota Makassar. Keragaman agama, meskipun secara ideal memperkaya kehidupan sosial-budaya, juga menciptakan tantangan dalam pengelolaan konflik. Data konflik agama di Kota Makassar menunjukkan bahwa perbedaan keyakinan kadang menjadi basis dari ketegangan sosial. Misalnya, penolakan pembangunan gereja di Kecamatan Tamalanrea (2022) dan serangan bom bunuh diri di Gereja Katedral Makassar (2021) menggambarkan bagaimana isu agama dapat menjadi titik gesekan yang serius dalam masyarakat. Masalah empiris terkait keragaman agama di Makassar juga terlihat dari kecenderungan segregasi spasial berdasarkan afiliasi keagamaan. Beberapa kawasan seperti Kecamatan Tamalanrea memiliki konsentrasi komunitas Kristen yang lebih tinggi karena keberadaan kampus dan perumahan pendatang, sementara daerah seperti Bontoala memiliki konsentrasi penduduk Muslim yang tinggi. Segregasi ini memperkuat identitas keagamaan in-group dan memperlemah interaksi antar-komunitas agama, sehingga meningkatkan risiko kesalahpahaman dan konflik berbasis agama.

Kedua, Kompleksitas konflik agama di Kota Makassar tercermin dari rumitnya struktur interaksi antar-aktor dalam upaya pencegahan dan penanganan konflik berbasis agama. Penelitian pendahuluan oleh Pusat Penelitian Konflik dan Perdamaian Universitas Hasanuddin (2023) mengidentifikasi setidaknya 7 lembaga yang memiliki mandat langsung terkait kerukunan umat beragama di Makassar, termasuk Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), Kementerian Agama Kota Makassar, Kesbangpol, dan beberapa organisasi masyarakat sipil berbasis keagamaan. Dimana masing – masing Lembaga ini memiliki keterbatasan kapasitas kelembagaan dalam mengkoordinasikan respons terhadap potensi konflik. Meskipun terdapat beberapa lembaga dan forum pencegahan konflik, efektivitas kerja mereka kerap terhambat oleh tumpang tindih kewenangan, kurangnya sinkronisasi program, dan lemahnya mekanisme komunikasi antar-lembaga. Kondisi ini menyebabkan upaya pencegahan konflik menjadi reaktif dan fragmentaris, bukan proaktif dan sistematis.

Kompleksitas ini menjadi masalah empiris ketika terjadi tumpang tindih kewenangan dan kurangnya koordinasi antar lembaga. Dalam kasus penolakan pembangunan gereja di Tamalanrea (2022), respons yang tidak terkoordinasi antara FKUB, Kementerian Agama, dan pemerintah kota menghasilkan penanganan yang tidak optimal. FKUB cenderung mendorong dialog antar pemuka agama, sementara Kesbangpol lebih berfokus pada aspek keamanan, dan pemerintah kota mengutamakan aspek perizinan. Perbedaan pendekatan ini menciptakan inkonsistensi dalam penanganan yang akhirnya memperkeruh situasi. Dimensi kompleksitas juga terlihat dari interdependensi antara konflik agama dengan faktor-faktor lain seperti politik, ekonomi, dan budaya. Penolakan kegiatan keagamaan minoritas di Kecamatan Manggala (2021) tidak semata-mata dipicu oleh perbedaan teologis, tetapi juga dipengaruhi oleh persaingan ekonomi dan kecemburuan sosial. Demikian pula, ujaran kebencian berbasis agama pada konteks elektoral (2024) memperlihatkan bagaimana isu agama sering dimanipulasi untuk kepentingan politik.

Adapun Lembaga dan forum yang berkaitan erat dengan pencegahan konflik umumnya dibentuk dengan dasar hukum yang jelas. Selain itu fungsi dan anggotanya telah diatur sedemikian rupa. Berikut adalah lembaga atau forum yang terlibat dalam pencegahan konflik di Kota Makassar :

Tabel 1. 1 Lembaga atau Forum Pencegahan Konflik di Kota Makassar

No	Lembaga	Fungsi Utama	Keanggotaan
1.	Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat (FKDM)	Pemantauan dan deteksi dini potensi konflik, penyusunan sistem peringatan dini	Pemerintah kota, tokoh masyarakat, tokoh agama, akademisi, LSM
2.	Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB)	Memelihara harmoni antar umat beragama, mediasi konflik bernuansa agama	Tokoh-tokoh agama dari berbagai agama di Makassar
3.	Forum Pembauran Kebangsaan (FPK)	Memperkuat integrasi sosial, mengelola keberagaman etnis	Pemerintah kota, tokoh masyarakat dari berbagai etnis
4	Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol)	Koordinasi kebijakan ketahanan nasional dan penanganan konflik sosial	Aparat pemerintah kota
5.	Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkopimda)	Koordinasi antar institusi pemerintah dalam penanganan isu keamanan dan konflik	Walikota, Kapolrestabes, Dandim, Kajari, Ketua Pengadilan Negeri
6.	Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme (FKPT) Tingkat Provinsi	Pencegahan radikalisme dan ekstremisme kekerasan	BNPT, Pemerintah Provinsi, akademisi, tokoh masyarakat
7.	Forum RT/RW Tingkat Kelurahan	Penyelesaian konflik berbasis kewilayahan tingkat grassroot	Ketua RT/RW, tokoh masyarakat setempat
8.	Tim Terpadu Penanganan Konflik Sosial	Penanganan konflik sosial secara komprehensif dan terpadu	Lintas SKPD, Kepolisian, TNI
9.	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Tingkat Kelurahan	Pemberdayaan masyarakat dan pencegahan konflik berbasis komunitas	Tokoh masyarakat, perwakilan kelurahan

Sumber: Badan Kesbangpol Kota Makassar, 2025

Dalam upaya pencegahan konflik di Kota Makassar, berbagai forum berperan aktif sesuai dengan fungsinya masing-masing. Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Makassar merupakan forum yang beranggotakan tokoh-tokoh agama dari berbagai latar belakang. Mereka berperan dalam menjaga kerukunan antar umat beragama melalui dialog, kerjasama, dan saling pengertian. FKUB aktif mengadakan pertemuan rutin, seminar, dan kegiatan yang melibatkan berbagai komunitas agama untuk memperkuat toleransi dan harmoni sosial.

Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat (FKDM) Makassar, terdiri dari berbagai elemen masyarakat, termasuk tokoh masyarakat, akademisi, LSM, dan perwakilan pemerintah. Forum ini berperan dalam mendeteksi potensi konflik secara dini dan melakukan tindakan pencegahan. Mereka aktif memantau dinamika sosial, mengidentifikasi isu-isu yang berpotensi memicu konflik, serta mengkoordinasikan upaya penanganan dengan pihak terkait.

Forum Pembauran Kebangsaan (FPK) Makassar beranggotakan tokoh-tokoh dari berbagai latar belakang etnis dan budaya. Mereka berperan dalam mempromosikan persatuan, menghargai keberagaman, dan memperkuat identitas kebangsaan. FPK menyelenggarakan berbagai kegiatan seperti dialog budaya, pertukaran pemuda antar etnis, serta kampanye anti-diskriminasi untuk membangun kohesi sosial yang kuat di Kota Makassar. Forum-forum tersebut, bersama dengan lembaga lainnya, memainkan peran penting dalam menjaga stabilitas dan harmoni sosial di Kota Makassar. Melalui kerjasama dan koordinasi antar aktor yang terlibat, potensi konflik dapat dideteksi dan ditangani secara dini. Walaupun demikian, forum – forum ini dianggap belum optimal menjalankan fungsinya untuk mencegah konflik di kota Makassar.

Ketiga, dimensi dinamika dalam konflik agama di Kota Makassar menggambarkan perubahan dan evolusi pola konflik keagamaan dari waktu ke waktu. Data konflik agama di Makassar selama periode 2019-2024 menunjukkan pola yang fluktuatif, dengan intensitas yang meningkat pada momen-momen tertentu seperti periode elektoral atau setelah kejadian pemicu seperti serangan terorisme. Masalah empiris terkait dinamika konflik agama adalah transformasi manifestasi konflik dari bentuk konvensional ke bentuk yang lebih modern. Pada tahun 2021, konflik agama masih dominan berbentuk fisik (seperti serangan bom di Gereja Katedral) dan penolakan pendirian rumah ibadah. Namun pada 2022-2024, konflik agama semakin banyak muncul dalam bentuk ujaran kebencian di media sosial dan manipulasi sentimen keagamaan untuk kepentingan politik. Transformasi ini belum diimbangi dengan adaptasi kelembagaan yang memadai. Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan lembaga terkait masih mengandalkan pendekatan konvensional berupa dialog tatap muka dan pertemuan formal, sementara arena konflik semakin bergeser ke ruang digital. Dinamika juga terlihat dari perubahan aktor yang terlibat dalam konflik agama. Jika sebelumnya konflik agama didominasi oleh keterlibatan tokoh agama formal dan organisasi keagamaan tradisional, kini semakin banyak melibatkan kelompok-kelompok informal, komunitas online, dan influencer agama. Misalnya, ujaran kebencian berbasis agama pada konteks pemilihan umum tahun 2024 banyak disebar oleh akun-akun anonim dan kelompok-kelompok

WhatsApp yang sulit dilacak dan tidak memiliki struktur formal. Pergeseran ini menciptakan tantangan baru dalam upaya pencegahan dan penanganan konflik agama di Makassar.

Kota Makassar, sebagai pusat perekonomian di Indonesia bagian timur, memiliki intensitas interaksi antar aktor yang sangat tinggi dengan berbagai kepentingan. Hal ini menjadikan terjadinya konflik sebagai sesuatu yang tak terhindarkan. Dalam 5 tahun terakhir, tercatat berbagai jenis konflik yang terjadi di Kota Makassar. Salah satu konflik yang cenderung berulang di Kota Makassar yakni Konflik SARA. Berdasarkan Laporan pemantauan Kesbangpol Sulawesi Selatan tahun 2025 terdapat 13 kasus. Walaupun jumlahnya relatif sedikit, namun memiliki dampak sosial yang sangat sensitif dan berpotensi mengganggu stabilitas kota secara signifikan. Konflik agama juga dalam perspektif Coser, L. A. (1957) dikategorikan sebagai konflik non realistik. Dimana jenis konflik ini tidak berakar pada tujuan atau kepentingan yang nyata, melainkan muncul karena kebutuhan untuk melepaskan ketegangan, frustrasi, atau emosi, seperti kemarahan atau kebencian. Dalam konflik ini, tindakan permusuhan bukan diarahkan untuk mencapai hasil tertentu, tetapi lebih sebagai pelampiasan emosional. Hal ini membuat susah untuk dicegah.

Dalam beberapa tahun terakhir, terjadi beberapa konflik bernuansa agama di Kota Makassar, termasuk penolakan pembangunan rumah ibadah, serangan teroris, dan ketegangan antar kelompok agama. Data dari Kesbangpol Kota dan Provinsi Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa dari tahun 2021 hingga 2024, setidaknya terdapat beberapa kasus konflik agama yang signifikan yang dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1. 2 Daftar Konflik SARA di Kota Makassar

Tahun	Konflik	Lokasi	Pemicu Utama
2021	Serangan Bom Bunuh Diri di Gereja Katedral Makassar	Gereja Katedral Makassar	Kelompok teroris Jamaah Ansharut Daulah (JAD) mengklaim bertanggung jawab atas serangan tersebut.
	Kontroversi penggunaan loudspeaker masjid	Kecamatan Rappocini	Perbedaan persepsi tentang intensitas dan durasi penggunaan pengeras suara untuk kegiatan ibadah
	Penolakan kegiatan keagamaan minoritas oleh kelompok masyarakat	Kecamatan Manggala	Misinterpretasi ajaran dan kurangnya komunikasi
2022	Penolakan Pembangunan Gereja di Makassar (2022)	Kecamatan Tamalanrea	Penolakan didasari oleh kekhawatiran warga akan

Tahun	Konflik	Lokasi	Pemicu Utama
			terganggunya keharmonisan antar umat beragama di daerah tersebut.
	Vandalisme terhadap fasilitas ibadah	Kecamatan Tallo	Pihak tidak bertanggung jawab merusak bagian luar sebuah tempat ibadah
	Konflik terkait pelaksanaan ritual keagamaan di ruang publik	Kecamatan Panakkukang	Perbedaan pandangan tentang penggunaan ruang publik untuk kegiatan keagamaan tertentu
2023	Penolakan penceramah dari luar daerah	Kecamatan Biringkanaya	Resistensi terhadap pandangan keagamaan yang dianggap berbeda dari mayoritas setempat
	Konflik internal kepengurusan rumah ibadah	Kecamatan Bontoala	Perbedaan pendapat tentang manajemen dan penggunaan dana rumah ibadah
2024	Konflik akibat ujaran kebencian berbasis agama pada konteks elektoral	Beberapa kecamatan	Polarisasi politik berbasis identitas agama
	Kontroversi perizinan pendirian rumah ibadah baru	Kecamatan Manggala	Interpretasi berbeda terhadap persyaratan pendirian rumah ibadah sesuai Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri

Sumber: Siaran pers Kesbangpol Kota Makassar dan Provinsi Sulawesi Selatan, 2025

Konflik-konflik tersebut menunjukkan adanya potensi disharmoni dan ketegangan dalam hubungan antar umat beragama di Kota Makassar. Hal ini menjadi tantangan bagi pemerintah kota, tokoh agama, dan masyarakat untuk menjaga stabilitas sosial dan membangun toleransi.

Berbagai fenomena konflik di Kota Makassar ini tentunya perlu di analisis lebih mendalam. Hal ini karena pendekatan konvensional dalam manajemen konflik cenderung bersifat hierarkis dan kurang mempertimbangkan kompleksitas, keragaman, dan dinamika yang menjadi karakteristik dari sistem sosial perkotaan seperti Makassar. Pendekatan ini juga seringkali gagal mengakomodasi keterlibatan multipihak dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi pencegahan konflik. Sehingga dibutuhkan pendekatan baru.

Pendekatan *interaktif governance* menjadi hal yang penting dalam pencegahan konflik. Nouzari et al. (2022) menunjukkan bahwa tata kelola interaktif dalam manajemen risiko banjir berperan penting dalam menyeimbangkan kepentingan pemangku kepentingan serta meningkatkan kepuasan melalui keterlibatan, sehingga mengurangi potensi konflik hukum. Argumentasi ini sejalan dengan penjelasan Klijn (2016) menegaskan bahwa aspek manajerial dalam tata kelola interaktif sama pentingnya, bahkan mungkin lebih penting, dibandingkan karakter demokratisnya. Aktivitas manajerial yang efektif terbukti berkorelasi dengan inklusi pemangku kepentingan dan kinerja tata kelola.

Adapun pendekatan yang dianggap relevan untuk menganalisis fenomena ini yakni Pendekatan tata kelola interaktif (*interactive governance*) yang dikemukakan oleh Kooiman et al. (2003). Pendekatan ini menekankan pada tiga dimensi utama dalam menganalisis sistem sosial: keragaman (*diversity*), kompleksitas (*complexity*), dan dinamika (*dynamics*). Selain itu, pendekatan tata kelola interaktif juga berfokus pada jenis elemen utama (*elements*), mode tata kelola (*governing modes*), dan tingkatan tata kelola (*orders of governance*) yang berperan dalam sistem pencegahan konflik. Dengan memahami keseluruhan aspek ini secara komprehensif, upaya pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar dapat dirancang secara lebih sistematis dan adaptif untuk mengatasi berbagai tantangan yang muncul dalam masyarakat yang majemuk.

Dengan mempertimbangkan urgensi permasalahan konflik sosial di Kota Makassar dan potensi pendekatan *Interactive Governance* dalam mengatasinya, penelitian ini memiliki relevansi yang tinggi. Melalui kajian yang mendalam dan sistematis, penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada upaya membangun masyarakat yang lebih damai, stabil, dan sejahtera di Kota Makassar.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah pada penelitian ini yakni sebagai berikut:

1. Bagaimana keragaman aktor dalam pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar?
2. Bagaimana kompleksitas kelembagaan dalam pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar?
3. Bagaimana dinamika pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar?
4. Bagaimana model *interactive governance* yang efektif untuk pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menjelaskan dan menganalisis keragaman aktor dalam pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar
2. Menjelaskan dan menganalisis kompleksitas kelembagaan dalam pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar
3. Menjelaskan dan menganalisis dinamika dalam pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar

4. Merumuskan model *interactive governance* yang efektif dalam pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar

1.4 Kegunaan Penelitian

Secara akademik, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pendekatan *interactive governance* dalam konteks pencegahan dan penanganan konflik bernuansa agama di Kota Makassar. Dengan menggunakan metode analisis kualitatif dan kerangka teori yang komprehensif, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang tata kelola publik dan resolusi konflik. Temuan dan analisis dari penelitian ini akan memperkaya diskursus akademik tentang penerapan prinsip-prinsip *interactive governance* dalam situasi konflik yang kompleks dan dinamis.

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan berharga bagi berbagai pemangku kepentingan dalam upaya memperkuat kapasitas kelembagaan dan mekanisme pencegahan konflik di Kota Makassar. Bagi pemerintah daerah, rekomendasi dari penelitian ini dapat menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan dan program yang lebih responsif dan inklusif dalam mengelola keragaman dan menjembatani perbedaan. Bagi tokoh agama dan organisasi masyarakat sipil, temuan penelitian ini dapat menjadi referensi untuk mengembangkan inisiatif dan kemitraan yang lebih sinergis dalam membangun perdamaian dan harmoni sosial. Mode tata kelola kolaboratif yang dihasilkan dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi panduan praktis bagi para aktor dalam merancang dan mengimplementasikan strategi pencegahan konflik yang kontekstual dan berkelanjutan.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Governance

Governance merupakan konsep yang luas dan kompleks, mencakup berbagai aspek pengelolaan dan tata kelola dalam organisasi, institusi, dan sistem sosial. Secara umum, *governance* merujuk pada proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan keputusan tersebut dalam konteks publik maupun privat (Bevir, 2012). Konsep ini menekankan pada pentingnya interaksi dan kolaborasi antara berbagai aktor, baik dari pemerintah, sektor swasta, maupun masyarakat sipil, dalam mengatasi permasalahan dan mencapai tujuan bersama.

Teori *governance* telah berkembang dari waktu ke waktu, dengan kontribusi dari berbagai disiplin ilmu seperti ilmu politik, administrasi publik, ekonomi, sosiologi, dan manajemen. Salah satu teori yang berpengaruh adalah teori *governance network* yang dikemukakan oleh Rhodes (2017). Teori ini melihat *governance* sebagai jaringan yang terdiri dari berbagai aktor yang saling terkait dan berinteraksi dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan. Dalam perspektif ini, peran pemerintah lebih sebagai fasilitator dan koordinator dalam jaringan *governance*, bukan sebagai aktor tunggal yang mendominasi.

Teori lain yang relevan adalah teori *collaborative governance* yang dikembangkan oleh Ansell dan Gash (2008). Teori ini berfokus pada proses

kolaborasi antara pemangku kepentingan dalam governance, termasuk pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil. Kolaborasi dipandang sebagai pendekatan yang efektif untuk mengatasi permasalahan kompleks yang tidak dapat diselesaikan oleh satu aktor saja. Teori ini menekankan pentingnya dialog, kepercayaan, komitmen, dan pemahaman bersama dalam membangun kolaborasi yang efektif.

1.5.2 Interactive Governance

Governance telah menjadi istilah populer dalam ilmu sosial maupun dunia kebijakan. Seperti halnya konsep-konsep lain dalam kosakata populer, istilah Governance memiliki makna berbeda bagi orang yang menggunakannya (Kjær 2004; Pierre 2000). Perbedaan ini seringkali berkisar pada persepsi tentang peran negara, baik dalam pengertian normatif maupun analitis.

Dalam pendekatan yang lebih normatif, seperti yang ditawarkan Bank Dunia (2004) dan buku yang sering dikutip *'Reinventing Government'* (Osborne dan Gaebler 1992), pemerintah sering dipandang gagal memenuhi harapan mereka yang diperintah, sebagaimana ditunjukkan oleh banyak analisis tentang negara yang lemah, tidak stabil, runtuh, atau gagal. Ketika negara tidak mampu memerintah secara efektif, aktor-aktor lain dari pasar dan masyarakat sipil mengambil posisi penting dalam pengelolaan, dan muncul argumentasi untuk mengurangi peran pengelolaan negara. Hal ini diungkapkan dalam frasa 'lebih banyak tata kelola dan lebih sedikit pemerintahan'.

Konsepsi tata kelola umumnya berbasis analitis, namun terdapat pula ide-ide normatif. 'Berinteraksi' seringkali merupakan cara tata kelola yang lebih efektif daripada 'melakukan sesuatu sendiri'. Di antara pendekatan analitis adalah yang memandang tata kelola sebagai jejaring (Sørensen dan Torfing 2007); perspektif lain mengidentifikasi tata kelola dalam situasi lokal (Hohn dan Neuer 2006; Devas 2004), pada tingkat regional seperti Eropa (Marcussen & Torfing 2007), dan dalam perspektif global.

Sejalan dengan pendekatan lain, perspektif tata kelola interaktif berangkat dari asumsi bahwa masyarakat dikelola oleh kombinasi upaya-upaya pengelolaan (Kooiman 2003). Campuran pengelolaan ini merupakan 'jawaban' atas keragaman, dinamika, dan kompleksitas masyarakat yang terus berkembang, serta respons terhadap isu-isu masyarakat utama seperti kemiskinan dan perubahan iklim.

Pendekatan tata kelola interaktif berbeda dari yang lain karena berfokus pada penerapan dan kemunculannya pada berbagai skala masyarakat, dari lokal hingga global, dengan wewenang dan tanggung jawab yang tumpang tindih dan saling bersilangan. Selain jejaring horizontal, semua jenis pengaturan pengelolaan vertikal antara entitas publik dan swasta juga dipandang sebagai tata kelola.

Sumber utama untuk diskusi 'tata kelola' sebagaimana dikonseptualisasikan dalam artikel ini adalah *'Governing as Governance'* (Kooiman 2003), dan penerapannya dalam perikanan dan budidaya (Kooiman et al. 2005; Bavinck et al. 2005 dan Kooiman et al. 1999). Konsep utama di sini adalah 'tata kelola interaktif' yang didefinisikan sebagai: "Keseluruhan interaksi yang dilakukan untuk menyelesaikan masalah masyarakat dan menciptakan peluang masyarakat; termasuk perumusan dan penerapan prinsip-prinsip yang memandu interaksi

tersebut serta kepedulian terhadap institusi yang memungkinkan dan mengontrolnya" (Kooiman, 2003).

Penekanan pada 'interaksi' merupakan inovasi utama dalam pendekatan ini. Interaksi adalah bentuk tindakan spesifik yang dilakukan untuk menghilangkan hambatan dan mengikuti jalur baru, di mana definisi masalah atau peluang bergantung pada masalah yang dihadapi serta posisi dan pemahaman pengamat. Kata sifat 'masyarakat' paling baik dipahami melalui antonimnya, 'pribadi', dan sering diganti dengan kata 'publik' - yaitu segala sesuatu yang memiliki komponen umum, sosial, dan kolektif. Institusi juga termasuk dalam definisi karena dianggap vital bagi setiap interaksi tata kelola. Begitu pula dengan prinsip-prinsip yang mendasari berlangsungnya interaksi dan fungsinya institusi. Asumsinya adalah bahwa pengaturan tata kelola yang tidak memiliki dasar normatif akan mengalami ketidakefektifan dan ketidakabsahan dalam jangka panjang.

Secara teoritis, perspektif interaktif tentang tata kelola mengusulkan bahwa masyarakat terdiri dari sejumlah besar aktor tata kelola, yang dibatasi atau dimampukan dalam tindakan mereka oleh struktur. Aktor, dalam perspektif ini, adalah unit sosial yang memiliki agensi atau kekuatan bertindak. Ini mencakup individu, asosiasi, pemimpin, perusahaan, departemen, dan badan internasional.

Struktur mengacu pada kerangka kerja di mana aktor-aktor ini beroperasi, yang membatasi atau memperluas potensi tindakan mereka dan karenanya harus mereka perhitungkan. Kerangka kerja ini mencakup budaya, hukum, kesepakatan, kemungkinan material dan teknis. Menurut penalaran sosiologis, aktor terus-menerus membuat perubahan pada struktur ini sementara pada saat yang sama dipengaruhi olehnya (Giddens 1979; Berger dan Luckmann 1966). Analisis tata kelola memerlukan perhatian pada kedua dimensi tersebut.

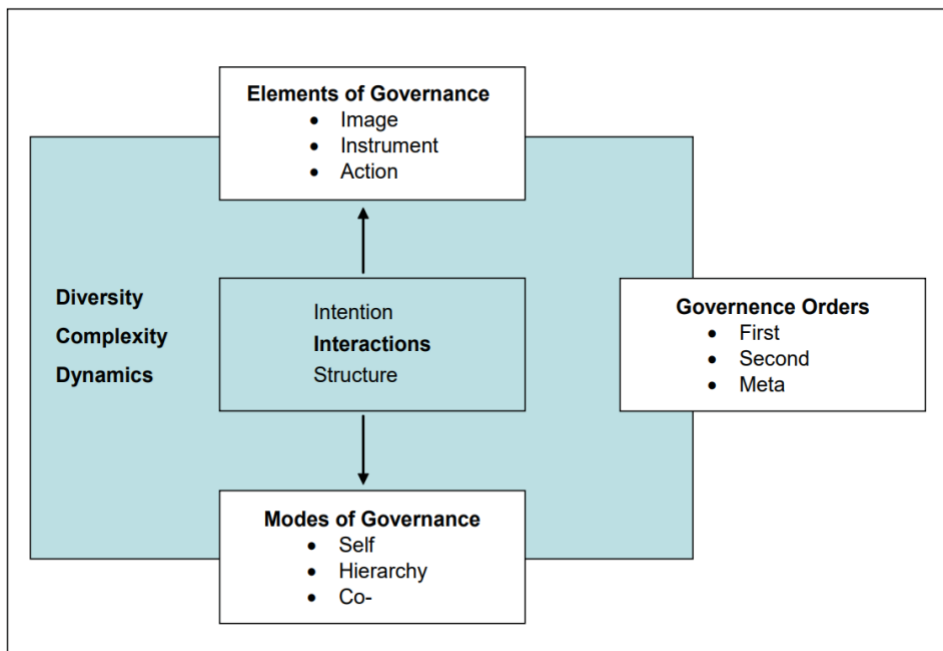
Sebagai pernyataan fakta, pendekatan tata kelola interaktif berpendapat bahwa banyak aktor di berbagai posisi dan tingkat masyarakat terlibat dalam tata kelola. Tetapi ada juga sisi normatif dalam persamaan ini, yaitu pemahaman bahwa partisipasi masyarakat yang luas dalam tata kelola merupakan ekspresi demokrasi dan karenanya merupakan keadaan yang diinginkan. Dengan demikian, kami menganjurkan partisipasi luas dalam tata kelola dari sudut pandang normatif maupun praktis.

Tata kelola interaktif juga menunjukkan bahwa ada perbedaan penting antara manajemen, pembuatan kebijakan, dan tata kelola. Perbedaan antara aktivitas-aktivitas ini tidak sederhana dan tidak jelas, dan dapat bervariasi dengan budaya dan bahasa. Dengan demikian apa yang disebut 'kebijakan' dalam budaya politik Anglo-Saxon mungkin dikenal sebagai '*governance*' dalam tradisi Francophone; penulis Amerika, di sisi lain, mungkin menyebut fenomena yang sama sebagai 'manajemen'. Kami berpandangan bahwa tata kelola adalah istilah yang lebih inklusif, diikuti oleh kebijakan, dengan manajemen sebagai yang paling instrumental dari ketiga konsep tersebut. Dengan demikian tata kelola mempertimbangkan tren dan kebutuhan jangka panjang terkait sumber daya alam, dengan mendasarkan diri pada penilaian institusi dan diskusi tentang nilai-nilai yang akan dicapai. Kebijakan menangani subjek-subjek spesifik dalam kerangka waktu

yang lebih ketat, sedangkan manajemen bergulat dengan dimensi praktis dari implementasinya.

Kemampuan mengelola dari sudut pandang sistem pengelolaan adalah kapasitas untuk menciptakan, mengorganisir, dan melaksanakan interaksi pengelolaan dalam menghadapi keragaman, kompleksitas, dan dinamika. Pada tingkat abstrak, kemampuan mengelola dapat digambarkan sebagai penyeimbangan antara kapasitas sistem pengelolaan dan kebutuhan sistem yang akan dikelola, dengan interaksi tata kelola memainkan peran perantara.

Teori *interaktif governance* menganalisis sistem pengelolaan dalam hal elemen, modus, dan tingkatan tata kelola sebagaimana ditunjukkan Kooiman (2003) sebagai berikut :



Gambar 1. 3 Komponen Model *Interaktif Governance*

Interactive governance merupakan pendekatan yang lebih spesifik dalam konsep *governance*, yang menekankan pada interaksi dinamis antara sistem yang dikelola (*system-to-be-governed*) dan sistem pengelola (*governing system*) (Kooiman, 2003). Pendekatan ini mengakui kompleksitas, keragaman, dan dinamika dalam sistem sosial-ekologi, serta pentingnya adaptasi dan pembelajaran dalam *governance*.

Teori yang dikembangkan oleh Kooiman (2003) mengidentifikasi tiga aspek utama dalam *governance*:

1.5.3 Keragaman (*diversity*)

Mengakui keberagaman aktor, perspektif, kepentingan, dan konteks dalam sistem yang dikelola.

1) Aktor dan kelompok kepentingan

Aktor dan kelompok kepentingan dalam konteks keragaman merujuk pada variasi entitas yang berpartisipasi dalam proses tata kelola, baik secara formal maupun informal. Keragaman aktor mencakup institusi pemerintahan, organisasi masyarakat sipil, kelompok berbasis agama, entitas bisnis, dan individu kunci yang memiliki pengaruh dalam sistem sosial. Kooiman menekankan bahwa keragaman aktor tidak hanya dilihat dari jumlah absolut para pemangku kepentingan, tetapi juga dari heterogenitas karakteristik mereka, termasuk kapasitas, ukuran, dan struktur organisasional. Dalam konteks tata kelola interaktif, keragaman aktor menciptakan sistem sosial yang kompleks dimana berbagai perspektif, kepentingan, dan pendekatan untuk menangani masalah publik dapat berinteraksi, bernegosiasi, dan berkolaborasi.

2) Nilai dan kepentingan

Nilai dan kepentingan sebagai komponen fundamental dari keragaman yang membentuk motivasi dan preferensi aktor dalam sistem tata kelola. Nilai mencerminkan prinsip-prinsip normatif dan aspirasi jangka panjang yang dipegang oleh aktor, sementara kepentingan lebih merefleksikan tujuan dan keuntungan spesifik yang ingin dicapai. Dalam analisisnya, Kooiman menyoroti bahwa keragaman nilai dan kepentingan dapat menjadi sumber inovasi sosial sekaligus tantangan untuk koordinasi kolektif. Nilai-nilai yang berbeda seperti keadilan, efisiensi, kebebasan, atau kesetaraan seringkali membentuk pendekatan yang berbeda terhadap kebijakan dan implementasinya. Keragaman ini dapat memfasilitasi solusi-solusi kreatif untuk masalah kompleks, namun juga berpotensi menciptakan ketegangan dan konflik ketika nilai dan kepentingan yang berbeda dipertaruhkan dalam pengambilan keputusan publik.

3) Tingkat keterlibatan

Tingkat keterlibatan, sebagaimana dijelaskan oleh Kooiman (2003), mengacu pada variasi intensitas dan bentuk partisipasi aktor dalam proses tata kelola pada berbagai level. Framework ini mengidentifikasi bahwa keterlibatan aktor dapat bervariasi dari konsultasi sederhana hingga partisipasi penuh dalam pengambilan keputusan, dan berlangsung pada skala dari lokal hingga global. Kooiman menjelaskan bahwa keragaman tingkat keterlibatan dipengaruhi oleh faktor-faktor struktural seperti desain kelembagaan, mekanisme partisipasi, dan distribusi kekuasaan, tetapi juga oleh faktor-faktor kontekstual seperti kapasitas aktor, akses terhadap arena pengambilan keputusan, dan legitimasi yang dirasakan. Keragaman ini mencerminkan realitas bahwa aktor yang berbeda memiliki kapasitas dan peluang yang berbeda untuk mempengaruhi proses dan hasil tata kelola, menciptakan tantangan untuk memastikan inklusivitas dan representasi yang adil dalam sistem tata kelola interaktif.

4) Sumber daya

Sumber daya merujuk pada distribusi dan variasi aset material dan nonmaterial yang tersedia bagi para aktor untuk berpartisipasi dalam dan mempengaruhi proses tata kelola. Sumber daya ini mencakup aset finansial, teknologi, informasi, legitimasi, otoritas legal, jaringan sosial, dan pengetahuan

khusus atau teknis. Kooiman menekankan bahwa keragaman dalam distribusi sumber daya menciptakan asimetri kekuasaan yang mempengaruhi dinamika interaksi antar aktor. Aktor dengan sumber daya lebih banyak atau lebih beragam cenderung memiliki pengaruh yang lebih besar dalam proses pengambilan keputusan. Konsep ini menyoroti pentingnya memahami bagaimana perbedaan akses terhadap dan kontrol atas sumber daya mempengaruhi kemampuan aktor untuk berpartisipasi secara efektif dalam tata kelola interaktif, dan bagaimana ketidaksetaraan ini dapat menantang prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan dalam proses tata kelola.

1.5.4 Kompleksitas (complexity)

Memahami keterkaitan dan interaksi yang kompleks antara berbagai elemen dalam sistem.

1) Struktur interaksi

Struktur interaksi mengacu pada pola hubungan dan jaringan yang terbentuk antara berbagai aktor dalam sistem tata kelola. Menurut Kooiman, struktur interaksi ini mencakup jalur komunikasi formal dan informal, mekanisme koordinasi, serta hierarki dan hubungan horizontal yang menentukan bagaimana informasi mengalir dan keputusan dibuat. Kompleksitas struktur interaksi terlihat dari banyaknya titik kontak antar aktor, variasi intensitas hubungan, dan konfigurasi jaringan yang terbentuk. Kooiman menekankan bahwa struktur interaksi yang kompleks memerlukan mekanisme koordinasi yang lebih canggih untuk memastikan koherensi tindakan kolektif, serta mempengaruhi biaya transaksi dalam proses tata kelola. Pemahaman terhadap struktur interaksi menjadi krusial untuk mengidentifikasi keunggulan dan kelemahan dalam arsitektur tata kelola, serta untuk merancang intervensi yang dapat meningkatkan efektivitas komunikasi dan kolaborasi antar aktor.

2) Keterkaitan masalah

Keterkaitan masalah merupakan dimensi kompleksitas yang menggambarkan bagaimana berbagai isu dan tantangan dalam sistem tata kelola saling berhubungan dan mempengaruhi. Kooiman berpendapat bahwa masalah-masalah dalam tata kelola jarang berdiri sendiri, melainkan membentuk jaringan isu yang saling terkait dimana perubahan pada satu area dapat menimbulkan konsekuensi tak terduga di area lain. Kompleksitas keterkaitan masalah terlihat dari tingkat interdependensi antar isu, kesulitan dalam mengisolasi variabel-variabel kunci, dan kemunculan properti sistemik yang tidak dapat diprediksi hanya dari pemahaman komponen-komponennya secara terpisah. Implikasi penting dari keterkaitan masalah adalah bahwa pendekatan sektoral atau terisolasi dalam pembuatan kebijakan seringkali tidak efektif, sementara solusi yang mempertimbangkan hubungan antar masalah dan pendekatan sistemik lebih mungkin menghasilkan hasil yang berkelanjutan. Kooiman menekankan bahwa kemampuan untuk mengidentifikasi dan memahami pola keterkaitan masalah merupakan prasyarat untuk tata kelola yang efektif dalam sistem kompleks.

3) Lapisan pemerintahan

Lapisan pemerintahan dalam kerangka kompleksitas merujuk pada keberadaan dan hubungan antar berbagai tingkat otoritas formal, mulai dari lokal hingga global, yang terlibat dalam proses tata kelola. Kooiman mengidentifikasi bahwa tata kelola modern beroperasi dalam sistem multi-level dimana kewenangan dan tanggung jawab didistribusikan—dan seringkali tumpang tindih antar lapisan pemerintahan yang berbeda. Kompleksitas lapisan pemerintahan terlihat dari beragamnya aturan dan mekanisme koordinasi antar tingkat, variasi kapasitas dan sumber daya di masing-masing tingkat, serta tantangan dalam mencapai koherensi kebijakan vertikal. Kooiman menekankan bahwa semakin banyak lapisan pemerintahan yang terlibat, semakin besar kompleksitas prosedural dan administratif yang harus di navigasi, yang dapat memperlambat pengambilan keputusan namun juga potensial menciptakan sistem checks and balances yang lebih kuat. Memahami dinamika antar lapisan pemerintahan menjadi krusial untuk mengidentifikasi titik-titik keputusan kunci dan untuk merancang strategi koordinasi yang efektif dalam tata kelola interaktif.

4) Batas-batas institusional

Batas-batas institusional mengacu pada kejelasan dan derajat tumpang tindih yurisdiksi dan tanggung jawab antar lembaga dan organisasi dalam sistem tata kelola. Kooiman berpendapat bahwa tata kelola modern ditandai oleh batas-batas institusional yang semakin kabur dan porositasnya meningkat, dimana domain kebijakan dan kewenangan tidak lagi secara ketat terisolasi. Kompleksitas batas-batas institusional terlihat dari ambiguitas dalam pembagian tanggung jawab, area yurisdiksi yang tumpang tindih, dan ketidakjelasan tentang siapa yang memiliki otoritas untuk membuat keputusan tertentu. Menurut Kooiman, batas-batas yang kabur ini dapat menciptakan kesenjangan atau redundansi dalam pelayanan publik, tetapi juga dapat membuka peluang untuk kolaborasi lintas-sektoral dan inovasi institusional. Pemahaman terhadap dinamika batas-batas institusional menjadi sangat penting untuk mengidentifikasi baik hambatan koordinasi maupun peluang integrasi dalam tata kelola interaktif, serta untuk merancang mekanisme yang dapat mengelola ketidakpastian dan ambiguitas institusional secara efektif.

1.5.5 *Dinamika (dynamics)*

Menyadari sifat dinamis dan perubahan terus-menerus dalam sistem, serta perlunya adaptasi dan respons yang fleksibel.

1) Perubahan kontekstual

Perubahan kontekstual mengacu pada transformasi lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan lingkungan di mana sistem tata kelola beroperasi. Kooiman menjelaskan bahwa perubahan kontekstual dapat bersifat gradual atau tiba-tiba, direncanakan atau tidak terduga, dan berskala lokal atau global. Aspek kunci dari konsep ini adalah bahwa sistem tata kelola tidak pernah beroperasi dalam kondisi statis, melainkan dalam konteks yang terus berubah yang menimbulkan tantangan dan peluang baru. Kooiman menekankan bahwa perubahan kontekstual ini membutuhkan kemampuan aktor tata kelola untuk memindai lingkungan, mengantisipasi tren yang muncul, dan mengkalibrasi ulang instrumen kebijakan

untuk mempertahankan efektivitas dalam menghadapi kondisi yang berubah. Pemahaman terhadap sifat, kecepatan, dan arah perubahan kontekstual menjadi sangat penting untuk membangun sistem tata kelola yang bersifat antisipatif daripada sekedar reaktif.

2) Ketidakpastian

Ketidakpastian merujuk pada kondisi di mana terdapat keterbatasan kemampuan untuk memprediksi perkembangan sistem tata kelola dan hasil dari intervensi kebijakan. Kooiman mengidentifikasi bahwa ketidakpastian bersumber dari beberapa faktor, termasuk informasi yang tidak sempurna, hubungan sebab-akibat yang tidak jelas, dan perilaku aktor yang tidak sepenuhnya dapat diprediksi. Dinamika ketidakpastian dalam tata kelola interaktif tercermin dalam fluktuasi tingkat kepercayaan terhadap proyeksi masa depan, variabilitas hasil kebijakan, dan kebutuhan untuk membuat keputusan dalam kondisi informasi yang tidak lengkap. Ketidakpastian bukanlah sekedar tantangan teknis yang harus diatasi, melainkan sebuah karakteristik intrinsik dari sistem sosial kompleks yang perlu dikelola dan diintegrasikan ke dalam pendekatan tata kelola. Mengenali dan mengadaptasi sistem tata kelola untuk mengakomodasi ketidakpastian bukan berusaha mengeliminasinya menjadi kunci dalam membangun ketahanan dan kemampuan adaptif.

3) Inovasi dan pembelajaran

Inovasi dan pembelajaran merupakan dimensi dinamika yang berkaitan dengan kemunculan dan integrasi ide, praktik, dan pengetahuan baru dalam sistem tata kelola. Kooiman berpendapat bahwa tata kelola interaktif yang efektif bergantung pada kapasitas sistem untuk menghasilkan, menyalurkan, dan menginstitutionalisasi inovasi serta pembelajaran kolektif. Dinamika inovasi dan pembelajaran tercermin dalam evolusi pendekatan kebijakan, eksperimentasi dengan instrumen tata kelola baru, dan kemampuan sistem untuk belajar dari keberhasilan dan kegagalan. Kooiman menekankan pentingnya mekanisme refleksi sistematis, umpan balik, dan evaluasi yang memungkinkan pengetahuan dan pengalaman ditransformasikan menjadi praktik yang lebih baik. Melalui inovasi dan pembelajaran, sistem tata kelola dapat meningkatkan efektivitasnya dari waktu ke waktu dan menavigasi kompleksitas dan perubahan. Penciptaan kondisi yang memungkinkan inovasi dan pembelajaran seperti toleransi terhadap risiko, ruang untuk eksperimentasi, dan budaya refleksi kritis menjadi aspek penting dalam desain kelembagaan tata kelola interaktif.

4) Adaptasi

Adaptasi mengacu pada kemampuan sistem tata kelola untuk merespon perubahan kondisi eksternal dan internal, serta menyesuaikan strategi, struktur, dan proses untuk mempertahankan efektivitas. Kooiman mengidentifikasi bahwa adaptasi melibatkan respons terhadap umpan balik dari lingkungan, penyesuaian inkremental terhadap pendekatan yang ada, dan kadang-kadang transformasi fundamental dalam paradigma tata kelola. Dinamika adaptasi terlihat dari fleksibilitas aturan dan prosedur, kapasitas untuk memodifikasi strategi berdasarkan hasil yang diamati, dan keterbukaan terhadap restrukturisasi kelembagaan ketika diperlukan. Kooiman (2003) menekankan pentingnya keseimbangan antara stabilitas yang

diperlukan untuk tindakan kolektif yang terkoordinasi dan fleksibilitas yang diperlukan untuk beradaptasi dengan perubahan kondisi. Sistem tata kelola yang terlalu kaku berisiko menjadi tidak relevan atau tidak efektif ketika konteks berubah, sementara sistem yang terlalu fleksibel kekurangan koherensi dan prediktabilitas yang diperlukan untuk tindakan kolektif. Membangun kapasitas adaptif melalui mekanisme pemantauan, evaluasi reguler, dan pembelajaran menjadi elemen kunci dalam tata kelola interaktif yang tangguh dan berkelanjutan.

1.5.6 Elemen Utama Tata Kelola

Kooiman (2003) dalam bukunya "*Governing as Governance*" mengidentifikasi tiga elemen utama dalam tata kelola yang saling terkait, yaitu images (gambaran/pandangan), instruments (instrumen/alat), dan actions (tindakan). Ketiga elemen ini membentuk fondasi konseptual untuk memahami bagaimana tata kelola dioperasikan dalam sistem sosial:

1) Images (Gambaran/Pandangan)

Images atau gambaran merujuk pada konstruksi mental yang mengarahkan pemikiran dan tindakan para aktor dalam tata kelola. Kooiman menekankan bahwa images mewakili visi, nilai, keyakinan, pengetahuan, dan asumsi yang menjadi landasan bagaimana masalah dipahami dan solusi dirumuskan. Images berfungsi sebagai "peta kognitif" yang membentuk persepsi aktor tentang realitas sosial dan cara mengelolanya. Menurut Kooiman: "*Images are not only 'what is,' but also 'what ought to be,' meaning that they have both analytical and normative dimensions*" (Kooiman, 2003, p. 29).

Images memiliki pengaruh kuat dalam menentukan apa yang dianggap sebagai masalah yang perlu dikelola dan bagaimana solusi dipikirkan. Kekuatan images terletak pada kemampuannya membentuk wacana dan arah kebijakan. Gambaran merupakan panduan tentang bagaimana dan mengapa tata kelola dilakukan. Gambaran hadir dalam berbagai jenis: visi, pengetahuan, fakta, penilaian, praanggapan, hipotesis, keyakinan, tujuan, dan sasaran. Gambaran tidak hanya terkait dengan isu spesifik yang dihadapi tetapi juga mengandung asumsi tentang hal-hal fundamental seperti hubungan antara masyarakat dan alam, esensi manusia, dan peran pemerintah. Pertanyaan utamanya bukan apakah aktor yang terlibat dalam tata kelola memiliki gambaran karena setiap orang memilikinya - tetapi seberapa eksplisit dan sistematis gambaran tersebut.

Tragedi Kepemilikan Bersama (*Tragedy of the Commons*) yang dicetuskan oleh Hardin (1968) adalah gambaran yang paling berpengaruh dalam mengelola perikanan (dan mungkin sumber daya alam pada umumnya). Teori ini memprediksi habisnya sumber daya alam yang tak terelakkan jika eksploitasi diserahkan kepada mereka yang menggunakannya. Asumsi yang dibuat adalah bahwa nelayan secara individual termotivasi untuk menangkap lebih banyak ikan bahkan ketika hasil tangkapan sudah menurun, sehingga menyebabkan tragedi bagi semua. Satu respons adalah negara menerapkan tindakan pembatasan; yang lain mengusulkan privatisasi kepemilikan bersama, dengan argumen bahwa kepemilikan pribadi akan memberikan insentif yang cukup untuk perilaku yang terkendali. Kedua argumen

didasarkan pada gambaran tata kelola yang kuat namun bertentangan (McGoodwin 1990; Wilson et al. 2003).

2) *Instruments* (Instrumen/Alat)

Instruments adalah alat dan mekanisme yang digunakan untuk mengimplementasikan *images* dan menerjemahkannya menjadi tindakan nyata. Kooiman (2003, p. 45) menjelaskan bahwa "*Instruments link images to action; they are the 'how' of governing.*"

Instruments dapat bervariasi dari yang "lunak" seperti informasi, edukasi, dan persuasi, hingga yang "keras" seperti regulasi, sanksi, dan penegakan hukum. Pemilihan *instruments* tidak bersifat netral, melainkan mencerminkan relasi kekuasaan dan pendekatan yang diadopsi dalam tata kelola. Kooiman mengidentifikasi beberapa bentuk *instruments*, antara lain:

- Instrumen regulasi dan legal
- Instrumen ekonomi dan fiskal
- Instrumen komunikasi dan informasi
- Instrumen struktur dan organisasi

Instrumen menghubungkan gambaran dengan tindakan. Instrumen bukanlah media netral artinya, perancangan, pemilihan, dan penerapannya sering menimbulkan pertentangan. Rentang instrumen yang tersedia untuk mempengaruhi interaksi masyarakat sangat luas. Instrumen dapat bersifat 'lunak', misalnya informasi, suap, atau tekanan sejawat. Instrumen juga dapat berakar pada ranah hukum atau keuangan, dan melibatkan kasus pengadilan, pajak, izin, atau denda. Ada juga instrumen 'keras' berupa kekuatan fisik. Jelas bahwa pilihan instrumen tidak bebas; posisi seseorang dalam masyarakat menentukan rentang yang tersedia. Selain itu, instrumen memiliki rentang penerapan yang bervariasi, beberapa bersifat umum dan yang lain spesifik, dan mereka sering menunjukkan dinamika mereka sendiri, misalnya kuota yang dapat ditransfer secara individual (ITQ) sebagai instrumen manajemen untuk mengendalikan penangkapan ikan berlebihan telah menjadi tren di seluruh dunia, meskipun sama sekali tidak dirancang untuk tujuan itu (Bavinck et al. 2005).

3) *Actions* (Tindakan)

Actions merujuk pada implementasi konkret dari *instruments* untuk mewujudkan *images*. Kooiman menegaskan bahwa *actions* merupakan "*the putting into effect of instruments*" (Kooiman, 2003, p. 62). *Actions* menggambarkan mobilisasi sumber daya dan aktivitas nyata yang dilakukan oleh aktor tata kelola.

Actions tidak hanya tentang implementasi kebijakan, tetapi juga mencakup bagaimana aktor berimprovisasi, berinovasi, dan beradaptasi ketika menghadapi realitas yang kompleks dan dinamis. Tindakan ini dapat bervariasi dari rutin dan terprogram hingga *ad hoc* dan spontan.

Efektivitas *actions* sangat tergantung pada kesesuaiannya dengan *images* yang mendasarinya dan ketepatan *instruments* yang dipilih. Menurut Kooiman, "*When there is a mismatch between images, instruments, and actions, governance is likely to be ineffective*" (Kooiman, 2003, p. 67).

Actions menerapkan instrumen secara efektif. Ini mencakup implementasi kebijakan sesuai pedoman yang ditetapkan, yang merupakan urusan rutin. Namun, tindakan juga dapat berupa mobilisasi aktor dalam arah baru yang belum terpetakan. Dalam hal ini, para aktor bergantung pada gambaran yang meyakinkan dan meresap secara sosial serta kehendak atau dukungan sosial-politik yang memadai. Interaksi tata kelola yang menjadi esensi perspektif ini muncul secara ringkas di sini.

Terkait elemen-elemen tersebut, berbagai pertanyaan untuk penilaian kemampuan mengelola muncul. Bagaimana gambaran, instrumen, dan elemen tindakan pengelolaan yang digunakan oleh pengelola berkontribusi pada kemampuan mengelola? Dengan cara apa sistem fakta dan nilai, sumber daya, dan modal sosial berkontribusi pada cara pembentukan gambaran pengelolaan, pengembangan instrumen, dan potensi tindakan yang dapat digunakan.

4) Mode Tata Kelola

Kooiman mengidentifikasi tiga mode utama tata kelola yang mencerminkan berbagai pola interaksi antara aktor dalam sistem sosial. Ketiga mode ini bukan merupakan kategori yang terpisah melainkan dapat hadir secara simultan dalam suatu sistem tata kelola:

a) **Self-Governance (Tata Kelola Mandiri)**

Self-governance merujuk pada kapasitas sistem sosial untuk mengatur diri sendiri tanpa intervensi eksternal yang signifikan. Kooiman mendefinisikannya sebagai "*the capacity of social entities to govern themselves autonomously*" (Kooiman, 2003, p. 79).

governance didasarkan pada prinsip otonomi dan *self-organization*, di mana aktor sosial mengembangkan aturan, norma, dan praktik mereka sendiri untuk mengelola masalah bersama. Mode tata kelola ini mengandalkan mekanisme internal seperti nilai bersama, kepercayaan, dan identitas kolektif.

Kooiman menekankan bahwa *self-governance* bukanlah ketiadaan struktur atau aturan, melainkan bentuk pengaturan yang muncul secara organik dari dalam komunitas itu sendiri. Ia juga menyoroti bahwa *self-governance* memiliki keterbatasan, terutama ketika menghadapi masalah yang melampaui kapasitas atau batas-batas komunitas.

b) **Co-Governance (Tata Kelola Bersama)**

Co-governance adalah mode tata kelola yang melibatkan kolaborasi dan kerjasama antara berbagai aktor, baik publik maupun swasta, dalam mencapai tujuan bersama. Kooiman mendefinisikannya sebagai "*forms of societal governance in which public and private actors together solve societal problems or create societal opportunities*" (Kooiman, 2003, p. 97). Karakteristik utama *co-governance* adalah adanya saling ketergantungan, kesetaraan, dan kemitraan antara aktor yang terlibat. Mode ini mengakui bahwa kemampuan untuk mengatasi masalah sosial yang kompleks sering kali tersebar di antara berbagai aktor, sehingga kolaborasi menjadi imperatif.

Beberapa bentuk *co-governance* yang diidentifikasi Kooiman meliputi:

- *Co-management*: kolaborasi dalam pengelolaan sumber daya
- *Public-private partnerships*: kemitraan antara pemerintah dan swasta

- *Networks and regimes*: jaringan dan rezim tata kelola yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan

c) Hierarchical Governance (Tata Kelola Hierarkis)

Hierarchical governance merupakan mode tata kelola yang didasarkan pada hubungan vertikal antara "governors" dan "governed," dengan pola interaksi yang bersifat *top-down* dan formal. Kooiman mendefinisikannya sebagai "*the most classical of governance modes, characterized by a state-society relation expressed in terms of steering and control*" (Kooiman, 2003, p. 115).

Mode ini dicirikan oleh adanya otoritas formal, struktur birokrasi, dan sistem regulasi yang jelas. Pemerintah memainkan peran sentral dalam merumuskan kebijakan, mengalokasikan sumber daya, dan menegakkan aturan. Meskipun sering dikritik karena kurang fleksibel dan kurang responsif terhadap kompleksitas sosial, Kooiman mengakui bahwa *hierarchical governance* tetap memiliki relevansi penting, terutama dalam situasi yang membutuhkan kepastian hukum, standarisasi, dan tindakan kolektif skala besar.

Kooiman juga mencatat bahwa dalam praktiknya, *hierarchical governance* telah mengalami transformasi, dengan adopsi pendekatan yang lebih adaptif, deliberatif, dan berorientasi pada hasil.

d) Tingkatan Tata Kelola

Kerangka teoritis yang dikembangkan di sini juga berkaitan dengan tingkatan tata kelola. Hal ini dapat dibayangkan sebagai tiga lingkaran konsentris yang bersarang seperti lapisan bawang. Lingkaran terluar menangani urusan sehari-hari, dan disebut tata kelola tingkat pertama. Lingkaran kedua - tata kelola tingkat kedua - berkaitan dengan institusi, sedangkan yang ketiga - meta-tata kelola - melibatkan perdebatan tentang nilai dan prinsip yang mendasarinya. Ketiga tingkatan tersebut terkait erat dan selalu tersedia, bahkan ketika tidak dinyatakan secara eksplisit.

e) First-Order Governance (Penanganan Masalah)

First-order governance merujuk pada aktivitas penyelesaian masalah konkret yang dihadapi masyarakat sehari-hari. Kooiman menjelaskan bahwa "*first-order governance focuses on the day-to-day affairs of governing: the solving of societal problems and the creation of societal opportunities*" (Kooiman, 2003, p. 135).

Tingkatan ini berkaitan dengan tindakan langsung untuk mengatasi masalah spesifik dan situasional. *First-order governance* mendahulukan aspek praktis dan operasional dari tata kelola, seperti:

- Identifikasi dan definisi masalah
- Mobilisasi sumber daya
- Implementasi solusi
- Penanganan krisis

Tata kelola tingkat pertama terjadi di mana pun orang dan organisasi mereka berinteraksi untuk menyelesaikan masalah masyarakat dan menciptakan peluang baru. Ini menyediakan sarana untuk menyelesaikan arus masalah yang terus-menerus muncul dalam sistem yang akan dikelola - masalah pasokan, harga, pasar, pekerjaan, kepuasan kerja, dan sebagainya. Dalam masyarakat yang beragam,

kompleks, dan dinamis, tata kelola tingkat pertama menghadapi tantangan khusus. Dimulai dengan identifikasi masalah, proses yang terjadi pertama kali dalam pikiran aktor masyarakat. Langkah pertama dalam proses tata kelola adalah identifikasi dan perumusan masalah masyarakat, di mana masalah tersebut dibedakan dari masalah pribadi berdasarkan skala dan sifatnya yang dibagi bersama. Setelah masalah dan sistem masalah teridentifikasi, perhatian beralih ke ruang solusi. Penting untuk mempertahankan keragaman, kompleksitas, dinamika, dan skala situasi dalam analisis, karena hanya dengan demikian gambaran akan tetap dekat dengan realitas.

f) Second-Order Governance (Pengaturan Kelembagaan)

Second-order governance berkaitan dengan aspek institusional dan struktural yang mengkondisikan bagaimana *first-order governance* berlangsung. Kooiman menyatakan bahwa "*second-order governance focuses on the institutional settings in which first-order governing takes place*" (Kooiman, 2003, p. 153).

Tingkatan ini mencakup desain, pemeliharaan, dan reformasi kerangka kelembagaan, termasuk:

- Struktur organisasi
- Aturan dan prosedur formal
- Mekanisme koordinasi
- Distribusi kewenangan dan tanggung jawab
- Pengembangan kapasitas institusional

Second-order governance sangat penting karena institusi yang berfungsi baik merupakan prasyarat untuk penanganan masalah yang efektif pada tingkat *first-order*. Masalah pada tingkat institusional seringkali mencerminkan dan memperburuk masalah di tingkat operasional.

Tata kelola tingkat kedua berfokus pada pengaturan institusional di mana tata kelola tingkat pertama berlangsung. Di sini, istilah 'institusi' menunjukkan kesepakatan, aturan, hak, hukum, norma, keyakinan, peran, prosedur, dan organisasi yang diterapkan oleh pengelola tingkat pertama untuk membuat keputusan. Institusi menyediakan kerangka kerja dimana tata kelola tingkat pertama berlangsung, dan merupakan titik temu bagi yang dikelola dan yang mengelola. Institusi menyediakan kriteria untuk mengukur keberhasilan dan kegagalan. Tata kelola tingkat kedua menyiratkan pertimbangan ulang dan adaptasi parameter tata kelola tingkat pertama.

g) Meta-Governance (Prinsip-Prinsip Tata Kelola)

Meta-governance merupakan tingkatan tertinggi yang berkaitan dengan nilai-nilai, prinsip, dan norma yang membentuk dan mengarahkan keseluruhan sistem tata kelola. Kooiman mendefinisikannya sebagai "*the governing of governance*" atau "*the normative and principled guidance of governing interactions*" (Kooiman, 2003, p. 170). *Meta-governance* melibatkan refleksi dan dialog tentang:

- Prinsip-prinsip normatif yang mendasari tata kelola
- isi dan tujuan bersama tentang masyarakat yang baik
- Kriteria untuk menilai efektivitas dan legitimasi tata kelola
- Keseimbangan antara berbagai nilai seperti efisiensi, keadilan, dan partisipasi

Menurut Kooiman, "*Meta-governing sets the boundaries for governing at the first and second orders*" (Kooiman, 2003, p. 172). Ia menekankan pentingnya meta-governance sebagai arena untuk menegosiasikan dan mengklarifikasi prinsip-prinsip dasar yang menjadi panduan bagi seluruh sistem tata kelola.

Seperti yang ditunjukkan *Fish for Life* (Kooiman et al. 2005), banyak institusi yang seharusnya mengelola perikanan tangkap tidak memenuhi standar yang diperlukan untuk menjalankan tugas itu secara efektif. Di banyak negara berkembang, struktur organisasi telah disalin dari negara maju, tanpa mempertimbangkan tugas yang sama sekali berbeda yang mereka hadapi. *Fish for Life* berpendapat bahwa dalam banyak kasus negara masih menjadi institusi pengelola utama sementara dalam banyak kasus masalah perikanan memiliki skala yang tidak dapat ditangani negara dengan baik. Institusi internasional, di sisi lain, seringkali terlalu lemah untuk mengisi kesenjangan ini (Jentoft et al. 2005).

h) Konsep Konflik

1. Konflik

Konflik merupakan fenomena yang tak terhindarkan dalam masyarakat dan organisasi. Secara umum, konflik dapat didefinisikan sebagai pertentangan atau ketidaksesuaian antara dua atau lebih pihak, yang dapat melibatkan individu, kelompok, atau organisasi (Rahim, 2001). Konflik dapat timbul karena perbedaan kepentingan, nilai, persepsi, atau tujuan di antara pihak-pihak yang terlibat.

Teori konflik telah dikembangkan dari berbagai perspektif, termasuk sosiologi, psikologi, dan manajemen. Salah satu teori yang berpengaruh adalah teori konflik sosial yang dikemukakan oleh Lewis Coser (1957). Teori ini melihat konflik sebagai bagian integral dari dinamika sosial dan dapat memiliki fungsi positif dalam memperkuat kohesi kelompok dan mendorong perubahan sosial. Namun, konflik juga dapat bersifat disfungsional jika tidak dikelola dengan baik.

Teori lain yang relevan adalah teori manajemen konflik yang dikembangkan oleh Thomas & Kilmann (1978). Teori ini mengidentifikasi lima gaya manajemen konflik: kompetisi (*competing*), kolaborasi (*collaborating*), kompromi (*compromising*), menghindari (*avoiding*), dan akomodasi (*accommodating*). Pemilihan gaya manajemen konflik yang tepat bergantung pada situasi dan tujuan yang ingin dicapai.

Dalam konteks *governance*, konflik seringkali timbul karena perbedaan kepentingan dan perspektif di antara berbagai aktor yang terlibat. Konflik dapat terjadi antara pemerintah dan masyarakat, antara sektor swasta dan masyarakat sipil, atau di antara berbagai tingkat pemerintahan. Pengelolaan konflik yang efektif menjadi penting dalam menjaga stabilitas dan mencapai tujuan bersama dalam *governance*.

Pendekatan *interactive governance* dapat memberikan kerangka yang berguna dalam mengelola konflik dalam konteks *governance*. Dengan mengakui keragaman, kompleksitas, dan dinamika dalam sistem, pendekatan ini mendorong dialog, kolaborasi, dan adaptasi dalam mengatasi konflik. Keterlibatan berbagai pemangku kepentingan, membangun kepercayaan, dan mencari pemahaman bersama menjadi kunci dalam mengelola konflik secara konstruktif dalam kerangka *interactive governance*.

2. Teori Konflik Sosial

Berdasarkan teori konflik sosial yang dikemukakan oleh Lewis A. Coser (1957) dalam tulisannya "*Social Conflict and the Theory of Social Change*", konflik memiliki beberapa fungsi penting dalam proses perubahan sosial. Pertama, konflik dapat mencegah terjadinya kemandekan sistem sosial dengan mendorong inovasi dan kreativitas. Ketegangan antara nilai dan kepentingan yang berbeda, serta pertentangan antara kelompok-kelompok sosial, justru dapat menjadi sumber vitalitas masyarakat. Kedua, konflik dapat menstimulasi kemajuan ekonomi dan teknologi. Tekanan dari kelompok pekerja melalui serikat buruh, misalnya, dapat mendorong manajemen untuk melakukan perbaikan teknis dan peningkatan investasi modal demi meningkatkan produktivitas.

Namun, Coser juga menekankan pentingnya membedakan antara perubahan dalam sistem dan perubahan sistem itu sendiri. Konflik yang terjadi dalam suatu sistem sosial dapat menyebabkan penyesuaian dan pemulihan keseimbangan, sementara konflik yang lebih fundamental dapat mengakibatkan runtuhnya sistem yang ada dan munculnya sistem baru dengan pola hubungan sosial yang berbeda. Faktor utama yang menentukan apakah konflik akan mengarah pada perubahan dalam sistem atau perubahan sistem secara keseluruhan adalah fleksibilitas mekanisme kontrol dalam sistem tersebut. Sistem yang kaku dan menolak perubahan cenderung mengalami konflik yang lebih eksplosif, sementara sistem yang lebih elastis dan terbuka terhadap ekspresi konflik secara langsung akan lebih mampu menyesuaikan diri dengan pergeseran keseimbangan kekuasaan.

3. Konflik Beragama

Konflik beragama merupakan salah satu bentuk konflik yang spesifik, di mana perbedaan keyakinan, praktik, atau identitas agama menjadi sumber pertentangan atau perselisihan. Konflik beragama dapat terjadi di dalam suatu kelompok agama (*intra religious conflict*) atau antar kelompok agama yang berbeda (*interreligious conflict*) (Appleby, 2003).

Teori konflik beragama telah dikembangkan untuk memahami akar penyebab, dinamika, dan dampak dari konflik berbasis agama. Salah satu teori yang berpengaruh adalah teori identitas sosial yang dikemukakan oleh Tajfel & Turner (1979). Teori ini menekankan pentingnya identitas kelompok, termasuk identitas agama, dalam membentuk persepsi, sikap, dan perilaku individu. Konflik dapat timbul ketika identitas kelompok terancam atau terjadi persaingan antara kelompok.

Teori lain yang relevan adalah teori deprivasi relatif yang dikembangkan oleh Gurr, & Duvall (1973), teori ini menjelaskan bahwa konflik dapat timbul ketika suatu kelompok merasa mengalami deprivasi atau ketidakadilan dibandingkan dengan kelompok lain. Dalam konteks konflik beragama, deprivasi dapat berkaitan dengan akses ke sumber daya, hak-hak, atau pengakuan sosial.

Penelitian terdahulu telah mengkaji berbagai aspek konflik beragama, termasuk faktor-faktor yang berkontribusi terhadap konflik, dinamika konflik, dan strategi resolusi konflik. Misalnya, penelitian oleh Fox (2004) menganalisis data dari 101 negara dan menemukan bahwa diskriminasi agama dan keterlibatan agama dalam politik meningkatkan risiko konflik beragama. Penelitian oleh Basedau et al.

(2011) menunjukkan bahwa fragmentasi agama dan politisasi agama berkorelasi dengan intensitas konflik di Afrika Sub-Sahara.

Dalam konteks Indonesia, penelitian terdahulu juga telah mengkaji konflik beragama di berbagai daerah. Misalnya, penelitian oleh Ali-Fauzi et al. (2011) menganalisis konflik Sunni-Syiah di Sampang, Madura, dan mengidentifikasi faktor-faktor seperti politisasi identitas agama, ketidakpercayaan, dan persaingan elit lokal sebagai pemicu konflik. Penelitian oleh Suaedy (2016) mengkaji konflik agama di Poso, Sulawesi Tengah, dan menekankan pentingnya transformasi konflik dan rekonsiliasi pasca konflik.

Pengelolaan konflik beragama memerlukan pendekatan yang sensitif dan inklusif, yang melibatkan dialog antar-iman, pendidikan perdamaian, dan upaya-upaya untuk mempromosikan toleransi dan saling pengertian. Pendekatan *interactive governance* dapat memberikan kerangka yang berguna dalam mengelola konflik beragama, dengan mendorong partisipasi berbagai pemangku kepentingan, membangun kepercayaan, dan mengadaptasi strategi sesuai dengan dinamika konflik yang ada.

Dalam konteks penelitian ini, pemahaman tentang konflik beragama dan pendekatan *interactive governance* menjadi relevan untuk menganalisis dinamika konflik dan upaya pencegahan konflik di Kota Makassar. Dengan mempertimbangkan keragaman agama, kompleksitas hubungan antar-agama, dan dinamika sosial-politik yang ada, penelitian ini berupaya memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang akar penyebab konflik dan strategi pencegahan yang efektif dalam kerangka *interactive governance*.

1.6 Penelitian terdahulu

Berikut ini adalah matriks perbandingan penelitian Anda tentang tata kelola interaktif untuk pencegahan konflik di Kota Makassar dengan studi-studi sebelumnya:

Tabel 1. 3 Matriks Perbandingan Penelitian Terdahulu

	Penulis, Tahun dan judul	Hasil kajian	Persamaan	Perbedaan
1.	Triyanti, A., Bavinck, M., Gupta, J., & Marfai, M. A. (2017) Social capital, interactive governance and coastal protection: The effectiveness of mangrove ecosystem-based strategies in promoting inclusive development in	Keberhasilan pendekatan berbasis ekosistem dalam perlindungan pesisir bergantung pada partisipasi luas masyarakat sipil. Monopoli sumber daya oleh kelompok tertentu berdampak negatif pada kohesi program perlindungan pesisir, sehingga mengurangi	Kedua penelitian berfokus pada topik penerapan pendekatan interactive governance dalam konteks pengelolaan konflik.	Ancaman utama yang dikaji penelitian terdahulu adalah erosi pesisir dan banjir, sementara fokus penelitian ini pada potensi konflik bernuansa agama. Strategi utama yang diteliti peneliti terdahulu adalah penanaman mangrove secara besar-besaran,

	Penulis, Tahun dan judul	Hasil kajian	Persamaan	Perbedaan
	Demak, Indonesia	efektivitas dan inklusivitasnya.		sedangkan penelitian ini peneliti tata kelola pencegahan konflik secara lebih luas.
2	Laurence Bherer & Imrat Verhoeven (2023) Introduction to the special issue: facilitating citizen engagement in interactive governance	Fokus pada peran fasilitator sebagai aktor perantara yang mendukung dan mengelola kolaborasi antara pemerintah dan warga dalam tata kelola interaktif. Mengeksplorasi tekanan utama yang dihadapi fasilitator dan bagaimana mereka dinegosiasikan dalam pembuatan kebijakan deliberatif, co-produksi layanan publik, dan inisiatif sipil yang diprakarsai masyarakat.	Kedua penelitian berfokus mengkaji konsep dan praktik tata kelola interaktif (interactive governance) yang melibatkan kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat sipil. Berfokus pada peran aktor perantara (fasilitator) dalam mengelola dinamika interaksi dan partisipasi warga dalam tata kelola. Memperhatikan kompleksitas kelembagaan dan negosiasi kepentingan dalam proses tata kelola interaktif.	Konteks isu yang dikaji peneliti terdahulu lebih luas, mencakup pembuatan kebijakan deliberatif, co-produksi layanan publik, dan inisiatif sipil, sementara penelitian ini berfokus pada pencegahan konflik bernuansa agama. Peneliti terdahulu menekankan pada peran fasilitator sebagai aktor kunci, sementara penelitian ini mengkaji keragaman aktor yang lebih luas dalam tata kelola pencegahan konflik.
3	Blijleven, W. (2022) Expert, bureaucrat, facilitator: the role of expert public servants in interactive governance	Hasil analisis menunjukkan bahwa bagi pegawai ahli, memfasilitasi tata kelola interaktif berarti terus-menerus mencari keseimbangan antara peran mereka sebagai birokrat, fasilitator, dan pakar. Keahlian dapat membatasi sekaligus memungkinkan	Keduanya mengkaji peran aktor perantara (fasilitator) dari kalangan pegawai pemerintah dalam memfasilitasi partisipasi warga dalam tata kelola interaktif. Memperhatikan ketegangan dan tantangan yang dihadapi fasilitator dalam menyeimbangkan peran dan tuntutan dari berbagai pihak.	Penelitian terdahulu berfokus secara spesifik pada pegawai ahli (perencana, pengacara, perancang, sejarawan), sedangkan penelitian ini mengkaji keragaman aktor yang lebih luas dalam tata kelola pencegahan konflik.

	Penulis, Tahun dan judul	Hasil kajian	Persamaan	Perbedaan
		fasilitasi, dengan menengahi ketegangan antara tuntutan pemerintah kota dan warga. Temuan juga menyoroti hubungan erat antara pengetahuan dan kepercayaan dalam tata kelola interaktif.	Berfokus pada konteks pemerintahan lokal dan interaksinya dengan lk,211 masyarakat sipil.	
4	Wang, H., & Ran, B. (2024) How does citizen-centric co-production lead to value co-creation? A perspective of interactive governance	Meningkatkan perspektif co-production yang berpusat pada warga (citizen-centric), yang secara tradisional dikaburkan oleh pandangan yang berpusat pada pemerintah (government-centric) yang mengedepankan hasil nyata. Menyoroti pentingnya interaksi antara dinamika institusional dan relasional dalam penciptaan nilai bersama.	Kedua penelitian berfokus pada tata kelola interaktif (interactive governance) dan kolaborasi antara pemerintah dan warga dalam penyampaian layanan publik. Berkontribusi pada pemahaman teoritis tentang mekanisme tata kelola interaktif dan co-production.	Penelitian terdahulu berfokus secara spesifik pada co-production yang berpusat pada warga, sedangkan penelitian ini mengkaji tata kelola interaktif secara lebih luas dalam konteks pencegahan konflik.
5	Nouzari, E., Hartmann, T., & Spit, T. (2022) Organizing support through interactive governance within flood risk management	Tata kelola interaktif menyediakan pendekatan untuk menegosiasikan dan menyeimbangkan kepentingan yang berbeda dari para pemangku kepentingan yang terlibat. Salah satu manfaat tata kelola interaktif adalah	Kedua penelitian berfokus mengkaji penerapan tata kelola interaktif dalam konteks manajemen risiko dan keterlibatan pemangku kepentingan. Mempertimbangkan peran tata kelola interaktif dalam menyeimbangkan kepentingan yang beragam dari para	Penelitian terdahulu berfokus pada konteks manajemen risiko banjir, sedangkan penelitian ini berfokus pada pencegahan konflik bernuansa agama. Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan

	Penulis, Tahun dan judul	Hasil kajian	Persamaan	Perbedaan
		menciptakan kepuasan melalui keterlibatan, membuat pemangku kepentingan tidak cenderung mengambil tindakan hukum terhadap implementasi.	pemangku kepentingan	penelitian kuantitatif longitudinal, sedangkan penelitian ini tampaknya menggunakan pendekatan kualitatif.
6	Sørensen, E. (2013) Institutionalizing interactive governance for democracy	Arena tata kelola interaktif seperti jaringan dan kemitraan semakin dianggap sebagai kontribusi yang sah dan berharga untuk menghasilkan tata kelola publik yang efektif, terutama karena sifat arena tersebut yang dapat membentuk dan mengatur diri sendiri. Dampak arena tata kelola interaktif terhadap demokrasi masih kurang pasti. Banyak peneliti khawatir bahwa jaringan dan kemitraan akan mengurangi tingkat inklusi, deliberasi, dan akuntabilitas demokratis dalam sistem politik karena menuntut tingkat pelembagaan formal atau "keras" yang rendah.	Kedua penelitian mengkaji tata kelola interaktif dan perannya dalam memproduksi tata kelola publik yang efektif. Mempertimbangkan dampak tata kelola interaktif terhadap aspek-aspek demokrasi seperti inklusi, deliberasi, dan akuntabilitas. Menyelidiki peran kelembagaan dalam membentuk dinamika dan kualitas tata kelola interaktif.	Penelitian terdahulu berfokus pada dampak tata kelola interaktif terhadap demokrasi secara umum, sedangkan penelitian ini berfokus secara spesifik pada pencegahan konflik bernuansa agama. Penelitian terdahulu mengeksplorasi peran bentuk-bentuk "lunak" pelembagaan dalam memastikan kualitas demokratis tata kelola interaktif, sementara penelitian ini lebih berfokus pada aspek keragaman, kompleksitas, dan dinamika kelembagaan dalam tata kelola pencegahan konflik.
7	Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive	Penelitian ini menganalisis ketegangan institusional di beberapa	Keduanya mengkaji implikasi institusional dari penerapan tata kelola interaktif dalam konteks	Penelitian terdahulu berfokus pada konteks pemerintahan

	Penulis, Tahun dan judul	Hasil kajian	Persamaan	Perbedaan
	governance: Insights from Dutch practice.	pemerintah daerah Belanda melalui penelitian komparatif. Tata kelola interaktif membutuhkan penyematan (embeddedness) institusional yang lebih baik untuk mencegah proses interaktif menjadi tidak berarti dan tidak berguna dalam pengambilan keputusan formal.	pemerintahan lokal. Mempertimbangkan ketegangan dan konflik potensial antara institusi atau mekanisme tata kelola interaktif dengan struktur pengambilan keputusan formal yang ada.	lokal di Belanda, sedangkan penelitian ini dilakukan di Kota Makassar, Indonesia. Penelitian terdahulu tidak secara khusus membahas isu pencegahan konflik bernuansa agama, yang merupakan fokus utama penelitian ini. Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan penelitian komparatif terhadap beberapa pemerintah daerah, sementara penelitian Anda tampaknya berfokus pada satu wilayah.
8	Klijn, E. H. (2016) The managerial aspect of interactive governance	Upaya manajerial dari tata kelola interaktif kemungkinan besar sama pentingnya (bahkan mungkin lebih penting) dengan karakter demokratisnya. Terdapat korelasi yang kuat antara aktivitas manajerial, inklusi pemangku kepentingan, dan kinerja dalam tata kelola interaktif.	Kedua penelitian mengkaji aspek manajerial dari tata kelola interaktif dan perannya dalam memfasilitasi partisipasi dan keterlibatan warga. Mempertimbangkan dinamika antara dimensi manajerial dan demokratis dalam tata kelola interaktif. Menekankan pentingnya manajemen interaksi jaringan yang efektif untuk mendukung partisipasi warga yang bermakna dan berdampak	Penelitian terdahulu berfokus secara spesifik pada aspek manajerial dari tata kelola interaktif, sementara penelitian Anda mengkaji tata kelola interaktif secara lebih luas dalam konteks pencegahan konflik.

	Penulis, Tahun dan judul	Hasil kajian	Persamaan	Perbedaan
9	Jäntti, A., Paananen, H., Kork, A.-A., & Kurkela, K. (2023) Towards Interactive Governance: Embedding Citizen Participation in Local Government	Analisis mengidentifikasi dan menggambarkan lapisan-lapisan tata kelola yang diperlukan untuk partisipasi warga, termasuk lapisan strategis, eksekutif, dan antarmuka warga. Sifat kelembagaan yang pervasif dan holistik dari partisipasi warga ditunjukkan mempengaruhi lapisan-lapisan tata kelola ini dan interkoneksinya. Penelitian ini menekankan perlunya mengatasi partisipasi warga sebagai pertanyaan mendasar tentang tata kelola dan manajemen.	Kedua penelitian berfokus pada integrasi partisipasi warga dan tata kelola interaktif dalam konteks pemerintahan lokal. Keduanya mengkaji implikasi kelembagaan dan tata kelola dari penyematan partisipasi warga dalam proses dan struktur pemerintahan.	Penelitian terdahulu mensintesis teori partisipasi warga dan tata kelola interaktif, sedangkan penelitian ini menggunakan kerangka tata kelola interaktif untuk menganalisis kompleksitas dan dinamika upaya pencegahan konflik.
10	Bang, H. P. (2016). Interactive governance: A challenge to institutionalism	Tata kelola interaktif telah menjadi bagian dari 'bricolage kelembagaan' yang dilakukan oleh aktor strategis yang kuat untuk memperoleh kendali satu sama lain dan 'mendorong' orang awam untuk membuat pilihan yang tepat agar dapat mendorong persaingan dan pertumbuhan. Namun, tata kelola interaktif bukanlah properti atau efek dari institusi, dan	Kedua Penelitian membahas konsep tata kelola interaktif dan tantangannya terhadap pendekatan institusional, yang sejalan dengan fokus penelitian Anda pada dinamika kompleksitas kelembagaan dalam tata kelola pencegahan konflik. Keduanya menekankan pentingnya melibatkan masyarakat luas atau "orang awam" dalam proses tata kelola interaktif, bukan	Penelitian terdahulu membahas tata kelola interaktif secara lebih luas, sementara penelitian ini berfokus secara spesifik pada konteks pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar, Indonesia. Penelitian terdahulu lebih berfokus pada kritik terhadap perkembangan institusionalisme dan

	Penulis, Tahun dan judul	Hasil kajian	Persamaan	Perbedaan
		tidak hanya berlaku bagi individu yang mengutamakan kesuksesan di atas segalanya.	hanya aktor strategis yang kuat.	neoliberalisme dalam tata kelola, sementara penelitian ini lebih menekankan pada dinamika keragaman, kompleksitas, dan adaptasi dalam tata kelola pencegahan konflik.

Sumber: diolah oleh penulis, 2025

1.7 Kerangka Pikir

Pencegahan dan penanganan konflik merupakan tanggung jawab pemerintah termasuk didalamnya yang bernuansa agama. Secara normatif, kerangka ini merujuk pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Permendagri Nomor 42 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Koordinasi Penanganan Konflik Sosial. Regulasi tersebut menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah dan pemangku kepentingan dalam mengelola potensi konflik sosial secara terkoordinasi dan berkelanjutan.

Berdasarkan landasan hukum tersebut, fokus penelitian diarahkan pada upaya pencegahan potensi konflik bernuansa agama di Kota Makassar, yang merupakan kota dengan tingkat heterogenitas sosial, budaya, dan keagamaan yang tinggi. Kondisi ini menuntut pendekatan tata kelola yang tidak hanya bersifat top-down, tetapi juga melibatkan berbagai aktor secara aktif dan setara.

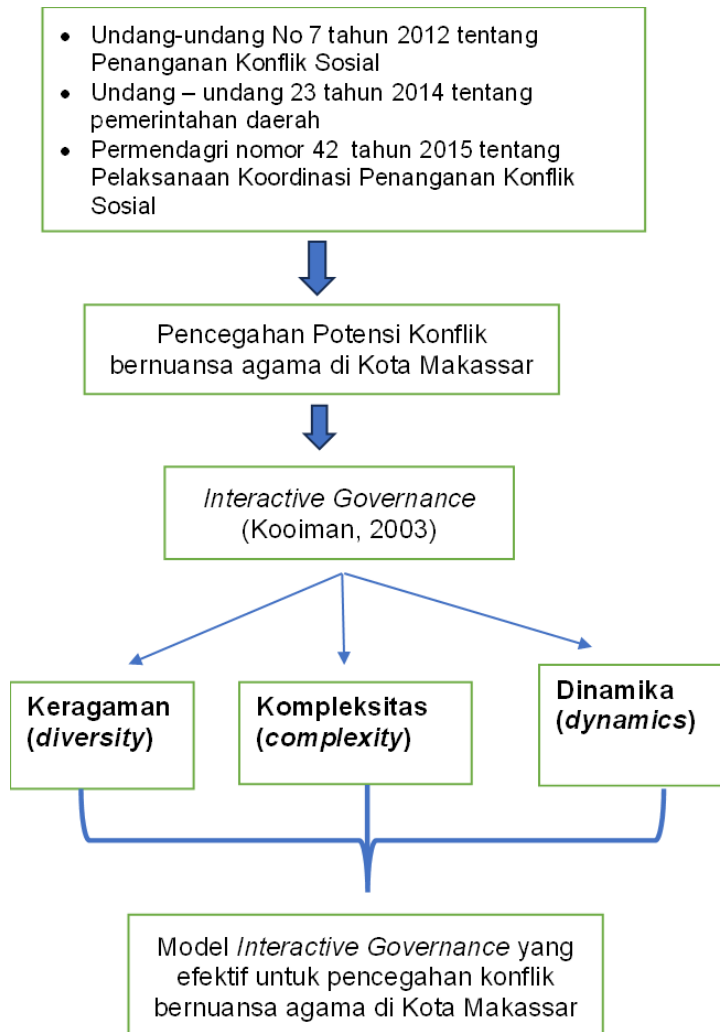
Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Interactive Governance sebagaimana dikemukakan oleh Kooiman (2003). Pendekatan ini menekankan pentingnya interaksi antara pemerintah, masyarakat, dan aktor non-negara dalam merespons persoalan publik yang kompleks. Dalam konteks pencegahan konflik bernuansa agama, interactive governance dipandang relevan karena mampu mengakomodasi dinamika sosial yang berkembang di masyarakat.

Konsep interactive governance dalam penelitian ini dianalisis melalui tiga dimensi utama, yaitu keragaman (diversity), kompleksitas (complexity), dan dinamika (dynamics). Keragaman merujuk pada pluralitas aktor, nilai, dan kepentingan yang terlibat dalam kehidupan sosial keagamaan di Kota Makassar. Kompleksitas menggambarkan keterkaitan antar aktor, kebijakan, serta potensi konflik yang saling mempengaruhi. Sementara itu, dinamika menunjukkan perubahan sosial, politik, dan keagamaan yang berlangsung secara cepat dan berpotensi memicu konflik apabila tidak dikelola secara adaptif.

Melalui analisis terhadap ketiga dimensi tersebut, penelitian ini diharapkan dapat merumuskan model interactive governance yang efektif dalam pencegahan

konflik bernuansa agama di Kota Makassar. Model ini diharapkan mampu menjadi rujukan kebijakan dan praktik tata kelola kolaboratif yang inklusif, partisipatif, dan responsif terhadap keragaman serta dinamika masyarakat lokal.

Berdasarkan hal tersebut selanjutnya kami merumuskan kerangka dalam penelitian ini yakni sebagai berikut:



Gambar 1. 4 Bagan Kerangka Pikir

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus untuk mengkaji secara mendalam penerapan *interactive governance* dalam pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar. Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan eksplorasi yang kaya dan kontekstual terhadap fenomena

sosial yang kompleks, dengan mempertimbangkan perspektif, pengalaman, dan makna yang diberikan oleh para aktor yang terlibat.

Metode studi kasus digunakan untuk menginvestigasi secara intensif dinamika konflik dan upaya tata kelola yang dilakukan dalam konteks spesifik Kota Makassar. Studi kasus memungkinkan analisis yang holistik dan mendalam terhadap interaksi antara faktor-faktor sosial, politik, budaya, dan kelembagaan yang mempengaruhi kemunculan, eskalasi, dan penanganan konflik bernuansa agama. Melalui studi kasus, penelitian ini berupaya memahami kompleksitas fenomena konflik dan mengidentifikasi pola, proses, dan praktik tata kelola yang efektif dalam konteks lokal.

Pengumpulan data dalam penelitian ini akan menggunakan beberapa metode untuk memperoleh informasi yang kaya dan komprehensif melalui wawancara mendalam semi-terstruktur akan dilakukan dengan informan inti, termasuk pejabat pemerintah, tokoh agama, aktivis perdamaian, dan akademisi. Tujuannya adalah untuk menggali pemahaman, pengalaman, dan perspektif mereka tentang dinamika konflik dan upaya tata kelola yang telah dilakukan, kemudian akan dilakukan FGD (*Focus Group Discussion*) dengan melibatkan perwakilan dari berbagai kelompok pemangku kepentingan. Diskusi ini bertujuan untuk mendapatkan wawasan tentang isu-isu penting, tantangan, dan peluang dalam pencegahan dan penanganan konflik bernuansa agama, observasi lapangan akan dilakukan melalui kunjungan ke daerah-daerah yang terdampak konflik. Observasi ini akan mengamati secara langsung kondisi sosial, interaksi antar-kelompok, dan dinamika konflik yang ada. Kegiatan-kegiatan tata kelola, seperti dialog antar-agama dan program pembangunan perdamaian, juga akan menjadi fokus observasi, analisis dokumen akan dilakukan terhadap dokumen-dokumen relevan, seperti kebijakan, laporan, perjanjian damai, dan artikel media. Tujuannya adalah untuk mendapatkan informasi tentang kebijakan, inisiatif, dan diskursus terkait pencegahan dan penanganan konflik bernuansa agama di Kota Makassar. memperoleh data yang kaya dan beragam untuk analisis yang mendalam.

1.8.2 Fokus Penelitian

Adapun fokus pada penelitian *Interactive Governance* dalam Pencegahan Konflik Bernuansa Agama di Kota Makassar berdasarkan teori Kooiman, (2003) adalah sebagai berikut:

1. Penelitian ini berfokus pada analisis dinamika keragaman aktor dalam pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar. Studi ini akan melakukan analisis menyeluruh terhadap pemangku kepentingan utama yang terlibat dalam ketegangan keagamaan, mencakup berbagai kelompok agama, tokoh masyarakat, dan pejabat pemerintah daerah. Melalui pemetaan aktor-aktor ini beserta peran mereka, penelitian bertujuan memberikan pemahaman yang jelas mengenai jaringan kompleks individu dan organisasi yang membentuk lanskap konflik.
2. Penelitian ini akan mendalami kompleksitas kelembagaan pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar. Fokus utamanya adalah menganalisis struktur dan fungsi lembaga-lembaga yang berperan dalam upaya pencegahan

- dan resolusi konflik keagamaan. Studi ini akan mengidentifikasi dan menganalisis pola interaksi serta mekanisme koordinasi yang terjalin antara lembaga pemerintah, organisasi keagamaan, dan elemen masyarakat sipil.
3. Penelitian ini akan mendalami dinamika pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar, dengan menggunakan pendekatan *interactive governance*. Fokus utama studi adalah menganalisis bagaimana lembaga-lembaga terkait beradaptasi terhadap perubahan situasi dan tantangan yang muncul dalam upaya pencegahan konflik keagamaan. Selain itu, penelitian akan mengevaluasi mekanisme pembelajaran organisasi dan proses transfer pengetahuan antar pemangku kepentingan, yang berperan penting dalam meningkatkan efektivitas tata kelola pencegahan konflik. Studi ini juga akan mengidentifikasi dan menganalisis inovasi-inovasi kelembagaan yang telah diimplementasikan atau sedang direncanakan untuk memperkuat kapasitas pencegahan konflik.
 4. Penelitian ini akan mengembangkan model *interactive governance* yang efektif untuk pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar, berdasarkan temuan komprehensif dari empat aspek utama yang telah dikaji sebelumnya. Model ini akan mengintegrasikan wawasan tentang keragaman aktor dan perspektif, kompleksitas kelembagaan, dinamika adaptasi dan pembelajaran, serta elemen, mode, dan tingkatan tata kelola. Tujuannya adalah menciptakan kerangka kerja yang holistik dan aplikatif, yang memfasilitasi keterlibatan inklusif semua pemangku kepentingan, memperkuat koordinasi antar-lembaga, dan mendorong inovasi berkelanjutan dalam upaya pencegahan konflik.

1.8.3 Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kota Makassar, penelitian ini fokus pada Kota Makassar yang memiliki signifikansi dalam konteks pencegahan konflik bernuansa agama. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan tingkat kerawanan konflik, keberagaman masyarakat, serta keberadaan lembaga-lembaga yang berperan dalam upaya pencegahan konflik.

1.8.4 Waktu dan Jadwal Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Maret 2025 sampai November 2025 dan berlokasi di Kota Makassar.

1.8.5 Sumber Data

Data-data penelitian diperoleh dari berbagai sumber data guna menjawab permasalahan penelitian, yaitu:

a. Data Primer

Data primer akan diperoleh melalui metode pengumpulan data langsung di lapangan melalui observasi partisipatif dengan melakukan pengamatan langsung terhadap dinamika sosial dan keagamaan di lokasi-lokasi penelitian yang telah ditentukan. Observasi ini akan berfokus pada interaksi antar kelompok keagamaan, pelaksanaan program-program pencegahan konflik, serta fungsi lembaga-lembaga terkait. Wawancara mendalam secara intensif dengan berbagai pemangku kepentingan, termasuk Pejabat pemerintah daerah yang bertanggung jawab atas urusan keagamaan dan kesatuan bangsa, Anggota Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), Tokoh-tokoh agama dan masyarakat, Perwakilan organisasi

masyarakat sipil yang bergerak di bidang perdamaian dan kerukunan umat beragama dan Akademisi dan peneliti lokal yang memiliki keahlian di bidang konflik dan keagamaan. FGD yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan untuk memperoleh perspektif yang beragam mengenai isu-isu terkait pencegahan konflik dan tata kelola interaktif.

b. Data Sekunder

Data sekunder akan diperoleh melalui penelusuran dan analisis berbagai dokumen yang relevan dengan topik penelitian melalui Dokumen Peraturan daerah, surat keputusan, dan dokumen kebijakan lainnya yang berkaitan dengan pencegahan konflik dan kerukunan umat beragama di Kota Makassar. Laporan tahunan, laporan program, dan dokumen evaluasi dari lembaga-lembaga terkait seperti FKUB, Kesbangpol, dan organisasi masyarakat sipil. Data demografis, data konflik, dan statistik sosial-ekonomi yang relevan dari Badan Pusat Statistik dan lembaga pemerintah terkait. Jurnal ilmiah, buku, dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan tata kelola interaktif, pencegahan konflik, dan dinamika keagamaan di Kota Makassar. Artikel berita, laporan investigasi, dan analisis media mengenai isu-isu konflik dan kerukunan umat beragama di wilayah penelitian.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menerapkan pendekatan multi-metode dalam pengumpulan data untuk memperoleh pemahaman komprehensif tentang tata kelola interaktif dalam pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar. Survei lapangan menjadi metode utama, melibatkan pengumpulan data primer melalui wawancara mendalam dan observasi partisipatif, serta data sekunder dari dokumen-dokumen relevan. Wawancara semi-terstruktur dilakukan dengan berbagai pemangku kepentingan, memberikan fleksibilitas untuk menggali informasi mendalam sambil tetap fokus pada topik-topik kunci.

Observasi partisipatif dilaksanakan di lokasi-lokasi penelitian terpilih, memungkinkan peneliti untuk memperoleh pemahaman kontekstual yang kaya tentang dinamika sosial-keagamaan dan efektivitas upaya pencegahan konflik. Studi dokumentasi melengkapi data lapangan dengan analisis kebijakan pemerintah, laporan kelembagaan, dan publikasi akademis yang relevan.

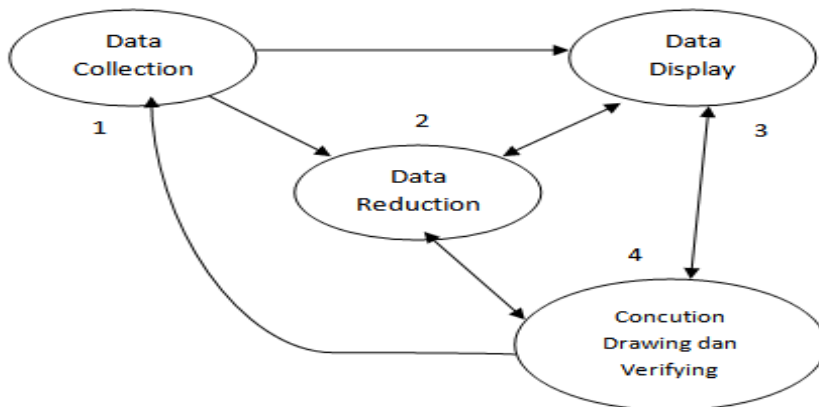
Penentuan informan fokus pada individu dan lembaga yang berperan signifikan dalam tata kelola pencegahan konflik. Teknik *snowball* diterapkan untuk mengidentifikasi informan tambahan berdasarkan rekomendasi. Data yang terkumpul kemudian dianalisis melalui kategorisasi tematik, dengan triangulasi data untuk memastikan validitas temuan. Melalui kombinasi metode ini, penelitian bertujuan menghasilkan pemahaman mendalam tentang dinamika tata kelola interaktif dalam konteks pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar, serta mengembangkan model *Interactive Governance* yang efektif.

1.8.7 Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus analitik. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mendalami kasus-kasus unik terkait tata kelola interaktif dalam pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar, sekaligus menganalisis pola-pola umum yang

muncul dari berbagai kasus tersebut. Untuk menjamin keabsahan data, penelitian ini menerapkan teknik triangulasi, khususnya triangulasi sumber data, yang memungkinkan verifikasi informasi dari berbagai perspektif.

Proses analisis data mengadopsi model interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1992). Model ini menggambarkan analisis data sebagai proses siklus yang terdiri dari empat komponen utama: pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Proses ini bersifat iteratif, memungkinkan peneliti untuk terus menerus menyempurnakan pemahaman mereka terhadap fenomena yang diteliti.



Gambar 1. 5 Model Interaktif Analisis Penelitian Kualitatif (Miles and Huberman, 1992)

Analisis dimulai sejak tahap pengumpulan data di lapangan. Data yang terkumpul kemudian direduksi melalui proses pengorganisasian ke dalam unit-unit konseptual, kategori, atau tema-tema tertentu yang relevan dengan fokus penelitian. Langkah berikutnya adalah penyajian data dalam format yang memudahkan peneliti untuk melihat pola-pola dan hubungan antar konsep. Penyajian data ini menjadi dasar untuk penarikan kesimpulan dan verifikasi.

Keseluruhan proses analisis dilakukan secara interaktif dan berulang, mencerminkan kompleksitas isu tata kelola interaktif dan pencegahan konflik bernuansa agama. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk terus menyempurnakan analisis mereka, membandingkan temuan-temuan baru dengan pemahaman yang telah ada, dan mengembangkan interpretasi yang lebih dalam dan akurat terhadap fenomena yang diteliti.

1.8.8 Informan Penelitian

Adapun informan pada penelitian ini yakni :

Tabel 1. 4 Informan Penelitian

No	Informan kunci	No	Informan
1	Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) kota Makassar	1	Satuan wilayah Densus 88 Sulsel
2	Kepala bidang ketahanan Ekosobud Kesbangpol kota Makassar	2	Ketua Nahdlatul Ulama kota Makassar
3	Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB)	3	Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme (FKPT)
4	Kasat intel Polrestabes Makassar	4	Ketua Persatuan Gereja Provinsi Sulsel
		5	Sekretaris Pemuda Muhammadiyah kota Makassar
		6	Media online matakita.co
		7	Wakil ketua pembauran kebangsaan kota Makassar

1.8.9 Pengecekan Keabsahan Data

Banyak hasil penelitian kualitatif diragukan kebenarannya karena beberapa hal, yaitu subjektivitas peneliti merupakan hal yang dominan dalam penelitian kualitatif, alat penelitian yang diandalkan adalah wawancara dan observasi yang banyak mengandung kelemahan ketika dilakukan secara terbuka dan tanpa kontrol. Oleh karena itu menurut Saryono dan Anggraeni (2010), dibutuhkan beberapa cara untuk menentukan keabsahan data, yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*) dan kepastian (*confirmability*).

1. Kepercayaan (*credibility*)

Kredibilitas merupakan kriteria untuk memenuhi nilai kebenaran dari data dan informasi yang dikumpulkan. Artinya, hasil penelitian harus dapat dipercaya oleh semua pembaca secara kritis dan dari responden sebagai informan. Cara memperoleh tingkat kepercayaan hasil penelitian yaitu: (1) memperpanjang masa pengamatan, (2) pengamatan yang terus menerus, (3) triangulasi, (3) diskusi dengan teman sejawat, (4) mengadakan pengecekan anggota, (5) analisis kasus negatif, dan (6) pengecekan atas kecukupan referensial.

2. Keralihan (*transferability*)

Kriteria ini digunakan untuk memenuhi kriteria bahwa hasil penelitian ini dapat ditransfer ke subyek lain yang memiliki tipologi yang sama. Artinya bahwa hasil penelitian ini dapat diterapkan pada situasi yang lain.

3. Kebergantungan (*dependability*)

Kriteria ini dapat digunakan untuk menilai apakah proses penelitian kualitatif bermutu atau tidak, dengan mengecek apakah peneliti sudah cukup hati-hati, apakah membuat kesalahan dalam mengkonseptualisasikan rencana penelitiannya, pengumpulan data dan pengintepretasiannya. Oleh karena itu, teknik terbaik yang digunakan adalah *dependability audit* dengan meminta

dependent dan independent auditor untuk mereview aktivitas peneliti, dalam hal ini pembimbing disertasi dan penguji.

4. Kepastian (*confirmability*)

Apakah hasil penelitian dapat dibuktikan kebenarannya, dimana hasil penelitian sesuai dengan data yang dikumpulkan dan dicantumkan dalam laporan lapangan. Hal ini dilakukan dengan membicarakan hasil penelitian dengan orang yang tidak ikut dan tidak berkepentingan dalam penelitian, dengan tujuan agar hasil dapat lebih obyektif. Konfirmabilitas merupakan kriteria untuk menilai mutu tidaknya hasil penelitian. Jika dependabilitas digunakan untuk menilai kualitas dari proses yang ditempuh oleh peneliti, maka konfirmabilitas untuk menilai kualitas hasil penelitian.

BAB II

KERAGAMAN AKTOR DALAM PENCEGAHAN KONFLIK BERNUANSA AGAMA DI KOTA MAKASSAR

2.1. Abstrak

Tata kelola interaktif menjadi pendekatan penting dalam mengelola konflik keagamaan di wilayah perkotaan multikultural yang ditandai oleh kompleksitas aktor, kepentingan, dan dinamika sosial. Kota Makassar, sebagai pusat pertumbuhan ekonomi dan sosial di Indonesia Timur, menghadapi intensitas konflik keagamaan yang relatif tinggi dibandingkan wilayah lain di Sulawesi Selatan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan tata kelola interaktif dalam pencegahan konflik bernuansa agama di Kota Makassar dengan fokus pada dimensi keragaman aktor, nilai dan kepentingan, tingkat keterlibatan, serta mobilisasi sumber daya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan aparat penegak hukum, lembaga keagamaan, dan instansi pemerintah, serta didukung oleh analisis dokumen kebijakan dan laporan kelembagaan periode 2019–2025. Analisis data dilakukan menggunakan kerangka tata kelola interaktif Kooiman dengan teknik analisis konten kualitatif dan triangulasi sumber. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pencegahan konflik keagamaan di Kota Makassar melibatkan aktor formal dan informal yang beragam, namun koordinasi dan integrasi kepentingan belum berjalan optimal. Keragaman nilai dan ideologi keagamaan berpotensi memicu konflik apabila tidak dikelola melalui prinsip moderasi dan dialog yang berkelanjutan. Keterlibatan aktor telah dilembagakan melalui berbagai forum resmi, tetapi cenderung bersifat formalistik dan sangat bergantung pada kualitas kepemimpinan serta dukungan anggaran pemerintah. Selain itu, keterbatasan sumber daya finansial, belum adanya mandatory budget, dan rendahnya pemanfaatan teknologi menyebabkan pencegahan konflik masih bersifat reaktif. Penelitian ini menyimpulkan bahwa penguatan tata kelola interaktif melalui kolaborasi lintas aktor, pengelolaan keragaman nilai secara dialogis, diversifikasi sumber daya, dan pemanfaatan teknologi merupakan prasyarat penting untuk membangun sistem pencegahan konflik keagamaan yang adaptif dan berkelanjutan di kawasan perkotaan multikultural.

Kata Kunci: Tata Kelola Interaktif, Konflik Keagamaan, Keragaman Aktor,

2.2 Pendahuluan

Tata kelola interaktif merupakan paradigma fundamental untuk mengatasi tantangan sosial yang kompleks yang memerlukan koordinasi di antara berbagai aktor lintas sektor (Shu et al., 2024; Allen et al., 2023). Lanskap tata kelola kontemporer semakin mengakui bahwa pendekatan tradisional yang hierarkis tidak memadai untuk mengelola isu-isu yang melampaui batas-batas organisasi dan yurisdiksi (Papadopoulos, 2025; Hansen-Magnusson & Gehrke, 2025). Penelitian ini mengkaji implementasi mekanisme tata kelola interaktif dalam pencegahan konflik keagamaan di Kota Makassar, Indonesia, dengan menganalisis bagaimana berbagai pemangku kepentingan membentuk pengaturan kolaboratif untuk mengatasi ketegangan dalam lingkungan perkotaan multi-agama. Dengan perhatian khusus pada keragaman aktor, integrasi nilai, struktur keterlibatan, dan mobilisasi sumber daya, penelitian ini mengeksplorasi bagaimana tata kelola yang efektif muncul dari interaksi antara institusi pemerintah, organisasi keagamaan, dan kelompok masyarakat sipil yang beroperasi dalam kerangka kelembagaan yang kompleks.

Data dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Sulawesi Selatan mengungkapkan konsentrasi konflik yang mengkhawatirkan di Kota Makassar. Antara tahun 2021 dan 2025, Provinsi Sulawesi Selatan mencatat 47 insiden konflik, dengan distribusi yang sangat tidak proporsional di seluruh kabupaten seperti yang ditunjukkan dalam Tabel 2.1.

Tabel 2. 1 Distribusi Konflik di Sulawesi Selatan Berdasarkan Kabupaten/Kota(2021-2025)

No.	Kabupaten/Kota	Total Konflik
1	Kota Makassar	33 insiden
2	Enrekang	2 insiden
3	Wajo	1 insiden
4	Pinrang	1 insiden
5	Bulukumba	1 insiden
6	Bone	1 insiden
7	Luwu Timur	1 insiden
8	Luwu	1 insiden
9	Jeneponto	1 insiden
10	Maros	1 insiden
11	Sinjai	1 insiden
12	Pangkep	1 insiden
13	Soppeng	1 insiden
14	Pare-pare	1 insiden
Total		47 insiden

Sumber: Kesbangpol Sulawesi Selatan, 2025

Dengan Makassar menyumbang 70,2% dari seluruh konflik di provinsi, data ini menggarisbawahi posisi unik kota sebagai pusat dinamika konflik regional dan menyoroti kerentanannya yang khusus terhadap ketegangan sosial. Lanskap keagamaan Makassar menghadirkan tantangan tata kelola tertentu (Pabbajah, 2021;

Wekke et al., 2024). Menurut Badan Pusat Statistik (2024), komposisi keagamaan kota terdiri dari berbagai agama seperti yang dirinci dalam Tabel 2.2 (Badan Pusat Statistik, 2024)

Tabel 2. 2 Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan dan Agama yang Dianut di Kota Makassar, 2024

Kecamatan District	Islam Moslem	Protestan Protestant	Katolik Catholic	Hindu Hindu	Budha Buddha	Lainnya Others
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Mariso	52.871	3.507	1807	50	559	3
Mamajang	48.556	5.265	3.047	71	1126	10
Tamalate	172.298	9.507	5.556	177	1627	57
Rappocini	136.541	9.174	4.227	112	802	13
Makassar	69.991	6.364	3.663	33	1903	22
Ujung Pandang	15.386	4.273	2.777	31	2.398	11
Wajo	19.495	3.523	2168	19	4.169	17
Bontoala	49.526	2.147	1569	8	1985	9
Ujung Tanah	35.704	477	206	23	307	4
Kepulauan Sangkarrang	14.989	17	0	0	0	1
Tallo	144.343	2.463	764	72	353	13
Panakkukang	119.978	17.853	5.475	149	912	9
Manggala	148.575	9.098	3.827	128	192	7
Biring Kanaya	190.625	20.424	4.952	551	138	14
Tamalanrea	94.548	9.362	2.613	127	112	6
Makassar	1.313.426	103.454	42.651	1551	16.583	196

Sumber: Makassar dalam angka, 2025

Keragaman ini, meskipun memperkaya jalinan sosial-budaya kota, terkadang berfungsi sebagai titik api ketegangan. Insiden terkini termasuk penolakan pembangunan gereja di Kecamatan Tamalanrea pada tahun 2022 dan bom bunuh diri di Katedral Makassar pada tahun 2021 peristiwa yang menunjukkan bagaimana perbedaan agama dapat menghasilkan konflik serius meskipun secara umum kota ini memiliki koeksistensi religius yang damai (National Police Headquarters, 2021). Tipologi konflik di Makassar mengungkapkan pola yang menuntut pendekatan tata kelola spesifik sektor. Antara tahun 2019 dan 2024, Kesbangpol mencatat konflik keagamaan seperti yang disajikan dalam Tabel 2.3.

Tabel 2. 3 Konflik Keagamaan di Kota Makassar (2021-2024)

Tahun	Konflik	Lokasi	Pemicu Utama
2021	Bom Bunuh Diri di Katedral Makassar	Katedral Makassar	Kelompok teroris Jamaah Ansharut Daulah (JAD) mengaku bertanggung jawab
2021	Kontroversi penggunaan pengeras suara masjid	Kecamatan Rappocini	Perbedaan persepsi tentang intensitas dan durasi penggunaan pengeras suara untuk kegiatan ibadah
2021	Penolakan kegiatan agama minoritas	Kecamatan Manggala	Kesalahpahaman ajaran dan kurangnya komunikasi
2022	Penolakan Pembangunan Gereja	Kecamatan Tamalanrea	Kekhawatiran masyarakat tentang gangguan keharmonisan beragama
2022	Vandalisme fasilitas ibadah	Kecamatan Tallo	Pihak tidak dikenal merusak bagian luar tempat ibadah
2022	Konflik terkait ritual keagamaan di ruang publik	Kecamatan Panakkukang	Perbedaan pandangan tentang penggunaan ruang publik untuk kegiatan keagamaan tertentu
2023	Penolakan pendakwah non-lokal	Kecamatan Biringkanaya	Penolakan terhadap pandangan keagamaan yang dianggap berbeda dari mayoritas lokal
2023	Konflik internal pengelolaan tempat ibadah	Kecamatan Bontoala	Ketidaksepakatan tentang pengelolaan dan penggunaan dana tempat ibadah
2024	Konflik dari ujaran kebencian berbasis agama dalam konteks pemilu	Berbagai kecamatan	Polarisasi politik berdasarkan identitas keagamaan
2024	Kontroversi izin tempat ibadah baru	Kecamatan Manggala	Perbedaan interpretasi tentang persyaratan pendirian tempat ibadah

Sumber: Siaran pers Kesbangpol Kota Makassar dan Provinsi Sulawesi Selatan, 2025

Arsitektur tata kelola untuk pencegahan konflik di Makassar telah berkembang menjadi jaringan multi-pemangku kepentingan yang kompleks (Afandi, 2024). Forum dan institusi kunci yang secara formal berpartisipasi dalam kegiatan pencegahan konflik disajikan dalam Tabel 2.4

Tabel 2. 4 Forum dan Institusi untuk Pencegahan Konflik di Kota Makassar

No.	Institusi	Fungsi Utama	Keanggotaan	Dasar Hukum
1	Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat (FKDM)	Pemantauan dan deteksi dini potensi konflik, pengembangan sistem peringatan dini	Pemerintah kota, tokoh masyarakat, tokoh agama, akademisi, LSM	Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12/2006
2	Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB)	Memelihara kerukunan antar umat beragama, mediasi konflik keagamaan	Tokoh agama dari berbagai agama di Makassar	Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan 8/2006
3	Forum Pembauran Kebangsaan (FPK)	Penguatan integrasi sosial, pengelolaan keragaman etnis	Pemerintah kota, tokoh masyarakat dari berbagai etnis	Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 34/2006
4	Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol)	Koordinasi kebijakan ketahanan nasional dan penanganan konflik sosial	Pejabat pemerintah kota	Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Organisasi Perangkat Daerah
5	Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkopimda)	Koordinasi antara institusi pemerintah dalam penanganan keamanan dan isu konflik	Walikota, Kapolres, Danrem, Kajari, Ketua Pengadilan Negeri	UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah
6	Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme (FKPT) Tingkat Provinsi	Pencegahan radikalisme dan ekstremisme kekerasan	BNPT, Pemerintah Provinsi, akademisi, tokoh masyarakat	Peraturan Presiden No. 46/2010
7	Forum Masyarakat Peduli Lingkungan (FMPL) Tingkat Kecamatan	Penanganan konflik berbasis sumber daya dan lingkungan	Tokoh masyarakat, aktivis lingkungan, pemerintah kecamatan	Peraturan Walikota Makassar
8	Forum RT/RW Tingkat Kelurahan	Penyelesaian konflik berbasis wilayah di tingkat akar rumput	Ketua RT/RW, tokoh masyarakat lokal	Peraturan Daerah Kota Makassar

No.	Institusi	Fungsi Utama	Keanggotaan	Dasar Hukum
9	Tim Terpadu Penanganan Konflik Sosial	Penanganan konflik sosial secara komprehensif dan terintegrasi	Lintas-SKPD, Polisi, Militer	UU No. 7/2012 tentang Penanganan Konflik Sosial
10	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Tingkat Kelurahan	Pemberdayaan masyarakat dan pencegahan konflik berbasis masyarakat	Tokoh masyarakat, perwakilan kelurahan	Peraturan Walikota Makassar

Sumber: Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Kota Makassar, 2025

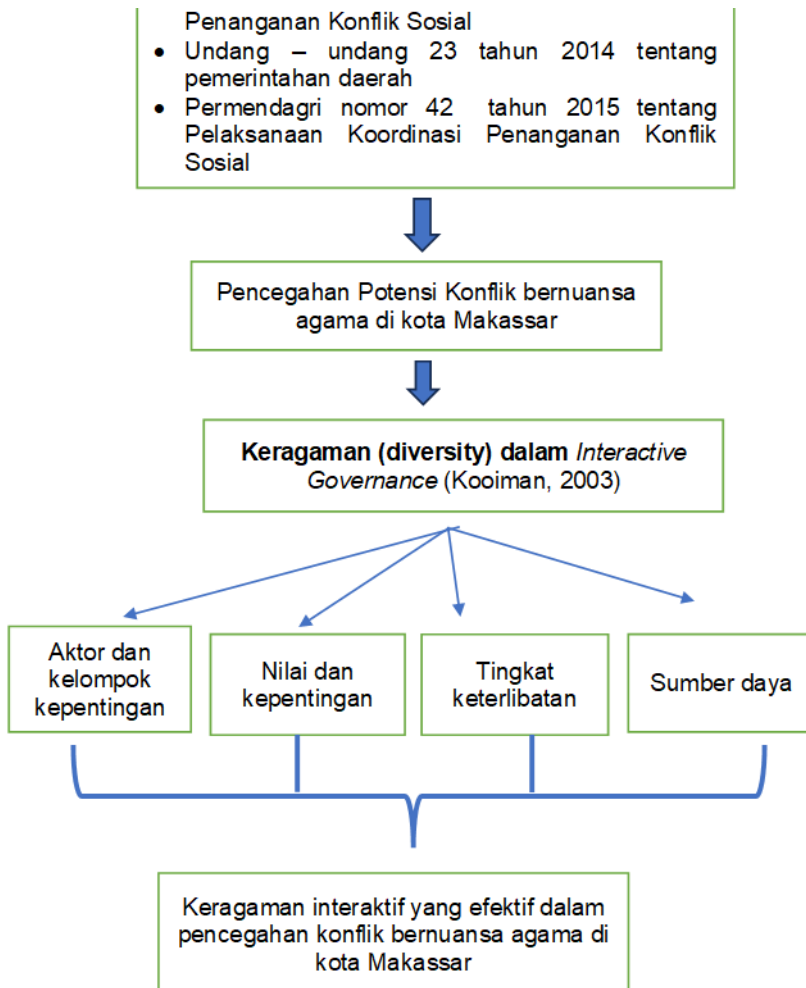
Masing-masing beroperasi berdasarkan mandat hukum tertentu dan terdiri dari keanggotaan yang beragam mulai dari pejabat pemerintah hingga pemimpin agama dan perwakilan masyarakat sipil. Namun, penelitian awal oleh Pusat Penelitian Konflik dan Perdamaian Universitas Hasanuddin (2023) mengindikasikan tantangan kelembagaan termasuk tumpang tindih wewenang, fragmentasi program, dan mekanisme komunikasi antar-lembaga yang lemah (Center for Conflict and Peace Studies, 2023).

Evolusi konflik keagamaan di Makassar menunjukkan pola dinamis yang memerlukan respons tata kelola yang adaptif. Antara tahun 2019 dan 2024, manifestasi konflik telah bertransformasi dari ekspresi yang didominasi fisik (seperti bom Katedral 2021) menjadi bentuk ujaran kebencian digital yang semakin meningkat dan manipulasi politik terhadap sentimen keagamaan. Pergeseran ini telah disertai dengan perubahan aktor konflik, dengan organisasi keagamaan formal kini bergabung dengan kelompok informal, komunitas online, dan influencer agama sebagai pemangku kepentingan yang signifikan. Dinamika yang muncul ini menyoroti kebutuhan akan mekanisme tata kelola yang dapat beradaptasi dengan lanskap konflik yang berkembang pesat.

Dimensi spasial konflik keagamaan di Makassar menghadirkan tantangan tata kelola tambahan. Penelitian menunjukkan kecenderungan terhadap segregasi agama di kecamatan tertentu, dengan Tamalanrea menjadi tuan rumah konsentrasi komunitas Kristen yang lebih tinggi di sekitar area universitas, sementara kecamatan seperti Bontoala mempertahankan populasi Muslim yang dominan. Segregasi spasial ini memperkuat identitas agama in-group sambil berpotensi membatasi interaksi lintas-komunitas, menciptakan kondisi yang dapat meningkatkan risiko kesalahpahaman dan konflik berbasis agama. Respons tata kelola oleh karena itu harus mengatasi tidak hanya insiden konflik tertentu tetapi juga determinan spasial dan sosial yang mendasarinya (Makki & Akash, 2023).

Urgensi penelitian ini terletak pada mengatasi kesenjangan antara pendekatan manajemen konflik konvensional dan realitas kompleks konflik agama perkotaan di Indonesia. Mode tata kelola hierarkis tradisional telah terbukti tidak memadai untuk mengelola keragaman area metropolitan seperti Makassar. Dengan menerapkan kerangka tata kelola interaktif Kooiman et al. (2003), penelitian ini

bertujuan untuk mengembangkan pemahaman yang lebih bernuansa tentang bagaimana berbagai pemangku kepentingan menavigasi kompleksitas kelembagaan untuk mencegah konflik keagamaan (Kooiman et al., 2003). Temuan akan berkontribusi pada kemajuan teoritis dalam studi tata kelola dan aplikasi praktis untuk pembuat kebijakan dan praktisi yang bekerja untuk memupuk kerukunan beragama dalam konteks perkotaan yang beragam. Mengingat posisi Makassar sebagai pusat ekonomi untuk Indonesia timur dan intensitas konfliknya yang tidak proporsional, mengembangkan mekanisme tata kelola interaktif yang efektif di sini dapat memberikan pelajaran berharga untuk pusat-pusat perkotaan serupa di seluruh nusantara dan kawasan Asia Tenggara yang lebih luas.



Gambar 2. 1 Bagan Kerangka Pikir

2.3 Metode

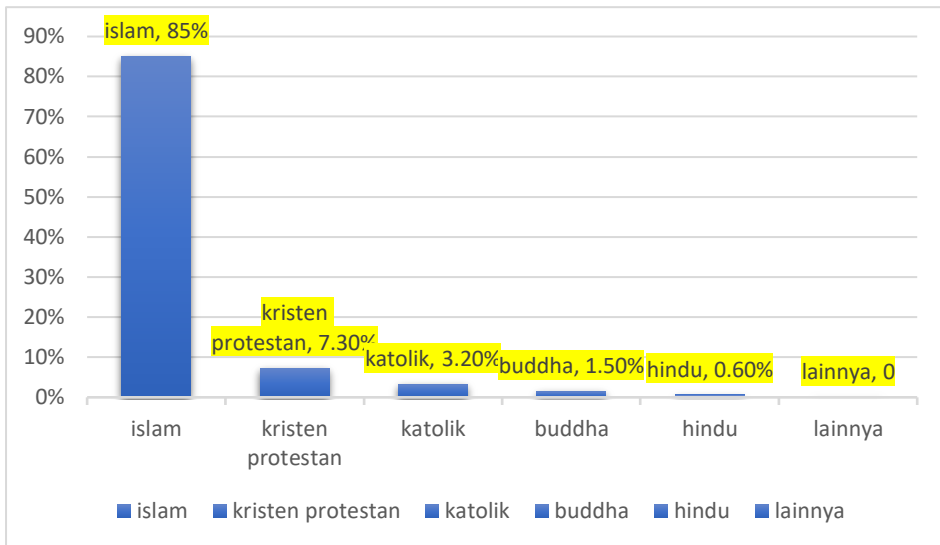
Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan desain studi kasus untuk mengkaji keragaman aktor dalam pencegahan konflik bernuansa keagamaan di Kota Makassar. Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan informan kunci yang mewakili tiga kategori pemangku kepentingan kritis: aparat penegak hukum (Divisi Intelijen Polrestabes Makassar), lembaga keagamaan (Sekretaris Forum Kerukunan Umat Beragama/Ketua Nahdlatul Ulama), dan instansi pemerintah (Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik). Informan ini dipilih berdasarkan peran signifikan mereka dalam jaringan tata kelola dan keterlibatan langsung dalam kegiatan pencegahan konflik. Wawancara dilakukan antara Januari dan November 2025 menggunakan protokol semi-terstruktur yang dikembangkan dari kerangka teoritis Kooiman, dengan fokus pada dimensi keragaman. Semua wawancara direkam dengan persetujuan dan ditranskrip secara verbatim untuk analisis.

Analisis mengikuti proses analisis konten kualitatif sistematis, mengorganisir temuan sesuai dengan teori tata kelola interaktif Kooiman. Bukti dokumenter, termasuk laporan resmi, notulen rapat, dokumen kebijakan, dan pernyataan pers dari Pemerintah Kota Makassar dan institusi terkait untuk periode 2019-2025, melengkapi data wawancara untuk memastikan triangulasi. Kerangka tata kelola interaktif memandu pengumpulan dan analisis data, dengan perhatian khusus pada keragaman aktor, kompleksitas kelembagaan, dan dinamika tata kelola. Pendekatan metodologis ini memungkinkan pemeriksaan komprehensif interaksi multi-dimensi antara institusi pemerintah, organisasi keagamaan, dan masyarakat sipil dalam mencegah dan mengelola konflik keagamaan di lingkungan perkotaan Makassar yang kompleks. Validitas dan reliabilitas ditingkatkan melalui pemeriksaan anggota, di mana temuan awal dibagikan dengan informan kunci untuk verifikasi.

2.4 Hasil dan Pembahasan

2.4.1 Hasil Penelitian Keragaman Aktor dalam Pencegahan Konflik Bernuansa Agama di Kota Makassar

Keragaman aktor dalam pencegahan konflik di Kota Makassar menunjukkan kompleksitas dalam mengidentifikasi tantangan adaptif. Dimana governance harus mengakui keberagaman aktor, perspektif, kepentingan, dan konteks dalam sistem yang dikelola. Kota Makassar sebagai ibu kota provinsi Sulawesi selatan memiliki keberagaman agama. Dimana berdasarkan data BPS, komposisi penduduk berdasarkan agama sebagai berikut :



Gambar 2. 2 Diagram Komposisi Penduduk Berdasarkan Agama
Sumber : Badan Pusat Statistik, 2024.

Data ini menunjukkan bahwa agama penduduk Kota Makassar cenderung beragam. Walaupun didominasi oleh pemeluk agama Islam yakni 85%, disusul Kristen Protestan 7,3% dan Katolik, Buddha, Hindu dan lainnya di bawah 4%. Hal ini menandakan bahwa pemeluk agama sangat beragam dan tentunya potensi konflik antar umat beragama memiliki potensi untuk terjadi.

Keragaman Aktor Dalam Pencegahan Konflik Bernuansa Agama di Kota Makassar ini dibahas secara komprehensif berdasarkan beberapa sub indikator yakni :

a. Aktor dan kelompok kepentingan

Keragaman aktor dan kelompok kepentingan mencerminkan variasi entitas yang terlibat dalam proses tata kelola, baik secara formal maupun informal. Aktor tersebut meliputi lembaga pemerintah, organisasi masyarakat sipil, kelompok keagamaan, pelaku usaha, serta individu yang memiliki pengaruh sosial. Dimana semakin beragam penduduk sebuah kota, maka semakin beragam pula aktor dan kepentingannya. Hal inilah juga yang terjadi di Kota Makassar. Adapun untuk merespon hal tersebut, pemerintah membangun kerjasama dengan berbagai aktor. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh kepala Kesbangpol Kota Makassar :

“Ya, di Makassar terkait dengan masalah-masalah konflik pemerintahan, kita bersinergi, kita bekerjasama dengan semua unsur yang terkait. Setiap koordinator, keamanan, kejaksaan, dan lembaga lainnya bekerja bersama dalam hal-hal yang bisa menimbulkan konflik yang bisa meresahkan masyarakat di Kota Makassar.” (30/7/2025)

Penjelasan ini menunjukkan bahwa pendekatan yang dilakukan pemerintah Kota Makassar dalam upaya pencegahan konflik dengan membangun kerjasama dengan semua unsur yang terkait, baik pihak keamanan, kejaksaan, organisasi masyarakat dan pihak lainnya yang berpotensi menimbulkan konflik. Adapun pihak-pihak tersebut merupakan representasi dari aktor-aktor yang berpengaruh di level pemerintah daerah. Adapun pendekatan representasi aktor itu dijelaskan oleh Kepala bidang ketahanan, Kabid Ketahanan Ekososbud Kesbangpol Kota Makassar :

“kalau secara umum aktor yang berpengaruh yang kita libatkan tentunya Forkopimda, tokoh agama, tokoh pemuda dan tokoh masyarakat. kami juga menyediakan forum untuk representasi masyarakat ” (10/7/2025)

Penjelasan ini menunjukkan bahwa pemerintah Kota Makassar melibatkan aktor pemerintah dan kelompok masyarakat dalam upaya menciptakan ketentraman dan mencegah terjadinya konflik. Selain itu membentuk dan mengaktifkan forum – forum yang bisa menunjang hal demikian. Adapun forum – forum tersebut meliputi:

Tabel 2. 5 Lembaga atau Forum Pencegahan Konflik di Kota Makassar

No	Lembaga	Fungsi Utama	Keanggotaan	Dasar Hukum
1	Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat (FKDM)	Pemantauan dan deteksi dini potensi konflik, penyusunan sistem peringatan dini	Pemerintah kota, tokoh masyarakat, tokoh agama, akademisi, LSM	Permendagri No. 12 Tahun 2006
2	Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB)	Memelihara harmoni antar umat beragama, mediasi konflik bernuansa agama	Tokoh-tokoh agama dari berbagai agama di Makassar	Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan 8 Tahun 2006
3	Forum Pembauran Kebangsaan (FPK)	Memperkuat integrasi sosial, mengelola keberagaman etnis	Pemerintah kota, tokoh masyarakat dari berbagai etnis	Permendagri No. 34 Tahun 2006
4	Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol)	Koordinasi kebijakan ketahanan nasional dan penanganan konflik sosial	Aparat pemerintah kota	Perda Kota Makassar tentang Organisasi Perangkat Daerah
5.	Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkopimda)	Koordinasi antar institusi pemerintah dalam penanganan isu	Walikota, Kapolrestabes, Dandim, Kajari, Ketua	UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

No	Lembaga	Fungsi Utama	Keanggotaan	Dasar Hukum
		keamanan dan konflik	Pengadilan Negeri	
6.	Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme (FKPT) Tingkat Provinsi	Pencegahan radikalisme dan ekstremisme kekerasan	BNPT, Pemerintah Provinsi, akademisi, tokoh masyarakat	Perpres No. 46 Tahun 2010
7.	Forum Masyarakat Peduli Lingkungan (FMPL) Tingkat Kecamatan	Penanganan konflik berbasis sumber daya dan lingkungan	Tokoh masyarakat, aktivis lingkungan, pemerintah kecamatan	Peraturan Walikota Makassar
8.	Forum RT/RW Tingkat Kelurahan	Penyelesaian konflik berbasis kewilayahan tingkat grassroot	Ketua RT/RW, tokoh masyarakat setempat	Peraturan Daerah Kota Makassar
9.	Tim Terpadu Penanganan Konflik Sosial	Penanganan konflik sosial secara komprehensif dan terpadu	Lintas SKPD, Kepolisian, TNI	UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial
10.	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Tingkat Kelurahan	Pemberdayaan masyarakat dan pencegahan konflik berbasis komunitas	Tokoh masyarakat, perwakilan kelurahan	Peraturan Walikota Makassar

Sumber: Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Kota Makassar, 2025

Data ini menunjukkan bahwa pemerintah telah menyiapkan regulasi dalam hal pembentukan forum pencegahan konflik dan aktif di kota Makassar. Adapun masing – masing forum ini memiliki aturan sendiri untuk representasi keanggotaannya. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Sekretaris FKUB Kota Makassar :

“Kepengurusan FKUB itu secara proporsional dengan pemeluk agama. Karena jumlahnya 17 orang, proporsionalnya di Makassar muslim hampir 80 persen. Jadi kita itu non-Muslim misalnya satu-satu perwakilan, jumlahnya 5. Sehingga untuk muslim jumlahnya 12 perwakilan.” (13/5/2025)

Penjelasan ini menunjukkan bahwa aktor – aktor setiap agama terhimpun dalam forum kajian umat beragama (FKUB). Dimana dalam penentuan jumlah perwakilannya ditentukan oleh representasi jumlah pemeluk agamanya. Hal ini sejalan dengan penjelasan ketua Persatuan gereja Indonesia (PGI) Sulsel :

“Jadi memang FKUB itu wadah Pimpinan-pimpinan Lintas agama itu. Kami menjalin hubungan antara satu dengan lain. Jadi sangat penting. Bagaimana kita menjaga kerukunan. Saya juga aktif di FKUB sebagai wakil ketua” (21/8/2025)

Penjelasan ini menunjukkan bahwa keberadaan FKUB menjadi wadah interaksi pimpinan lintas agama. Termasuk didalamnya PGI yang representasinya sebagai wakil ketua. Hal ini menandakan bahwa pemerintah menyiapkan forum interaksi untuk perwakilan organisasi keagamaan.

Dalam perkembangannya, aktor – aktor yang memiliki peran dalam menciptakan kerukunan antar umat beragama tidak hanya pada organisasi keagamaan formal. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Sekretaris Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme (FKPT) Sulsel :

“Untuk aktor - aktor yang berpengaruh di Kota Makassar yakni Kelompok Premanisme, Kelompok berbasis Paham Radikal Keagamaan yang menyebarkan paham anti pancasila, anti demokrasi dan mendukung kekerasan terhadap kelompok berbeda pandangan, Kelompok Ormas Keagamaan yang menempuh cara kekerasan fisik, intimidasi atau sweeping untuk memaksakan kehendak dan Aparat Keamanan yang bertindak represif dan berlebihan serta tidak netral dalam menangani konflik” (16/7/2025)

Aktor – aktor yang berpengaruh bukan hanya organisasi keagamaan formal, namun juga kelompok premanisme. Mereka bisa saja berupa kelompok berbasis paham radikal keagamaan yang anti pancasila dan menempuh cara kekerasan fisik, intimidasi. Ada pula masyarakat yang demikian karena kecewa dengan kurang netralnya oknum aparat. Hal ini menandakan bahwa aktor dan kelompok kepentingan mengalami perkembangan bukan hanya pada organisasi kemasyarakatan formal, tapi juga kelompok – kelompok kecil yang berpahaman radikal.

b. Nilai dan kepentingan

Nilai dan kepentingan merupakan komponen fundamental dari keragaman yang membentuk motivasi dan preferensi aktor dalam sistem tata kelola. Keberagaman nilai dan kepentingan inilah yang menjadi potensi penyebab konflik jika tidak dikelola dengan baik. Adapun tingkat keberagaman di Kota Makassar cukup tinggi hal ini seperti yang dijelaskan oleh Sekretaris Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme (FKPT) Sulsel :

“Tingkat keragaman paham perwakilan organisasi agama di Sulawesi Selatan cukup tinggi dan berpotensi menimbulkan konflik jika disertai sikap intoleransi, eksklusivisme atau fanatisme yang berlebihan ” (16/7/2025)

Tingkat keberagaman paham dalam organisasi keagamaan cukup tinggi sehingga nilai dan kepentingan mereka dapat menyebabkan konflik jika tidak dikelola akan melahirkan sikap intoleransi, eksklusivisme dan fanatisme. Kondisi seperti ini menyebabkan potensi terjadinya konflik antar umat beragama. Keberagaman ini juga

disusupi oleh nilai dengan kepentingan kelompok tertentu. hal ini seperti yang dijelaskan oleh satuan wilayah Densus 88 Sulsel :

“Untuk kelompok radikal menganut paham tertentu. Menurut paham mereka, di dunia ini hanya ada dua jenis negara: negara kafir dan negara Islam. Makanya negara ini, siapa pun di dalamnya termasuk pemerintah, pemerintahnya harus diperangi karena pemerintah kafir” (15/7/2025)

Dalam perkembangan di masyarakat, ada juga kelompok yang berpaham radikal. Dimana nilai yang mereka tanamkan bahwa selain negara islam merupakan negara kafir. Jadi siapapun diluar itu, termasuk pemerintah mereka anggap musuh karena merupakan kategori pemerintahan kafir. Paham yang berkembang ini tentunya berbahaya bila tidak ditangani dan juga dapat menyulut konflik antar umat beragama. Hal ini membuat pentingnya semua elemen menyadari pentingnya kerukunan antar umat beragama. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Ketua Nahdlatul Ulama Kota Makassar :

“Kerukunan lintas agama itu harus sekarang menjadi kebutuhan masyarakat. Makanya kita coba mendorong, ini kan kita lagi mengajukan Pak produk hukum dalam bentuk Peraturan Walikota.” (13/5/2025)

Kerukunan umat beragama sudah menjadi kebutuhan masyarakat. sehingga perlu adanya regulasi untuk menguatkan upaya penciptaan kerukunan untuk beragama. Walaupun dalam regulasi belum terlaksana, namun beberapa program pemerintah sudah dijalankan untuk mengakomodir kepentingan masing – masing kelompok. Hal ini seperti yang dijelaskan Kepala Kesbangpol Kota Makassar :

“Program Kesbangpol Makassar mendorong kita duduk bersama, bersosialisasi, hidup bersama, makan bersama, dan minum bersama, meningkatkan kedekatan kita. Ini termasuk program dengan semua organisasi massa, antar komunitas agama, dan dengan pemuda-pemudi dari forum persaudaraan kebangsaan dan kelompok etnis di Kota Makassar. Ini adalah kegiatan yang direncanakan untuk memperkuat hubungan kita dalam menjaga Kota Makassar (30/7/2025)

Penjelasan ini menunjukkan bahwa kesbangpol Kota Makassar telah berupaya untuk mengakomodir kepentingan masing – masing kelompok dengan membuat program untuk pertemuan Bersama untuk mempererat hubungan antar organisasi dan agama untuk menjaga kota Makassar. dalam mengelola kepentingan tersebut, penting untuk mendorong penguatan moderasi. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Sekretaris Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme (FKPT) Sulsel :

“Keberagaman paham dalam organisasi keagamaan Sulsel dapat menjadi kekuatan dalam pencegahan konflik selama dikelola dengan prinsip moderasi, saling menghormati dan keterbukaan terhadap dialog ” (16/7/2025)

Keberagaman paham maupun nilai antar organisasi maupun agama dapat dikelola dengan baik jika menguatkan prinsip moderasi. Dimana prinsip ini mendorong sikap saling menghormati dan terbuka terhadap dialog.

c. Tingkat Keterlibatan

Tingkat keterlibatan yang dimaksud mengacu pada variasi intensitas dan bentuk partisipasi aktor dalam proses tata kelola pada berbagai level. Framework ini mengidentifikasi bahwa keterlibatan aktor dapat bervariasi dari konsultasi sederhana hingga partisipasi penuh dalam pengambilan keputusan, dan berlangsung pada skala dari lokal hingga global. Dalam konteks kota Makassar, keterlibatan organisasi masyarakat ini dalam pencegahan konflik di institusikan dalam bentuk forum – forum. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Kepala bidang ketahanan, Kabid Ketahanan Ekososbud Kesbangpol Kota Makassar :

“Modelnya kelembagaan kita dengan membangun kerjasama dengan organisasi masyarakat untuk deteksi dini konflik agama. Termasuk didalamnya memfasilitasi forum forum seperti FKUP dan sejenisnya” (10/7/2025)

Model keterlibatan aktor – aktor keagamaan di Kota Makassar dilembagakan dalam bentuk berbagai forum. Untuk keagamaan, ada forum kerukunan umat beragama. Namun demikian, berbagai forum yang dibentuk masih dianggap kurang optimal karena bergantung program pemerintah. hal ini seperti yang dijelaskan oleh Sekretaris Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme (FKPT) Sulawesi Selatan

“Desain kelembagaan pemerintah Kota Makassar sudah terbentuk secara formal dan terstruktur dengan adanya kelembagaan seperti forum kerukunan umat beragama yang didukung oleh Badan Kesbangpol Kota Makassar dan Kementerian Agama Kota Makassar akan tetapi dalam prakteknya belum sepenuhnya memadai baik dalam aspek koordinasi, efektivitas pelaksanaan dan implementasi di lapangan “ (16/7/2025)

Keberadaan kelembagaan dalam bentuk forum secara formal dan terstruktur dalam prakteknya belum memadai dalam aspek koordinasi, efektivitas program maupun pelaksanaan moderasi beragama di masyarakat. Efektifitas FKUB sangat ditentukan oleh pengurusnya. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Ketua PGI Sulsel :

“FKUB sebenarnya merupakan forum yang benar-benar dapat menjadi alat untuk mewujudkan kerukunan. Namun, efektivitasnya sangat tergantung pada FKUB itu sendiri dan kepemimpinan di FKUB tersebut. Berdasarkan pengalaman saya, ada juga pemimpin atau anggota FKUB yang belum "selesai dengan dirinya sendiri" (21/8/2025)

Penjelasan ini menunjukkan bahwa efektivitas FKUB bergantung pada pimpinannya. Hal ini karena dengan pimpinan yang memiliki kemampuan untuk menyakinkan pemerintah untuk mendapatkan anggaran serta berkolaborasi dengan

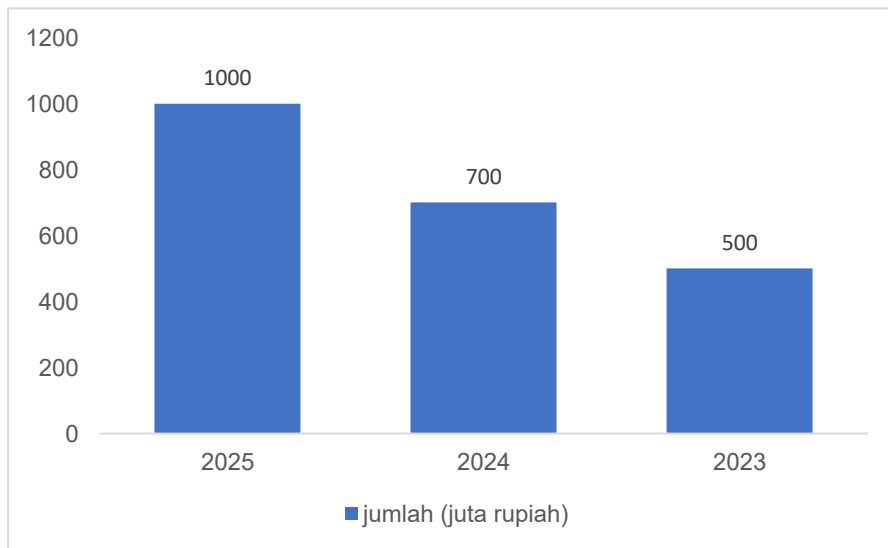
pihak swasta dapat mendorong banyaknya kegiatan yang dijalankan. Selain itu, tantangan tersendiri jika anggota FKUB yang masih berharap anggaran operasional dari pemerintah. hal ini dapat menghambat efektifitas FKUB Karena keterlibatan dalam pencegahan konflik masih sebatas hadir tapi tidak terlibat dalam dukungan lainnya seperti sumber daya anggaran dan jaringan.

d. Sumber daya

Sumber daya merujuk pada distribusi dan variasi aset material dan nonmaterial yang tersedia bagi para aktor untuk berpartisipasi dalam dan mempengaruhi proses tata kelola. Sumber daya ini mencakup aset finansial, teknologi, informasi, legitimasi, otoritas legal, jaringan sosial, dan pengetahuan khusus atau teknis. Adapun sumber daya yang digunakan dalam membangun interaksi antar umat beragama salah satunya berasal dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Kepala bidang ketahanan, Kabid Ketahanan Ekososbud Kesbangpol Kota Makassar :

“Pemerintah Kota Makassar menyediakan anggaran khusus yang bersumber dari APBD untuk pencegahan dan terapi program masyarakat konflik agama. Dengan adanya hibah ke organisasi kemasyarakatan dan kepemudaan. Kita juga memperkuat jejaring melalui pembinaan” (10/7/2025)

Penjelasan ini menunjukkan bahwa pemerintah Kota Makassar menyediakan sumber daya berupa anggaran yang bersumber dari APBD untuk pencegahan konflik termasuk berkaitan dengan keagamaan. Bantuan anggaran ini berupa hibah yang diserahkan kepada FKUB, organisasi keagamaan dan organisasi kepemudaan. Adapun jumlah anggaran hibah untuk FKUB Kota Makassar dalam 3 tahun terakhir yakni sebagai berikut:



Gambar 2. 3 Jumlah Dana Hibah untuk FKUB Kota Makassar Tahun 2023 – 2025

Sumber : FKUB kota Makassar, 2025

Data ini menunjukkan bahwa terjadi peningkatan jumlah bantuan setiap tahunnya untuk FKUB kota Makassar. dimana pada tahun 2025 mencapai 1 milyar rupiah. Namun hal ini sangat bergantung pada komitmen Walikota. Adapun jumlah dan alokasi anggaran FKUB Kota Makassar untuk tahun 2025 yakni sebagai berikut:

Tabel 2. 6 Rencana Anggaran dan Belanja FKUB Kota Makassar Tahun 2025

No	Uraian	Jumlah anggaran
1	Belanja barang dan jasa (alat tulis, alat kantor, penggandaan materi, website dan pakaian)	80.880.000
2	Biaya operasional (pengurus, staf dan sewa dan operasional kantor)	520.210.000
3	Belanja kegiatan (sosialisasi. Pengadaan Sistem informasi, FGD dan studi tiru)	398.910.000
	total	1.000.000.000

Sumber : FKUB kota Makassar, 2025

Data ini menunjukkan bahwa anggaran sebesar Rp1.000.000.000 dialokasikan untuk mendukung pelaksanaan program dan operasional secara menyeluruh. Dana tersebut mencakup belanja barang dan jasa sebesar Rp80.880.000 yang digunakan untuk kebutuhan administrasi dan pendukung kegiatan seperti alat tulis kantor, penggandaan materi, pengelolaan website, serta

pengadaan pakaian. Selanjutnya, biaya operasional sebesar Rp520.210.000 dialokasikan untuk mendukung kinerja pengurus dan staf, termasuk sewa dan operasional kantor. Sementara itu, belanja kegiatan sebesar Rp398.910.000 diperuntukkan bagi pelaksanaan program utama, meliputi kegiatan sosialisasi, pengadaan sistem informasi, Focus Group Discussion (FGD), dan studi tiru guna mendukung pencapaian tujuan program secara efektif dan berkelanjutan. Data ini menunjukkan masih adanya ketimpangan dimana, dana operasional internal FKUB lebih dari seperdua jumlah anggaran. Sementara untuk kegiatan yang sifatnya publik hanya Rp398.910.000. hal ini tentu perlu menjadi perhatian dalam pengalokasiannya untuk bisa efektif dan efisien.

Adapun anggaran tersebut dianggap penting oleh pengurus FKUB untuk menjalankan berbagai kegiatan. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Ketua PGI Sulsel :

“Harusnya pemerintah wajib tiap tahun untuk FKUB. Namun kendala umum yakni lambatnya anggaran. Juga karena tidak ada mandatory anggaran. Sehingga jumlahnya tentatif dan kadang sangat terbatas (21/8/2025)

Penjelasan ini menunjukkan bahwa sumber daya anggaran dibutuhkan oleh FKUB. Namun sayangnya anggaran yang disiapkan pemerintah biasanya lambat cair, sehingga menghambat program. selain itu dengan tidak adanya mandatory anggaran, membuat jumlah anggaran yang disiapkan sering jumlahnya terbatas. Hal ini menjadi tantangan karena FKUB sangat mengandalkan anggaran pemerintah. terkait terbatasnya jumlah anggaran yang disiapkan pemerintah juga menjadi perhatian organisasi kemasyarakatan. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Ketua NU Kota Makassar :

Jadi memang dukungan anggaran ada dari pemerintah kota. Tapi itu masih kurang, kalau menurut kita 500 juta yang kami dapat di tahun 2024. Kalau berbicara tentang kerukunan sebagai kebutuhan, dan apapun yang kita mau lakukan di kehidupan ini, Pak, termasuk mengelola pemerintahan. Ekonomi tidak bisa maju, beribadah tidak nyaman. Jadi, angka 500 juta itu untuk kerukunan masih sedikit” (13/5/2025)

Organisasi keagamaan juga mendapatkan anggaran hibah dari pemerintah Kota Makassar salah satunya nahdlatul ulama. Walaupun demikian, pihak ormas menganggap anggaran tersebut masih terbatas, karena penggunaan program kerukunan bukan hanya masalah ibadah. Tapi juga pada penguatan ekonomi umat, sehingga dibutuhkan anggaran yang lebih besar dari pemerintah. hal ini menandakan bahwa umumnya organisasi keagamaan juga masih mengandalkan anggaran dari pemerintah, karena terbatasnya sumber pendapatan lainnya. Sumber daya lainnya yang belum optimal digunakan yakni teknologi. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Kasat intel Polrestabas Makassar :

"Kalau untuk pendeteksian konflik ini berbasis teknologi sejauh ini belum ada. Karena kita ini bersifat pasif, kalau kepolisian itu berdasarkan laporan. Kita ketika ada laporan, maka langsung turun, direspon, langsung lidik untuk melakukan penyelidikan." (14/5/2025)

Penjelasan ini menunjukkan bahwa dalam upaya deteksi konflik termasuk agama, pihak keamanan belum mengoptimalkan penggunaan teknologi. Pendekatan yang dilakukan bersifat pasif dengan mendorong partisipasi publik untuk melakukan laporan. Selain deteksi konflik, kampanye media sosial untuk kerukunan umat beragama juga berdasarkan pengamatan penulis belum dioptimalkan oleh FKUB maupun organisasi keagamaan lainnya

2.4.2 Pembahasan Hasil Penelitian Keragaman Aktor dalam Pencegahan Konflik Bernuansa Agama di Kota Makassar

Keragaman aktor menjadi hal yang penting dan memiliki pengaruh dalam pencegahan konflik di Kota Makassar. adapun keragaman aktor ini dianalisis secara mendalam berdasarkan sub – sub indikator berikut:

a. Aktor dan Kelompok Kepentingan dalam Pencegahan Konflik di Kota Makassar

Keragaman aktor dan kelompok kepentingan dalam tata kelola pemerintahan Kota Makassar mencerminkan kompleksitas sosial yang berkembang seiring meningkatnya heterogenitas penduduk perkotaan. Dalam konteks pencegahan konflik, pemerintah kota tidak hanya mengandalkan struktur birokrasi formal tetapi juga membangun kolaborasi dengan berbagai entitas masyarakat. Pemerintah bersinergi dengan unsur keamanan, kejaksaan, dan lembaga terkait untuk merespons potensi konflik yang dapat meresahkan masyarakat. Pendekatan kolaboratif ini memperlihatkan bahwa upaya menjaga stabilitas sosial dilakukan melalui interaksi lintas lembaga dan kelompok, baik formal maupun informal.

Pemerintah Kota Makassar juga melibatkan representasi masyarakat dalam berbagai forum pencegahan konflik. Aktor-aktor yang dilibatkan meliputi Forkopimda, tokoh agama, tokoh pemuda, dan tokoh masyarakat, sekaligus menyediakan forum yang menjadi wadah representasi publik. Kehadiran forum seperti FKDM, FKUB, FPK, Forkopimda, FKPT, hingga forum RT/RW menunjukkan bahwa pemerintah telah menyiapkan perangkat kelembagaan yang lengkap dengan dasar hukum yang jelas dalam pencegahan konflik sosial. Setiap forum juga memiliki pengaturan keanggotaan yang berbeda sesuai kebutuhan representasi, seperti FKUB yang menetapkan komposisi pengurus secara proporsional berdasarkan jumlah pemeluk agama di Kota Makassar. Pengaturan ini menegaskan bahwa pemerintah berupaya memastikan kehadiran seluruh aktor keagamaan dalam proses dialog dan mediasi.

Selain organisasi keagamaan formal, aktor-aktor informal juga berpengaruh dalam dinamika konflik, seperti kelompok premanisme, kelompok berbasis paham radikal keagamaan, serta aktor yang melakukan intimidasi atau kekerasan untuk memaksakan kehendak. Bahkan aparat keamanan yang bersikap tidak netral juga dapat menjadi pemicu ketegangan di masyarakat. Temuan ini menunjukkan bahwa spektrum aktor dalam pencegahan konflik semakin luas dan tidak terbatas pada

lembaga formal. Dengan demikian, pemerintah Kota Makassar harus mampu menavigasi berbagai kepentingan dan potensi ancaman yang muncul dari kelompok kecil berbasis ideologi maupun kelompok sosial nonformal lainnya. Kompleksitas ini menandakan bahwa tata kelola pencegahan konflik memerlukan pendekatan yang adaptif, inklusif, serta mampu mengakomodasi dinamika aktor yang terus berkembang.

b. Nilai dan Kepentingan dalam Dinamika Kerukunan dan Pencegahan Konflik di Kota Makassar

Nilai dan kepentingan merupakan elemen fundamental yang membentuk cara pandang dan orientasi tindakan para aktor dalam sistem tata kelola. Dalam konteks Kota Makassar yang memiliki tingkat keberagaman tinggi, keragaman nilai dan kepentingan tersebut dapat menjadi potensi kekuatan sekaligus kerawanan jika tidak dikelola secara tepat. Tingkat keberagaman paham dalam organisasi keagamaan sangat tinggi dan dapat memicu konflik apabila diiringi sikap intoleransi, eksklusivisme, dan fanatisme. Keragaman ini menciptakan perbedaan nilai antar kelompok yang, jika tidak diarahkan melalui komunikasi dan regulasi yang baik, dapat memunculkan gesekan antar umat beragama. Kondisi tersebut semakin kompleks dengan hadirnya kelompok berpaham radikal yang membawa nilai ekstrim, seperti cara pandang yang membagi negara hanya ke dalam kategori negara Islam dan negara kafir, sehingga memandang pemerintah sebagai musuh. Narasi ekstrem seperti ini bukan hanya bertentangan dengan prinsip kebangsaan, tetapi juga sangat berpotensi menimbulkan konflik horizontal di tengah masyarakat.

Dalam situasi tersebut, penting bagi seluruh elemen masyarakat dan pemerintah untuk menguatkan kesadaran akan pentingnya kerukunan antar umat beragama. Kerukunan saat ini telah menjadi kebutuhan, sehingga perlu diperkuat melalui regulasi yang lebih jelas, termasuk rencana penyusunan Peraturan Walikota tentang kerukunan umat beragama. Meskipun regulasi formal masih dalam proses, pemerintah Kota Makassar telah menjalankan berbagai program untuk mengakomodasi kepentingan kelompok-kelompok masyarakat. Pemerintah Kota Makassar mengadakan kegiatan-kegiatan lintas organisasi, komunitas agama, pemuda, dan kelompok etnis dilakukan melalui pertemuan bersama, dialog, dan interaksi sosial yang dirancang untuk memperkuat kedekatan antar kelompok. Program-program ini menunjukkan upaya deliberatif pemerintah dalam menciptakan ruang perjumpaan sosial sebagai strategi mengelola perbedaan nilai dan kepentingan.

c. Tingkat Keterlibatan Aktor dalam Tata Kelola Pencegahan Konflik di Kota Makassar

Tingkat keterlibatan aktor dalam tata kelola pencegahan konflik di Kota Makassar menunjukkan adanya variasi partisipasi, mulai dari konsultasi hingga pelibatan dalam pengambilan keputusan melalui forum-forum kelembagaan. Pemerintah Kota Makassar menginstitusionalisasikan keterlibatan organisasi masyarakat melalui pembentukan forum seperti FKUB dan wadah sejenisnya untuk mendukung deteksi dini potensi konflik. Hal ini menegaskan bahwa partisipasi aktif masyarakat, terutama tokoh agama dan kelompok sosial, dimediasi melalui struktur formal guna

memperkuat fungsi koordinasi dan respons pemerintah. Namun demikian, tingkat efektivitas forum-forum tersebut tidak selalu sejalan dengan struktur kelembagaannya. Meskipun desain kelembagaan pemerintah telah terbentuk secara formal dan didukung oleh Kesbangpol serta Kementerian Agama, praktik koordinasi dan implementasinya di lapangan masih belum optimal. Hambatan ini tampak pada lemahnya pelaksanaan program, minimnya efektivitas koordinasi lintas aktor, serta belum maksimalnya penerapan moderasi beragama dalam masyarakat.

Selain aspek struktural, kualitas kepemimpinan dalam forum seperti FKUB sangat menentukan tingkat keterlibatan dan efektivitasnya. FKUB memiliki peran penting sebagai instrumen mewujudkan kerukunan, namun fungsi ini sangat dipengaruhi oleh kapasitas dan integritas para pemimpinnya. Pemimpin FKUB yang belum memiliki kematangan personal maupun kemampuan advokasi yang kuat cenderung kesulitan membangun kolaborasi dengan pemerintah dan sektor swasta, yang berakibat pada terbatasnya program yang dapat dijalankan. Ketergantungan sebagian anggota terhadap anggaran pemerintah juga menjadi tantangan tersendiri, karena membuat keterlibatan mereka berhenti pada kehadiran formal tanpa kontribusi lanjutan dalam bentuk sumber daya, jaringan, maupun inisiatif.

Dengan demikian, tingkat keterlibatan aktor dalam pencegahan konflik di Kota Makassar tidak hanya ditentukan oleh keberadaan forum formal, tetapi sangat bergantung pada kualitas kepemimpinan, kapasitas organisasi, dan kemampuan mobilisasi sumber daya dari para aktor yang terlibat.

d. Sumber Daya dalam Tata Kelola Pencegahan Konflik di Kota Makassar

Sumber daya merupakan elemen penting dalam mendukung efektivitas tata kelola pencegahan konflik, karena mencakup berbagai aset material dan non-material seperti anggaran, informasi, teknologi, legitimasi, jaringan sosial, serta otoritas legal yang memungkinkan para aktor berpartisipasi secara optimal. Dalam konteks Kota Makassar, sumber daya finansial menjadi instrumen utama yang digunakan pemerintah untuk memperkuat interaksi antar umat beragama dan mendorong upaya pencegahan konflik. Pemerintah Kota Makassar menyediakan anggaran khusus melalui APBD untuk program pencegahan dan penanganan konflik berbasis keagamaan, termasuk pemberian hibah kepada FKUB, organisasi keagamaan, dan organisasi kepemudaan. Data dalam tiga tahun terakhir menunjukkan adanya peningkatan anggaran hibah untuk FKUB hingga mencapai satu miliar rupiah pada tahun 2025, yang menegaskan komitmen pemerintah daerah dalam mendukung aktivitas kerukunan. Namun, keberlanjutan anggaran tersebut sangat bergantung pada komitmen politik wali kota, sehingga masih terdapat ketidakpastian dalam alokasi tahunan.

Meskipun peningkatan anggaran terjadi, efektivitas pemanfaatannya sering terhambat oleh keterlambatan pencairan dan tidak adanya mandatory budget yang mengatur besaran anggaran secara tetap. Organisasi kemasyarakatan menyoroti bahwa keterlambatan anggaran berdampak langsung pada tertundanya program-program strategis FKUB dalam membangun kerukunan antarumat beragama. Selain itu alokasi anggaran yang diterima misalnya 500 juta rupiah pada tahun 2024 masih jauh dari cukup untuk memenuhi kebutuhan program kerukunan yang tidak hanya

berkaitan dengan aspek ibadah, tetapi juga penguatan ekonomi umat dan stabilitas sosial secara umum. Kondisi ini menunjukkan bahwa organisasi keagamaan masih sangat bergantung pada dukungan anggaran pemerintah karena keterbatasan sumber pendanaan alternatif.

Selain keterbatasan sumber daya finansial, pemanfaatan sumber daya teknologi dalam upaya deteksi dini konflik juga belum berjalan optimal. Mekanisme deteksi konflik masih bersifat pasif dan bergantung pada laporan masyarakat, sehingga potensi konflik baru teridentifikasi setelah memunculkan gejala di permukaan. Belum adanya sistem pemantauan berbasis teknologi membuat pencegahan konflik berjalan reaktif, bukan preventif. Demikian pula, upaya kampanye kerukunan melalui media sosial oleh FKUB maupun organisasi keagamaan masih belum dimanfaatkan secara maksimal, sehingga ruang digital belum berperan strategis dalam memperkuat nilai toleransi dan moderasi. Dengan demikian, keterbatasan sumber daya finansial, teknologi, dan kapasitas kelembagaan menjadi tantangan utama dalam memperkuat tata kelola pencegahan konflik di Kota Makassar.

Adapun temuan penelitian ini memiliki korelasi kuat dengan temuan penelitian yang dilakukan Pabbajah, M., & Prasajo, Z. H. (2020). Dimana terdapat tiga isu utama dalam melihat konflik atas nama agama. Dengan analisis data kualitatif, ketiga isu utama tersebut dielaborasi. Pertama, konflik yang berlangsung di Indonesia cenderung diperlihatkan dalam tiga bentuk antara lain: konflik komunal, konflik sektarian, dan konflik eskalasi politik. Kedua, faktor konflik agama dipicu beberapa faktor yang meliputi masih minimnya pemahaman realitas keragaman suku, etnis, dan agama di Indonesia. Ketiga, akomodasi kultural dengan melihat potensi kearifan lokal telah mampu dijadikan sebagai perangkat penyelesaian permasalahan konflik yang terjadi di tengah masyarakat. Olehnya itu diperlukan pendalaman dan sosialisasi semua pihak dalam memberdayakan potensi budaya lokal di Indonesia. Temuan ini menegaskan pentingnya semua pihak memahami akar permasalahan konflik dan model interaksi yang dibangun melalui sosialisasi dan pemberdayaan potensi budaya lokal. Adapun rangkuman temuan secara spesifik yakni sebagai berikut:

Tabel 2. 7 Rangkuman Temuan Berdasarkan Indikator Teori

No	Indikator	Temuan
1	Aktor dan kepentingan kelompok	Pelibatan aktor formal seperti ormas sudah dilibatkan melalui FKUB, namun untuk kelompok informal dan ideologi tertentu belum terakomodir
2	nilai dan kepentingan	Tingkat keberagaman paham organisasi keagamaan sangat tinggi termasuk maraknya paham radikal
3	Keterlibatan aktor	Keterlibatan aktor sudah dibentuk dalam bentuk organisasi formal namun belum efektif karena minimnya partisipasi
4	Sumber daya	Terdapat dukungan anggaran namun jumlah terbatas dan ketidakpastian waktu pencairan

Sumber: diolah oleh penulis, 2026

2.5 Kesimpulan

1. Tata kelola pencegahan konflik di Kota Makassar melibatkan aktor formal dan informal yang beragam. Pemerintah kota telah membangun perangkat kelembagaan melalui berbagai forum resmi sebagai wadah koordinasi dan dialog, namun keberadaan aktor informal dengan kepentingan dan ideologi tertentu menunjukkan bahwa pencegahan konflik memerlukan pendekatan yang adaptif, inklusif, dan mampu mengelola kompleksitas relasi antar aktor.
2. Keragaman nilai dan kepentingan, khususnya dalam kehidupan keagamaan, menjadi faktor utama dalam dinamika kerukunan di Kota Makassar. Perbedaan paham berpotensi memicu konflik apabila tidak dikelola secara dialogis. Upaya pemerintah melalui program lintas agama dan komunitas mencerminkan pendekatan deliberatif dalam mengelola perbedaan, namun masih membutuhkan penguatan regulasi dan internalisasi nilai toleransi secara berkelanjutan.
3. Keterlibatan aktor dalam pencegahan konflik telah dilembagakan melalui berbagai forum formal, namun efektivitasnya masih terbatas. Partisipasi aktor cenderung bersifat formalistik dan sangat dipengaruhi oleh kualitas kepemimpinan, kapasitas organisasi, serta ketergantungan terhadap anggaran pemerintah, sehingga membatasi inisiatif dan kolaborasi yang lebih luas.
4. Pemerintah Kota Makassar menunjukkan komitmen dalam pencegahan konflik melalui dukungan sumber daya berupa anggaran, namun keterbatasan dan ketidakpastian pendanaan, serta belum optimalnya pemanfaatan teknologi, menjadikan pencegahan konflik masih bersifat reaktif. Penguatan tata kelola memerlukan diversifikasi sumber daya, peningkatan kapasitas kelembagaan, dan pemanfaatan teknologi serta kearifan lokal agar pencegahan konflik dapat berlangsung secara preventif dan berkelanjutan

Daftar Pustaka

- Afandi, I. (2024). Pelatihan Implementasi Konsep Common Ingroup Identity Model Sebagai Upaya Pencegahan Konflik Antar Warga Di Kelurahan Cambayya Kecamatan Ujung Tanah Kota Makassar. *Jurnal ABDI: Media Pengabdian Kepada Masyarakat*, 10(1), 41-46. <https://doi.org/10.26740/abdi.v10i1.27900>
- Ahmad, S., Qamar, A. J., Bhatti, M. A. A., & Bashir, U. (2023). Integrating Islamic Ethics with Modern Governance: A Comprehensive Framework for Accountability Across Religious, Social, and Economic Dimensions. *Al-Irfan*, 8(15), 51-79. <https://doi.org/10.58932/MULB0043>
- Allen, C., Malekpour, S., & Mintrom, M. (2023). Cross-scale, cross-level and multi-actor governance of transformations toward the sustainable development goals: A review of common challenges and solutions. *Sustainable Development*, 31(3), 1250-1267. <https://doi.org/10.1002/sd.2495>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ayres, S. (2022). A decentred assessment of the impact of 'informal governance' on democratic legitimacy. *Public Policy and Administration*, 37(1), 22-45. <https://doi.org/10.1177/0952076720904991>
- Benford, R. D., & Hunt, S. A. (2024). Interactional Dynamics in Public Problems Marketplaces: Movements and the Counterframing and Reframing of Public Problems. In *Challenges and choices* (pp. 153-186). Routledge.
- Boswell, J., Dean, R., & Smith, G. (2023). Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons on robust design from six climate assemblies. *Public Administration*, 101(1), 182-200. <https://doi.org/10.1111/padm.12883>
- Central Bureau of Statistics. (2024). *Population by Religion in Makassar City*. Retrieved from <https://www.bps.go.id/statictable/2024/03/15/2321/population-by-religion-in-makassar-city-2024.html>
- Center for Conflict and Peace Studies. (2023). *Institutional analysis of conflict prevention mechanisms in urban Indonesia: The case of Makassar*. Hasanuddin University Press. Retrieved from <https://cpcs.unhas.ac.id/publications/conflict-prevention-makassar-2023>
- Che, F., Zhou, Y., & Liu, Y. (2022). Social quality, knowledge hiding, and community capacity: a study on multi-ethnic communities in Chinese cities. *Journal of Business Research*, 144, 1024-1038. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2022.02.041>
- Denton, A. (2017). Voices for environmental action? Analyzing narrative in environmental governance networks in the Pacific Islands. *Global Environmental Change*, 43, 62-71. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2017.01.006>
- Ezzatian, S., & AminZade, B. (2024). Co-design challenges: exploring collaborative rationality and design thinking in the urban design process. *CoDesign*, 20(4), 763-780. <https://doi.org/10.1080/15710882.2024.2395360>
- Haesevoets, T., Roets, A., Steyvers, K., Verschuere, B., & Wauters, B. (2024). Towards a multifaceted measure of perceived legitimacy of participatory governance. *Governance*, 37(3), 711-728. <https://doi.org/10.1111/gove.12800>

- Hansen-Magnusson, H., & Gehrke, C. (2025). Re-thinking global governance as fuzzy: multi-scalar boundaries of responsibility in the Arctic. *Global Society*, 39(2), 203-225. <https://doi.org/10.1080/13600826.2024.2373077>
- Kårtvedt, L. E. (2024). Explaining coordination quality in public service delivery. *Public Performance & Management Review*, 47(4), 849-872. <https://doi.org/10.1080/15309576.2024.2315016>
- Kooiman, J., van Vliet, M., & Jentoft, S. (Eds.). (2003). *Creative governance: Opportunities for fisheries in Europe*. Ashgate.
- Lansing, A. E., Romero, N. J., Siantz, E., Silva, V., Center, K., Casteel, D., & Gilmer, T. (2023). Building trust: Leadership reflections on community empowerment and engagement in a large urban initiative. *BMC Public Health*, 23(1), 1252. <https://doi.org/10.1186/s12889-023-15860-z>
- Ledi, K. K., Ameza-Xemalordzo, E. B., & Mensah, H. K. (2024). Unpacking synergistic dynamics between corporate governance and CSR--the role of stakeholder salience. *Business Process Management Journal*. <https://doi.org/10.1108/BPMJ-01-2024-0003>
- Makki, M., & Akash, S. A. (2023). Poverty, regional inequality, and the role of governance: tracing geographies of violent extremism in Pakistan. *GeoJournal*, 88(3), 2635-2650. <https://doi.org/10.1007/s10708-022-10766-6>
- Marah, T. S., Pradhan, H. D., & Shuhood, F. A. (2024). Youth participation in global governance: opportunities and challenges. *Journal of Governance and Public Administration*, 2(1), 238-249. <https://doi.org/10.70248/jogapa.v2i1.1718>
- Marín-González, F., Moganadas, S. R., Paredes-Chacín, A. J., Yeo, S. F., & Subramaniam, S. (2022). Sustainable local development: consolidated framework for cross-sectoral cooperation via a systematic approach. *Sustainability*, 14(11), 6601. <https://doi.org/10.3390/su14116601>
- Meijer, A., & Bolívar, M. P. R. (2016). Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 392-408. <https://doi.org/10.1177/0020852314564308>
- Mohammed, A. A. (2024). Re-Imagining Transformative Strategies to End Minority Marginalization in Ethiopia. *International Journal on Minority and Group Rights*, 1(aop), 1-29. <https://doi.org/10.1163/15718115-bja10193>
- Morgan, D. R. (2019). Structural arrangements in local government: Organizing for effective management. In the *Handbook of local government administration* (pp. 129-157). Routledge.
- National Police Headquarters. (2021). *Investigation report: Suicide bombing incident at Makassar Cathedral*. Criminal Investigation Department Special Report Series, 2021-ST-038. Retrieved from <https://polri.go.id/reports/terrorism/2021/cathedral-makassar>
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Pabbajah, M. (2021). From the indigeneous to the religious practices: Islamic construction of the local tradition in South Sulawesi, Indonesia. *ESENSIA: Jurnal Ilmu-Ilmu Ushuluddin*, 22(1), 91-102. <https://doi.org/10.14421>
- Papadopoulos, Y. (2025). From Public to Transnational Administration: A System-Level Perspective on Accountability Beyond State Borders. *Public*

Performance & Management Review, 1-31.
<https://doi.org/10.1080/15309576.2025.2491402>

- Rölfer, L., Celliers, L., & Abson, D. (2022). Resilience and coastal governance: Knowledge and navigation between stability and transformation. *Ecology and Society*, 27(2). <https://doi.org/10.5751/es-13244-270240>
- Seetharam Sridhar, K., Gadgil, R., Dhingra, C., Seetharam Sridhar, K., Gadgil, R., & Dhingra, C. (2020). Good governance in the transparency, accountability, public participation and capacity (TAP-C) framework. *Paving the Way for Better Governance in Urban Transport: the Transport Governance Initiative*, 1-18. https://doi.org/10.1007/978-981-13-9620-5_1
- Shu, Y., Ma, Y., Li, W., Hu, G., Wang, X., & Zhang, Q. (2024). Unraveling the dynamics of social governance innovation: A synergistic approach employing NLP and network analysis. *Expert Systems with Applications*, 255, 124632. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2024.124632>
- Suitner, J., Haider, W., & Krisch, A. (2024). Socially innovative experiments for transformative local development: putting more-than-growth-oriented local interventions in spatial context. *Regional Science Policy & Practice*, 16(9), 100035. <https://doi.org/10.1016/j.rsp.2024.100035>
- Wang, L., Wang, X., & Liu, X. (2025). Project governance and governance of interorganizational project networks: Toward understanding their relationships and future research agenda. *Project Management Journal*, 56(1), 31-40. <https://doi.org/10.1177/87569728241241506>
- Wekke, I., Alam, A., Syamsuddin, A., Dawabsheh, M., & Mahamud, T. (2024). Negotiating Power: The Political Landscape of Muhammadiyah in South Sulawesi, Indonesia. *Asian Political Science Review*, 8(2), 17-27. <https://doi.org/10.14456/apsr.2024.12>