

**LAPORAN**  
**PENKAJIAN HUKUM TENTANG**  
**MEKANISME PENANGANAN KONFLIK SOSIAL**

Di bawah Pimpinan:

**Dr. Ahmad Ubbe, S.H.,M.H.**



Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional  
Badan Pembinaan Hukum Nasional  
Kementerian Hukum dan HAM RI  
2011

**KATA PENGANTAR**

Segala puji bagi Allah SWT yang atas rahmat-Nya pula laporan akhir Pengkajian Hukum Tentang Mekanisme Penanganan Konflik Sosial ini bisa selesai tepat pada waktunya.

Pengkajian ini dibuat dengan dilatarbelakangi oleh berbagai permasalahan dalam penanganan konflik social yang terjadi sehingga menimbulkan pro dan kontra. Selain itu masih ada beberapa permasalahan yuridis berkaitan dengan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan. Beberapa permasalahan yang berkaitan dengan penanganan konflik sosial ini berusaha dituangkan dalam laporan pengkajian secara komprehensif.

Kami menyadari bahwa laporan ini masih jauh dari sempurna dan perlu mendapatkan berbagai koreksi di sana-sini baik yang bersifat redaksional maupun substansi. Namun terlepas dari segala kekurangan tersebut, kami ingin mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional yang telah memberikan kesempatan kepada kami untuk melaksanakan tugas ini. Semoga karya ini bisa memperkaya khasanah pemikiran mengenai hukum di Indonesia.

Jakarta, September 2011

**Dr. Ahmad Ubbe, S.H.,M.H.**

## DAFTAR ISI

### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang .....	1
B. Permasalahan .....	9
C. Tujuan dan Kegunaan .....	9
D. Kerangka Konseptual .....	10
E. Kerangka Pemikiran .....	12
F. Metode .....	22
G. Jadwal Pengkajian .....	25
H. Sistematika Penulisan .....	25
I. Waktu Pengkajian .....	26
J. Personalia Tim Pengkajian .....	27

### BAB II KONFLIK DARI MASA KE MASA

A. Konflik Sosial Pada Masa Orde Baru .....	28
B. Konflik Sosial Pada Masa Orde Reformasi.....	37
B.1. Kecenderungan Konflik Pada Masa Transisi .....	45
B.2. Konflik Sosial Akibat Hubungan Industrial .....	47

### BAB III MEKANISME NON HUKUM PENYELESAIAN KONFLIK DI MASA DEPAN

A. Penguatan Mekanisme Kultural .....	52
B. Hakekat Dasar Konflik Sosial .....	60
C. Hakekat Dasar Masyarakat Multikultural .....	64
D. Beberapa Prinsip Dasar Membangun Mekanisme Penanganan Konflik Sosial Di Indonesia Sebagai Masyarakat Multikultural .....	65

### BAB IV MEKANISME HUKUM PENYELESAIAN KONFLIK DI MASA DEPAN

A. Peran Hukum Dalam Penyelesaian Konflik .....	68
B. Upaya Penyusunan RUU Penanganan Konflik Sosial .....	70
B.1. Definisi .....	74
B.2. Asas, Tujuan dan Ruang Lingkup .....	76
B.3. Pencegahan Konflik .....	77
B.4. Meredam Potensi Konflik .....	78
B.5. Mengembangkan Sistem Peringatan Dini .....	78
B.6. Penghentian Konflik .....	79
B.7. Tindakan Darurat Penyelamatan Korban .....	84
B.8. Pemulihan Pasca Konflik .....	85
B.9. Kelembagaan Penyelesaian Konflik .....	85
B.10. Peran Serta Masyarakat .....	90
B.11. Pembiayaan Penanganan Konflik .....	90

### BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan .....	92
B. Saran .....	97

### DAFTAR PUSTAKA

100

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kehidupan bangsa Indonesia dewasa ini tengah menghadapi ancaman<sup>1</sup> serius berkaitan dengan mengerasnya konflik-konflik dalam masyarakat, baik yang bersifat vertikal maupun horizontal. Sumber konflik tersebut bisa berasal dari perbedaan nilai-nilai dan ideologi,<sup>2</sup> maupun intervensi kepentingan luar negeri yang bahkan dapat membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Konflik tersebut apabila didukung oleh kekuatan nyata yang terorganisir tentunya akan menjadi musuh yang potensial bagi NKRI. Contoh nyata dari konflik sosial yang sering terjadi adalah konflik yang timbul dalam pergaulan umat beragama baik intern maupun antar umat beragama seperti munculnya kekerasan,

---

<sup>1</sup> Ancaman adalah setiap usaha dan kegiatan, baik dalam negeri maupun luar negeri yang dinilai membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa (Penjelasan Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara)

<sup>2</sup> Sebagai contoh, dalam beberapa waktu terakhir sering terjadi pemaksaan pemahaman ideologi dan falsafah tertentu selain Pancasila. Maraknya pemberitaan seputar aktivitas Negara Islam Indonesia (NII) Komandemen Wilayah IX, mengingatkan kembali persoalan bangsa Indonesia akan adanya ancaman Ideologis. Yorrys Raweyai: Konstruksi Kebangsaan Lemah Gerakan NII Muncul Kembali, Selasa, 10 Mei 2011, 07:09:00 WIB, diakses dari <http://www.rakyatmerdekaonline.com/news.php?id=26682>

perusakan rumah ibadah dan kekerasan agama lainnya yang dilakukan oleh masyarakat sipil.<sup>3</sup>

Keanekaragaman suku, agama, ras, dan budaya Indonesia dengan jumlah penduduk lebih dari 230 juta jiwa, pada satu sisi merupakan suatu kekayaan bangsa yang secara langsung maupun tidak langsung dapat memberikan kontribusi positif bagi upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat. Namun pada sisi lain, kondisi tersebut dapat membawa dampak buruk bagi kehidupan nasional, apabila terdapat kondisi ketimpangan pembangunan, ketidakadilan dan kesenjangan sosial, ekonomi, kemiskinan serta dinamika kehidupan politik yang tidak terkendali. Di samping itu, transisi demokrasi dalam tatanan dunia yang semakin terbuka mengakibatkan semakin cepatnya dinamika sosial, termasuk faktor intervensi asing. Kondisi-kondisi tersebut menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara yang rawan konflik, baik konflik horisontal maupun vertikal. Konflik tersebut, terbukti telah mengakibatkan hilangnya rasa aman, menciptakan rasa takut masyarakat, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, korban jiwa dan trauma psikologis (dendam, kebencian dan perasaan permusuhan), sehingga menghambat terwujudnya kesejahteraan umum.

---

<sup>3</sup> Kasus perusakan dan pembakaran Masjid Ahmadiyah dan Gereja HKBP di Bekasi dan pembakaran masjid di Sumatera Utara merupakan beberapa contoh yang terjadi akhir-akhir ini.

Pengalaman umum, yang diperkuat oleh kesaksian sejarah menunjukkan bahwa relasi sosial yang ditandai dengan kompetisi yang tidak terkendali dapat berkembang menjadi penentangan; dan jika penentangan ini menegang tajam akan memunculkan konflik. Wujud konflik yang paling jelas adalah perang bersenjata, di mana dua atau lebih kelompok atau suku bangsa saling tempur dengan maksud menghancurkan atau membuat pihak lawan tidak berdaya.

Konflik mengandung spektrum pengertian yang sangat luas, mulai dari konflik kecil antar perorangan, konflik antar keluarga sampai dengan konflik antar kampung dan bahkan sampai dengan konflik masal yang melibatkan beberapa kelompok besar, baik dalam ikatan wilayah ataupun ikatan primordial. Pada dasarnya, konflik dapat dibedakan antara konflik yang bersifat horisontal dan vertikal, dimana keduanya sama-sama besarnya berpengaruh terhadap upaya pemeliharaan kedamaian di negara ini.

Konflik horisontal yang dimaksudkan adalah konflik antar kelompok masyarakat yang disebabkan oleh berbagai faktor seperti ideologi politik, ekonomi dan faktor primordial. Sedangkan konflik vertikal maksudnya adalah konflik antara pemerintah/penguasa dengan warga masyarakat.

Konflik masal tidak akan terjadi secara serta merta, melainkan selalu diawali dengan adanya potensi yang mengendap di dalam masyarakat, yang kemudian dapat berkembang memanas

menjadi ketegangan dan akhirnya memuncak pecah menjadi konflik fisik akibat adanya faktor pemicu konflik. Oleh karenanya dalam rangka penanggulangan konflik, yang perlu diwaspadai bukan hanya faktor-faktor yang dapat memicu konflik, namun juga yang tidak kalah pentingnya adalah faktor-faktor yang dapat menjadi potensi atau sumber-sumber timbulnya konflik.

Beberapa contoh konkrit masalah konflik yang cukup serius baik yang bersifat vertikal ataupun horisontal yang terjadi pada akhir-akhir ini antara lain: (1) Konflik yang bernuansa separatisme: konflik di NAD, Maluku, dan Papua; (2) Konflik yang bernuansa etnis: konflik di Kalbar, Kalteng, dan Ambon; (3) Konflik yang bernuansa ideologis: isu paham komunis, paham radikal; (4) Konflik yang bernuansa politis: konflik akibat isu kecurangan Pilkada, isu pemekaran wilayah di beberapa wilayah yang berakibat penyerangan dan pengrusakan; (5) Konflik yang bernuansa ekonomi: konflik antar kelompok nelayan di selat Madura, antar kelompok preman, antar kelompok pengemudi, antar kelompok pedagang; (6) Konflik bernuansa solidaritas liar: tawuran antar wilayah, antar suporter sepak bola; (7) Konflik isu agama atau aliran kepercayaan: isu berkaitan dengan Achmadiyah, isu aliran sesat; dan (8) Konflik isu kebijakan pemerintah: BBM, BOS, LPG.

Secara umum terdapat beberapa jenis dan penyebab konflik sebagai berikut:<sup>4</sup>

1. Perbedaan individu yang meliputi perbedaan pendirian dan perasaan.

Setiap manusia adalah individu yang unik. Artinya, setiap orang memiliki pendirian dan perasaan yang berbeda-beda satu dengan lainnya. Perbedaan pendirian dan perasaan akan sesuatu hal atau lingkungan yang nyata ini dapat menjadi faktor penyebab konflik sosial, sebab dalam menjalani hubungan sosial, seseorang tidak selalu sejalan dengan kelompoknya. Misalnya, ketika berlangsung pentas musik di lingkungan pemukiman, tentu perasaan setiap warganya akan berbeda-beda. Ada yang merasa terganggu karena berisik, tetapi ada pula yang merasa terhibur.

2. Perbedaan latar belakang kebudayaan sehingga membentuk pribadi-pribadi yang berbeda.  
Seseorang sedikit banyak akan terpengaruh dengan pola-pola pemikiran dan pendirian kelompoknya. Pemikiran dan pendirian yang berbeda itu pada akhirnya akan menghasilkan perbedaan individu yang dapat memicu konflik.
3. Perbedaan kepentingan antara individu atau kelompok.  
Manusia memiliki perasaan, pendirian maupun latar belakang kebudayaan yang berbeda. Oleh sebab itu, dalam waktu yang bersamaan, masing-masing orang atau kelompok memiliki

kepentingan yang berbeda-beda. Kadang-kadang orang dapat melakukan hal yang sama, tetapi untuk tujuan yang berbeda-beda.

4. Perubahan-perubahan nilai yang cepat dan mendadak dalam masyarakat.

Perubahan adalah sesuatu yang lazim dan wajar terjadi, tetapi jika perubahan itu berlangsung cepat atau bahkan mendadak, perubahan tersebut dapat memicu terjadinya konflik sosial. Misalnya, pada masyarakat pedesaan yang mengalami proses industrialisasi yang mendadak akan memunculkan konflik sosial sebab nilai-nilai lama pada masyarakat tradisional yang biasanya bercorak pertanian secara cepat berubah menjadi nilai-nilai masyarakat industri. Nilai-nilai yang berubah itu seperti nilai kegotongroyongan berganti menjadi nilai kontrak kerja dengan upah yang disesuaikan menurut jenis pekerjaannya. Hubungan kekerabatan bergeser menjadi hubungan struktural yang disusun dalam organisasi formal perusahaan. Nilai-nilai kebersamaan berubah menjadi individualis dan nilai-nilai tentang pemanfaatan waktu yang cenderung tidak ketat berubah menjadi pembagian waktu yang tegas seperti jadwal kerja dan istirahat dalam dunia industri. Perubahan-perubahan ini, jika terjadi seara cepat atau mendadak, akan membuat kegoncangan proses-proses sosial di masyarakat, bahkan akan terjadi upaya penolakan terhadap semua bentuk perubahan karena dianggap mengacaukan tatanan kehidupan masyarakat yang telah ada.

---

<sup>4</sup> Lebih jauh lihat <http://id.wikipedia.org/wiki/Konflik>

Penyelesaian konflik seharusnya disesuaikan dengan konteks dan latar atau setting dimana konflik itu terjadi, dalam hal ini pendekatan yang universal sebenarnya tidak relevan diterapkan dalam menangani masalah konflik. Ada bentuk lain dari pendekatan penyelesaian konflik yang sering dilupakan yaitu: kearifan lokal (*local wisdom*). Dalam masyarakat majemuk seperti Bangsa Indonesia terdapat banyak sekali kearifan-kearifan lokal yang sangat potensial dalam penyelesaian konflik untuk menciptakan damai (*peace*). Misalnya ; Dalihan Natolu (Tapanuli), Rumah Betang (Kalimantan Tengah), Menyama Braya (Bali), Saling Jot dan Saling Pelarangan (NTB), Siro yo Ingsun, Ingsun yo Siro (Jawa Timur), Alon-alon Asal Kelakon (Jawa Tengah/DI Yogyakarta), Basusun Sirih (Melayu/Sumatera) , dan Peradilan Adat Clan Selupu Lebong (Bengkulu).

Sesuai dengan tipologi konflik yang terjadi selama ini, sistem penanganan konflik yang dikembangkan lebih mengarah kepada penanganan yang bersifat militeristik/represif. Beberapa contoh konflik horizontal yang bersifat masif dan pola penyelesaiannya menggunakan cara-cara militeristik/represif tersebut antara lain: konflik sosial di Sambas, konflik sosial di Maluku Utara, konflik sosial Ambon, konflik sosial Poso, konflik sosial Irian Jaya Barat, dan konflik sosial Papua. Penyelesaian terhadap konflik-konflik tersebut belum dilaksanakan secara komprehensif dan integratif, termasuk peraturan perundang-undangan yang bersifat parsial dan dalam bentuk peraturan

perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah seperti dalam bentuk Instruksi Presiden.

Berbagai upaya terus dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk membentuk kerangka regulasi baru. Mengacu kepada strategi penanganan konflik yang dikembangkan oleh pemerintah, maka kerangka regulasi yang ada juga mencakup tiga strategi, yaitu pertama, kerangka regulasi dalam rangka upaya pencegahan konflik seperti regulasi mengenai kebijakan dan strategi pembangunan yang sensitif terhadap konflik dan upaya-upaya untuk tidak terjadinya konflik. Kedua, kerangka regulasi bagi kegiatan penanganan konflik pada saat terjadi konflik yang meliputi upaya penghentian kekerasan sosial dan mencegah jatuhnya banyak korban manusia maupun harta benda. Ketiga, adalah peraturan yang menjadi landasan bagi pelaksanaan penanganan pasca konflik yaitu ketentuan yang berkaitan dengan tugas penyelesaian sengketa/proses hukum, serta kegiatan-kegiatan recovery, reintegrasi dan rehabilitasi.

Pengkajian ini ingin menggali lebih dalam mengenai berbagai alternatif yang mungkin dilakukan dalam menangani konflik sosial di Indonesia sebagaimana dicontohkan di atas. Pentingnya kajian ini didasarkan pada setidaknya 3 (tiga) argumentasi, yaitu argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Argumentasi filosofis berkaitan dengan pertama, jaminan tetap eksisnya cita-cita pembentukan Negara Kesatuan Republik

Indonesia, mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa, tanpa diganggu akibat perbedaan pendapat atau konflik yang terjadi di antarkelompok dan golongan. Kedua, tujuan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia yang terdiri dari beragam suku bangsa, agama dan budaya dan seluruh tumpah darah Indonesia, termasuk memberikan jaminan rasa aman dan bebas dari rasa takut dalam rangka terwujudnya kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketiga, tanggungjawab negara memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi melalui upaya penciptaan suasana yang aman, tentram, damai dan sejahtera lahir maupun batin sebagai wujud hak setiap orang atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasinya. Bebas dari rasa takut, jaminan terhadap hak hidup secara aman, damai, adil dan sejahtera.

Selanjutnya, argumentasi Sosiologis Pengkajian tentang Penanganan Konflik adalah, Pertama, Negara Republik Indonesia dengan keanekaragam suku bangsa, agama dan budaya yang masih diwarnai ketimpangan pembangunan, ketidakadilan dan kesenjangan sosial, ekonomi, politik, kemiskinan berpotensi untuk melahirkan konflik-konflik di tengah masyarakat. Kedua, Indonesia yang sedang mengalami transisi demokrasi dan pemerintahan

membuka peluang bagi munculnya gerakan radikalisme di dalam negeri pada satu sisi, dan pada sisi lain hidup dalam tatanan dunia yang terbuka dengan pengaruh-pengaruh asing, sangat rawan dan berpotensi menimbulkan konflik. Ketiga, Kekayaan sumber daya alam dan daya dukung lingkungan yang semakin terbatas dapat menimbulkan konflik, baik karena masalah kepemilikan, maupun karena kelemahan dalam sistem pengelolaannya yang tidak memperhatikan kepentingan masyarakat setempat. Keempat, Konflik menyebabkan hilangnya rasa aman dan menciptakan rasa takut masyarakat, serta kerusakan lingkungan, kerusakan pranata sosial, kerugian harta benda, korban jiwa dan trauma psikologis (dendam, kebencian, perasaan permusuhan), melebarnya jarak segregasi antar para pihak yang berkonflik, sehingga dapat menghambat terwujudnya kesejahteraan umum. Kelima, Penanganan konflik dapat dilakukan secara komprehensif, integratif, efektif, efisien, akuntabel dan transparan serta tepat sasaran dengan mendasarkan pada pendekatan dialogis dan cara damai berdasarkan landasan hukum yang memadai. Keenam, Dalam mengatasi dan menangani berbagai konflik tersebut, Pemerintah Indonesia belum menemukan suatu format kebijakan penanganan konflik yang menyeluruh (comprehensive), integratif, efektif, efisien, akuntabel dan transparan serta tepat sasaran dengan mendasarkan pada pendekatan dialogis dan cara damai.

Sedangkan argumentasi yuridis dari ini adalah karena

peraturan perundang-undangan terkait penanganan konflik sudah tidak sesuai dengan perkembangan sistem ketatanegaraan, bersifat sektoral, reaktif, serta tidak memadai menjadi landasan hukum penanganan konflik yang komprehensif dan integratif.

## **B. Permasalahan**

Dari latar belakang di atas dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana gambaran mekanisme penanganan konflik sosial dari masa ke masa?
2. Bagaimana mekanisme penanganan konflik sosial secara kultural?
3. Bagaimana pemikiran ke depan terkait pengaturan mekanisme penanganan konflik sosial?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Tujuan penyusunan Pengkajian ini, adalah:

4. Untuk mengetahui gambaran mekanisme penanganan konflik sosial dari masa ke masa;
5. Untuk mengetahui perkembangan pengaturan tentang mekanisme penanganan konflik sosial,

Sedangkan kegunaan penyusunan pengkajian ini, di antaranya adalah sebagai salah satu bahan akademik pengaturan mekanisme penyelesaian konflik sosial di Indonesia, serta untuk

mendapatkan pemikiran dari teoritis dan praktisi berkaitan dengan upaya menginventarisasi permasalahan untuk dijadikan bahan awal dalam mendukung pembentukan dan pengembangan hukum.

## **D. Kerangka Konseptual**

Untuk menghindari perbedaan persepsi atas beberapa istilah yang digunakan dalam pengkajian ini, maka perlu dibuat kerangka konseptual sebagai berikut:

### **1. Mekanisme**

Mekanisme adalah cara kerja atau totalitas alur kerja yang ditempuh dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam suatu organisasi

### **2. Penanganan Konflik**

Penanganan konflik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam situasi dan peristiwa sebelum, pada saat maupun sesudah terjadi konflik yang mencakup kegiatan pencegahan konflik, penghentian konflik dan pemulihan pasca konflik

### **3. Konflik Sosial**

Konflik sosial adalah benturan dengan kekerasan fisik antara dua atau lebih kelompok masyarakat atau golongan yang mengakibatkan cedera dan/atau jatuhnya korban jiwa, kerugian harta benda, berdampak luas, dan berlangsung dalam

jangka waktu tertentu yang menimbulkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga menghambat pembangunan nasional dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.<sup>5</sup>

Konflik berasal dari kata kerja Latin *configere* yang berarti saling memukul.<sup>6</sup> Secara sosiologis, konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya.

Tidak satu masyarakat pun yang tidak pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat lainnya, konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri.

Konflik dilatarbelakangi oleh perbedaan ciri-ciri yang dibawa individu dalam suatu interaksi. perbedaan-perbedaan tersebut diantaranya adalah menyangkut ciri fisik, kepandaian, pengetahuan, adat istiadat, keyakinan, dan lain sebagainya. Dengan dibawasertanya ciri-ciri individual dalam interaksi sosial, konflik merupakan situasi yang wajar dalam setiap masyarakat dan tidak satu masyarakat pun yang tidak pernah

mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat lainnya, konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri.

Konflik bertentangan dengan integrasi. Konflik dan Integrasi berjalan sebagai sebuah siklus di masyarakat. Konflik yang terkontrol akan menghasilkan integrasi. sebaliknya, integrasi yang tidak sempurna dapat menciptakan konflik.

#### E. Kerangka Pemikiran

Konflik berasal dari kata kerja Latin *configere* yang berarti saling memukul. Secara sosiologis, konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya. Tidak satu masyarakat pun yang tidak pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat lainnya, konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri.

Konflik dilatarbelakangi oleh perbedaan ciri-ciri yang dibawa individu dalam suatu interaksi. perbedaan-perbedaan tersebut diantaranya adalah menyangkut ciri fisik, kepandaian, pengetahuan, adat istiadat, keyakinan, dan lain sebagainya. Dengan dibawasertanya ciri-ciri individual dalam interaksi sosial, konflik

---

Konflik Sosial <sup>5</sup> Mengacu pada pengertian dalam RUU Penanganan

<sup>6</sup> Lebih jauh lihat <http://id.wikipedia.org/wiki/Konflik>

merupakan situasi yang wajar dalam setiap masyarakat dan tidak satu masyarakat pun yang tidak pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat lainnya, konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri.

Konflik bertentangan dengan integrasi. Konflik dan Integrasi berjalan sebagai sebuah siklus di masyarakat. Konflik yang terkontrol akan menghasilkan integrasi. sebaliknya, integrasi yang tidak sempurna dapat menciptakan konflik.

Ada beberapa pengertian konflik menurut beberapa ahli.<sup>7</sup>

1. Menurut Taquiri dalam Newstorm dan Davis (1977), konflik merupakan warisan kehidupan sosial yang boleh berlaku dalam berbagai keadaan akibat daripada berbangkitnya keadaan ketidaksetujuan, kontroversi dan pertentangan di antara dua pihak atau lebih pihak secara berterusan.
2. Menurut Gibson, et al (1997: 437), hubungan selain dapat menciptakan kerjasama, hubungan saling tergantung dapat pula melahirkan konflik. Hal ini terjadi jika masing – masing komponen organisasi memiliki kepentingan atau tujuan sendiri – sendiri dan tidak bekerja sama satu sama lain.
3. Menurut Robbin (1996), keberadaan konflik dalam organisasi dalam organisasi ditentukan oleh persepsi individu atau kelompok. Jika mereka tidak menyadari adanya konflik di dalam organisasi maka secara umum konflik tersebut dianggap

tidak ada. Sebaliknya, jika mereka mempersepsikan bahwa di dalam organisasi telah ada konflik maka konflik tersebut telah menjadi kenyataan.

4. Dipandang sebagai perilaku, konflik merupakan bentuk minteraktif yang terjadi pada tingkatan individual, interpersonal, kelompok atau pada tingkatan organisasi (Muchlas, 1999). Konflik ini terutama pada tingkatan individual yang sangat dekat hubungannya dengan stres.
5. Menurut Minnery (1985), Konflik organisasi merupakan interaksi antara dua atau lebih pihak yang satu sama lain berhubungan dan saling tergantung, namun terpisahkan oleh perbedaan tujuan.
6. Konflik dalam organisasi sering terjadi tidak simetris terjadi hanya satu pihak yang sadar dan memberikan respon terhadap konflik tersebut. Atau, satu pihak mempersepsikan adanya pihak lain yang telah atau akan menyerang secara negatif (Robbins, 1993).
7. Konflik merupakan ekspresi pertikaian antara individu dengan individu lain, kelompok dengan kelompok lain karena beberapa alasan. Dalam pandangan ini, pertikaian menunjukkan adanya perbedaan antara dua atau lebih individu yang diekspresikan, diingat, dan dialami (Pace & Faules, 1994:249).
8. Konflik dapat dirasakan, diketahui, diekspresikan melalui perilaku-perilaku komunikasi (Folger & Poole: 1984).
9. Konflik senantiasa berpusat pada beberapa penyebab utama, yakni tujuan yang ingin dicapai, alokasi sumber – sumber

---

<sup>7</sup> Lebih jauh lihat <http://id.wikipedia.org/wiki/Konflik>

yang dibagikan, keputusan yang diambil, maupun perilaku setiap pihak yang terlibat (Myers,1982:234-237; Kreps, 1986:185; Stewart, 1993:341).

10. Interaksi yang disebut komunikasi antara individu yang satu dengan yang lainnya, tak dapat disangkal akan menimbulkan konflik dalam level yang berbeda – beda (Devito, 1995:381)

Teori Konflik dibangun atas dasar “paradigma fakta sosial”, tidak berbeda dengan teori fungsional struktural. Namun demikian, pola pikir teori konflik bertentangan dengan teori fungsional struktural. Tokoh teori konflik yang hasil pemikirannya secara ekstrim berseberangan dengan teori fungsional struktural adalah Ralp Dahrendorf, diantaranya:<sup>8</sup>

- (1) Menurut teori fungsional struktural, masyarakat berada dalam kondisi statis atau lebih tepatnya bergerak dalam kondisi keseimbangan; sedang menurut teori konflik justru sebaliknya, masyarakat senantiasa berada dalam proses perubahan yang ditandai oleh pertentangan yang terus menerus diantara unsur-unsurnya.
- (2) Dalam teori fungsional struktural setiap elemen dianggap memberikan dukungan terhadap stabilitas, sedang teori konflik melihat bahwa setiap elemen memberikan sumbangan terhadap disintegrasi sosial.

---

<sup>8</sup> Lebih jauh lihat Bambang Sugeng, *Penanganan Konflik Sosial*, di [www.google.com](http://www.google.com)

- (3) Teori fungsional struktural melihat anggota masyarakat terikat secara informal oleh norma-norma, nilai-nilai dan moralitas umum, sedang teori konflik menilai keteraturan yang terdapat dalam masyarakat itu hanyalah disebabkan adanya tekanan atau pemaksaan kekuasaan dari atas oleh golongan yang berkuasa.

Selain para pengikut teori konflik yang pemikirannya cukup kontras terhadap teori fungsional struktural, ada juga ahli teori konflik yang lebih bersifat moderat dalam hubungannya dengan teori fungsional struktural tersebut, diantaranya adalah Lewis A Coser.

Menurut Coser, konflik dapat bersifat fungsional secara positif maupun negatif. Fungsional secara positif apabila konflik tersebut berdampak memperkuat kelompok, sebaliknya bersifat negatif apabila bergerak melawan struktur. Dalam kaitannya dengan sistem nilai yang ada dalam masyarakat, konflik bersifat fungsional negatif apabila menyerang suatu nilai inti. Dalam hal konflik antara suatu kelompok dengan kelompok lain, konflik dapat bersifat fungsional positif karena akan membantu pemantapan batas-batas struktural dan mempertinggi integrasi dalam kelompok.<sup>9</sup>

Ahli lain adalah Piere Van den Berghe. Berghe mencoba mempertemukan kedua perspektif tersebut. Dia menunjukkan

---

<sup>9</sup> ibid

beberapa persamaan analisis antara kedua pendekatan itu, yaitu sama-sama bersifat holistik karena sama-sama melihat masyarakat sebagai terdiri atas bagian-bagian yang saling berkaitan satu dengan yang lain, serta perhatian pokok ditujukan kepada antar hubungan bagian-bagian itu<sup>10</sup>. Teori fungsional struktural maupun teori konflik, keduanya cenderung sama-sama memusatkan perhatian terhadap variabel-variabel mereka sendiri dan mengabaikan variabel yang menjadi perhatian teori lain. Sebagai upaya untuk mempertemukan kedua teori tersebut, Berghe beranggapan bahwa konflik dapat memberikan sumbangan terhadap integrasi dan sebaliknya integrasi dapat pula melahirkan konflik.

Salah satu konflik yang sering terjadi adalah “konflik nilai”. Pandangan konflik nilai muncul setelah Perang Dunia II. Pandangan ini memberikan kritik terhadap pandangan patologi sosial dan perilaku menyimpang. Menurut pandangan konflik nilai, konsep sickness atau pun sosial expectation merupakan konsep yang subjektif, sehingga sulit untuk dijadikan acuan dalam memahami masalah sosial. Dengan demikian, maka dapat difahami bahwa penyimpangan terhadap peraturan tidak selalu sama dengan kegagalan dari peraturan tersebut dalam mengendalikan kehidupan bermasyarakat.

Masyarakat adalah dinamik, serta terus berkembang semakin kompleks, sehingga tidak menutup kemungkinan

---

<sup>10</sup> Ibid

terjadinya suatu penyimpangan peraturan, karena si pelaku terbiasa hidup dalam kelompok lain yang nilainya berbeda, bahkan saling bertentangan. Pola pikir ini menjelaskan, bahwa masalah sosial terjadi apabila dua kelompok atau lebih dengan nilai yang berbeda saling bertemu dan berkompetisi<sup>11</sup>. Untuk menjelaskan pengertian tersebut dapat diambil contoh kasus pemilik rumah dengan penyewa rumah. Pemilik rumah menghendaki sewa rumah dinaikkan, sementara itu penyewa rumah mengharapkan sewa rumah yang rendah. Situasi semacam ini dapat mendatangkan konflik, dan konflik tersebut disebabkan oleh karena nilai dan kepentingan berbeda. Konsekuensi lebih lanjut, dalam masyarakat dapat timbul polarisasi.

Masalah sosial mungkin tidak akan terjadi jika yang kuat bersedia berkorban untuk yang lemah (kompromi). Masalah sosial justru akan timbul ketika yang kuat menggunakan kekuatannya untuk membela kepentingannya. Dalam kenyataannya, situasi konflik tersebut dapat berkembang menjadi tiga kemungkinan yaitu konsensus, trading dan power. Dalam hal hubungan pemilik rumah dan penyewa rumah yang dijadikan sebagai contoh kasus, maka alternatif konsensus terjadi apabila pemilik rumah dan penyewa rumah sepakat bahwa kenaikan sewa rumah dalam jumlah yang tidak terlalu besar masih dapat dipahami bersama. Trading, apabila pemilik rumah bersedia menekan kenaikan sewa rumah dengan kompensasi tertentu. Power, apabila pemilik rumah mengusir penyewa rumah yang tidak memenuhi tuntutan kenaikan sewa.

---

<sup>11</sup> ibid

Dalam format yang berbeda, situasi konflik sebagaimana digambarkan dalam kasus antara pemilik rumah dan penyewa rumah tersebut, juga dapat terjadi dalam bentuk kehidupan sosial yang lain. Konflik antar generasi misalnya, dapat terjadi karena perbedaan orientasi nilai antara generasi tua dengan generasi muda. Di satu pihak, generasi tua masih berpegang pada nilai-nilai lama sehingga memandang apa yang dilakukan oleh generasi muda sebagai penyimpangan nilai. Di lain pihak, generasi muda dengan menggunakan orientasi nilai yang baru, memandang generasi tua bersikap kolot. Situasi semacam ini banyak dijumpai dalam masyarakat yang sedang berada pada proses transformasi dan proses perubahan sosial yang pesat. Pada umumnya generasi tua karena proses sosialisasinya telah lebih lama, mengakibatkan nilai-nilai lama telah terinternalisasi dan mengakar dalam kehidupannya. Di lain pihak, generasi muda karena usianya, belum cukup mapan dalam mengadopsi nilai lama serta berkenaan dengan perkembangan kejiwaannya yang masih labil, menyebabkan lebih mudah menerima anasir baru termasuk nilai-nilai baru.

Masalah sosial yang berasal dari konflik nilai juga dapat dijumpai dalam masyarakat yang kompleks yang mengenal adanya isu minoritas dan mayoritas. Minoritas adalah sekelompok orang yang tidak menerima perlakuan yang sama dibandingkan dengan kelompok orang yang lain dalam masyarakat yang sama<sup>12</sup>. Sehubungan dengan pembahasan tentang masalah ini dikenal tiga

terminologi yaitu minoritas rasial, minoritas etnik dan asimilasi. Minoritas rasial terdiri dari sekelompok orang yang mempunyai karakteristik yang merupakan pembawaan biologis seperti warna kulit. Minoritas etnik terdiri dari sekelompok orang yang mempunyai penampilan budaya yang berbeda dengan yang digunakan oleh sebagian besar anggota masyarakat. Aspek kultural yang dapat membentuk minoritas tipe ini adalah bahasa, agama, asal kebangsaan, kesamaan sejarah dan sebagainya.

Apabila anggota dari kelompok minoritas baik dari latar belakang ras maupun etnik, menggunakan atau mengadopsi karakteristik dari budaya yang merupakan arus utama dalam lingkungan masyarakat yang luas, melalui adaptasi pola kultural mereka yang "unik" kedalam pola kultur kelompok mayoritas, atau melalui perkawinan silang, maka terjadilah proses asimilasi.

Sudah barang tentu diantara ketiga fenomena tersebut yang potensial menumbuhkan konflik adalah minoritas rasial dan minoritas etnik, sedang asimilasi cenderung fungsional terhadap struktur karena mendorong integrasi.

Terlepas dari teori konflik yang menganggap konflik memiliki nilai positif, sejarah jaman maupun kenyataan hingga kini membuktikan bahwa konflik sosial secara langsung selalu menimbulkan akibat negatif. Bentrokan, kekejaman maupun kerusuhan yang terjadi antara individu dengan individu, suku dengan suku, bangsa dengan bangsa, golongan penganut agama

---

<sup>12</sup> Ibid

yang satu dengan golongan penganut agama yang lain. Kesemuanya itu secara langsung mengakibatkan korban jiwa, materiil, dan juga spiritual, serta berkobarnya rasa kebencian dan dendam kesumat. Misalnya Perang Amerika dan Irak, Konflik Etnis (=Kerusuhan Sosial) di Kalimantan Barat.

Akibat lanjutannya adalah terhentinya kerjasama antara kedua belah pihak yang terlibat konflik, terjadi rasa permusuhan, terjadi hambatan, bahkan kemandegan perkembangan kemajuan masyarakat; dan akhirnya dapat memunculkan kondisi dan situasi disintegrasi sosial maupun disintegrasi nasional yang menghambat pembangunan.

Secara sosiologis, proses sosial dapat berbentuk proses sosial yang bersifat menggabungkan (*associative processes*) dan proses sosial yang menceraikan (*dissociative processes*). Proses sosial yang bersifat asosiatif diarahkan pada terwujudnya nilai-nilai seperti keadilan sosial, cinta kasih, kerukunan, solidaritas. Sebaliknya proses sosial yang bersifat dissosiatif mengarah pada terciptanya nilai-nilai negatif atau asosial, seperti kebencian, permusuhan, egoisme, kesombongan, pertentangan, perpecahan dan sebagainya. Jadi proses sosial asosiatif dapat dikatakan proses positif. Proses sosial yang dissosiatif disebut proses negatif. Sehubungan dengan hal ini, maka proses sosial yang asosiatif dapat digunakan sebagai usaha menyelesaikan konflik.

Adapun bentuk penyelesaian konflik yang lazim dipakai,

yakni konsiliasi, mediasi, arbitrase, koersi (paksaan), *detente*. Urutan ini berdasarkan kebiasaan orang mencari penyelesaian suatu masalah, yakni cara yang tidak formal lebih dahulu, kemudian cara yang formal, jika cara pertama tidak membawa hasil.

#### **a. Konsiliasi**

Konsiliasi berasal dari kata Latin *conciliatio* atau perdamaian yaitu suatu cara untuk mempertemukan pihak-pihak yang berselisih guna mencapai persetujuan bersama untuk berdamai. Dalam proses pihak-pihak yang berkepentingan dapat meminta bantuan pihak ke tiga. Namun dalam hal ini pihak ketiga tidak bertugas secara menyeluruh dan tuntas. Ia hanya memberikan pertimbangan-pertimbangan yang dianggapnya baik kepada kedua pihak yang berselisih untuk menghentikan sengketanya. Contoh yang lazim terjadi misalnya perdamaian antara serikat buruh dan majikan. Yang hadir dalam pertemuan konsiliasi ialah wakil dari serikat buruh, wakil dari majikan/perusahaan serta ketiga yaitu juru damai dari pemerintah, dalam hal ini Departemen Tenaga Kerja. Langkah-langkah untuk berdamai diberikan oleh pihak ketiga, tetapi yang harus mengambil keputusan untuk berdamai adalah pihak serikat buruh dan pihak majikan sendiri.

#### **b. Mediasi**

Mediasi berasal dari kata Latin *mediatio*, yaitu suatu cara menyelesaikan pertikaian dengan menggunakan seorang pengantara (*mediator*). Dalam hal ini fungsi seorang mediator

hampir sama dengan seorang konsiliator. Seorang mediator juga tidak mempunyai wewenang untuk memberikan keputusan yang mengikat; keputusannya hanya bersifat konsultatif. Pihak-pihak yang bersengketa sendirilah yang harus mengambil keputusan untuk menghentikan perselisihan.

#### **c. Arbitrasi**

Arbitrasi berasal dari kata Latin *arbitrium*, artinya melalui pengadilan, dengan seorang hakim (arbiter) sebagai pengambil keputusan. Arbitrasi berbeda dengan konsiliasi dan mediasi. Seorang arbiter memberi keputusan yang mengikat kedua pihak yang bersengketa, artinya keputusan seorang hakim harus ditaati. Apabila salah satu pihak tidak menerima keputusan itu, ia dapat naik banding kepada pengadilan yang lebih tinggi sampai instansi pengadilan nasional yang tertinggi. Dalam hal persengketaan antara dua negara dapat ditunjuk negara ketiga sebagai arbiter, atau instansi internasional lain seperti PBB.

Orang-orang yang bersengketa tidak selalu perlu mencari keputusan secara formal melalui pengadilan. Dalam masalah biasa dan pada lingkup yang sempit pihak-pihak yang bersengketa mencari seseorang atau suatu instansi swasta sebagai arbiter. Cara yang tidak formal itu sering diambil dalam perlombaan dan pertandingan. Dalam hal ini yang bertindak sebagai arbiter adalah wasit.

#### **d. Koersi**

Koersi ialah suatu cara menyelesaikan pertikaian dengan menggunakan paksaan fisik atau pun psikologis. Bila paksaan psikologis tidak berhasil, dipakailah paksaan fisik. Pihak yang biasa menggunakan paksaan adalah pihak yang kuat, pihak yang merasa yakin menang, bahkan sanggup menghancurkan pihak musuh. Pihak inilah yang menentukan syarat-syarat untuk menyerah dan berdamai yang harus diterima pihak yang lemah. Misalnya, dalam perang dunia II Amerika memaksa Jepang untuk menghentikan perang dan menerima syarat-syarat damai.

#### **e. Detente**

Detente berasal dari kata Perancis yang berarti mengendorkan. Pengertian yang diambil dari dunia diplomasi ini berarti mengurangi hubungan tegang antara dua pihak yang bertikai. Cara ini hanya merupakan persiapan untuk mengadakan pendekatan dalam rangka pembicaraan tentang langkah-langkah mencapai perdamaian. Jadi hal ini belum ada penyelesaian definitif, belum ada pihak yang dinyatakan kalah atau menang. Dalam praktek, detente sering dipakai sebagai peluang untuk memperkuat diri masing-masing; perang fisik diganti dengan perang saraf. Lama masa "istirahat" itu, tidak tertentu; jika masing-masing pihak merasa diri lebih kuat, biasanya mereka tidak melangkah ke meja perundingan, melainkan ke medan perang lagi.

## F. Metode

Berdasarkan identifikasi masalah sebagaimana diuraikan di muka, maka pengkajian ini masuk dalam penelitian hukum yang normatif, untuk itu pengkajian ini mempergunakan metode penelitian normatif.<sup>13</sup> Namun demikian tetap akan menggunakan data empiris<sup>14</sup> sebagai pendukung. Dengan demikian pokok permasalahan diteliti secara yuridis normatif.

Dengan metode yuridis normatif dimaksudkan untuk menjelaskan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelesaian konflik sosial.

Pengkajian ini juga menggunakan pendekatan sosio hukum, dengan maksud ingin melihat lebih jauh daripada sekedar

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, CV. Rajawali, Jakarta, 1990, hlm. 15. Penelitian normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Pemikiran normatif didasarkan pada penelitian yang mencakup (1) asas-asas hukum, (2) sistematik hukum, (3) taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, (4) perbandingan hukum, (5) sejarah hukum. Lebih jauh tentang ini lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1, cet.v, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001), hal.13-14. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di Dalam Penelitian Hukum*, (Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979) hal.15

<sup>14</sup> Penelitian empiris adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti data-data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat. Pemikiran empiris ini disebut juga pemikiran sosiologis. Lebih jauh tentang ini lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *ibid*

pendekatan doktrinal, sehingga memiliki perspektif lebih luas dengan melihat hukum dalam hubungannya dengan sistem sosial, budaya, dan ekonomi masyarakat.<sup>15</sup>

### 1. Spesifikasi Pengkajian

Pengkajian ini bersifat *deskriptif analitis* yakni akan menggambarkan secara keseluruhan obyek yang diteliti secara sistematis dengan menganalisis data-data yang diperoleh.

### 2. Jenis dan Sumber Data Pengkajian

Dalam pengkajian ini digunakan bahan pustaka yang berupa data sekunder sebagai sumber utamanya. Data sekunder mencakup:<sup>16</sup>

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, mulai dari Undang-undang Dasar dan peraturan terkait lainnya.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.

---

<sup>15</sup> Reformasi Hukum di Indonesia, *Hasil Studi Perkembangan Hukum*, Proyek Bank Dunia (Jakarta: Cyberconsult, 1999) hal. 153

<sup>16</sup> Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1982) hal.52, Lihat juga Reformasi Hukum di Indonesia, *Hasil Studi Perkembangan Hukum*, Proyek Bank Dunia (Jakarta: Cyberconsult, 1999) hal. 14 - 15.

- c. Bahan hukum tertier, yaitu yang memberikan petunjuk bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus, buku saku, agenda resmi, dan sebagainya,

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Seperti dikemukakan di muka bahwa dalam pengkajian ini digunakan bahan pustaka yang berupa data sekunder sebagai sumber utamanya. Dengan demikian maka teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, yang diperoleh melalui penelusuran manual maupun elektronik berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal serta koran atau majalah, dan juga data internet yang berkaitan dengan penyelesaian konflik sosial.

Seluruh data yang berhasil dikumpulkan kemudian disortir dan diklasifikasikan, kemudian disusun melalui susunan yang komperhensif. Proses analisa diawali dari premis-premis yang berupa norma hukum positif yang diketahui dan berakhir pada penemuan asas-asas hukum dan selanjutnya doktrin-doktrin<sup>17</sup> serta teori-teori.

---

<sup>17</sup> Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam Huma, 2002) hal.15. Lebih jauh dikatakan bahwa penelitian-penelitian kualitatif menurut aliran Strauss (dan Glaser) adalah penelitian untuk membangun teori, dan tidak Cuma berhenti pada pemaparan data mentah belaka.

### 4. Analisa Data

Dalam pengkajian ini, metode analisa yang digunakan adalah metode kualitatif.<sup>18</sup> Penerapan metodologi ini bersifat luwes, tidak terlalu rinci, tidak harus mendefinisikan konsep, memberi kemungkinan bagi perubahan-perubahan manakala ditemukan fakta yang lebih mendasar, menarik, unik dan bermakna di lapangan<sup>19</sup>.

### G. Jadwal Pengkajian

Pengkajian ini dilaksanakan mulai 1 April hingga 31 September 2011

### H. Sistematika Penulisan

---

<sup>18</sup> "Qualitative research we mean any kind of research that procedure findings not arrived at by mean of statistic procedures or other mean of quantifications. It can refer to research about persons' lives, stories, behaviors, but also about organizations. Functioning, sosial covenants or intellectual relationship", Anselmus Strauss and Juliat Corbin, *Basic of Qualitative Research, Grounded Theory Procedure and Thechnique*, Sage Publication, Newbury, Park London, New Delhi, 1979, hlm 17. Mengenai Penelitian Kualitatif Lexy J Moleong membuat karya yang diterbitkan dengan judul *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1989; juga John W Creswell, *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches*, Sage Publication, Thousand Oaks, London, New Delhi, 1994; Robert Bog dan Steven J. Taylor, *Introduction to qualitative Research Methods: A Phenomenological Approach To The Sosial Science*, A Willey-Interscience Publication, New York London Sydney Toronto, 1975; Michael Quinn Patton, *Qualitative Evaluation And Research Methods*, Second Edition, Sage Publication, Newbury Park London New Delhi, 1980.

<sup>19</sup> Burhan Bungin (ed), *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, halaman 39.

Pengkajian ini dibuat dengan sistematika sebagai berikut:

## **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam Bab ini akan diuraikan mengenai Latar Belakang, Identifikasi Masalah, Tujuan dan Kegunaan, Kerangka Konsep, Metode, Personalia Tim dan Sistematika Penulisan.

## **BAB II PENANGANAN KONFLIK SOSIAL DARI MASA KE MASA**

Dalam Bab ini akan membahas mengenai berbagai kasus konflik sosial di Indonesia yang terjadi dalam kurun waktu orde lama, orde baru dan orde reformasi.

## **BAB III PERKEMBANGAN PENGATURAN TENTANG PENANGANAN KONFLIK SOSIAL**

Dalam Bab ini akan dibahas mengenai Perkembangan peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya yang terkait dengan penanganan konflik sosial; Perkembangan penanganan konflik yang hidup dalam hukum rakyat dan pemikiran pengaturan untuk masa yang akan datang.

## **BAB IV PENUTUP**

Bab ini terdiri dari Kesimpulan dan Rekomendasi

### **I. Waktu Pengkajian**

Pengkajian ini dilaksanakan selama 6 bulan terhitung 1 April 2011 sampai dengan 31 September 2011

### **J. Personalia Tim Pengkajian**

Tim Pengkajian Hukum tentang Mekanisme Penanganan Konflik Sosial ini dibentuk dengan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: PHN-22.LT.02.01 tanggal 1 April 2011 dengan personalia sebagai berikut:

Ketua : Dr. Ahmad Ubbe, S.H., MH

Sekretaris : Arfan Faiz Muhlizi, S.H.,M.H.

Anggota : 1. Dr.Pius Suratman Kartasasmita

2. Bambang Palasara, S.H.

3. Artiningsih, S.H.,M.H.

4. Dra. Diana Yusyanti, M.H.

5. Adnan Anwar, S.Ip

6. Eti Susilowati, S.H.

Sekretariat :1. Endang Wahyuni Sulistyawati, S.E.

2. Erna Tuti

## BAB II

### KONFLIK SOSIAL DARI MASA KE MASA

#### A. Konflik Sosial Pada Masa Orde Baru

Sebagai sebuah negara multi etnik, multi budaya, dan multi religi, Indonesai selalu dihantui dengan kerentanan ancaman terjadinya konflik dengan beragam latar belakang, mulai konflik berbasis identitas, etno comunal, separatis, perbeutan akses sumberdaya alam hingga konflik berskala mikro seperti tawuran antar pemuda, sengketa antar penduduk dan sebagainya. Semuanya bisa mengakibatkan petaka bila tidak dikelola dengan baik oleh pemerintah.<sup>20</sup>

Apalagi sejarah memperlihatkan masyarakat Indonesia lebih rentan dan sensitif dengan keterancaman identitas (*security of identity*) dibanding dengan keterancaman dari persoalan struktural (*security of structural problem*). Meski masih bisa diperdebatkan, faktanya orang Indonesia mudah disulut dan dimobilisasi apa bila ada simbol kesukuan, agama, dan budaya yang disinggung. Simak saja kasus seperti ajaran Ahmadiyah, Lia Eden, yang menyulut kemarahan sebagai umat Islam. Namun Indonesia tidak pernah melakukan revolusi dan perlawanan massif meski kebijakan pemerintah Faktanya sejak Jaman Orde Baru-hingga sekarang, semakin memiskinkan dan meminggirkan, seperti program kenaikan BBM, yang malah tidak menimbulkan gejolak dan perlawanan massal pada negara.

---

<sup>20</sup> Academic Paper of Conflict Management Bill, 2009.

Padahal akar masalah konflik sesungguhnya justru diakibatkan oleh masalah-masalah struktural-kekuasaan ekonomi maupun politik, yang terpendam dan laten sepanjang masa Orde Baru. Di mana tidak hadirnya kebijakan inklusif dibidang ekonomi, politik, dan sosial, yang berakibat terjadinya kesenjangan horisontal antar kelompok dibidang ekonomi (kekayaan, pekerjaan, dan pendapatan) serta ketidakseimbangan manfaat secara geografis. Dari sisi politik, bisa jadi semua kelompok penting dimasyarakat tidak pernah diikutsertakan dalam kekuasaan politik, administrasi pemerintahan, serta kekuasaan birokrasi lainnya.<sup>21</sup> Akar masalah inilah, yang mengakibatkan Indonesia, meminjam istilah Ihsan Malik –Direktur Titian Perdamain, bagaikan “padang rumput ilalang yang kering kerontang, tinggal menunggu siapa yang mau menyalakan korek api untuk membakarnya.”

Pada masa Orde Baru dimana kekuasaan sangat sentral dan peran negara hegemonik dan dominatif, maka mekanisme penyelesaian konflik lebih menonjolkan tindakan represif dan militeris. Model ini umum dikenal sebagai kebijakan *stike and carrot*, memberikan kue pembangunan ekonomi namun pemerintah juga menggunakan mekanisme gebuk apabila masyarakat tidak patuh pada aturan atau kebijakan negara. Pola penyelesaian ini bahkan seragam hingga keseluruh Pelosok Nusantara. Terutama akibat penyeragaman instusi lokal dan dipaksakannya UU 5 tahun 1979 tentang pemerintahan Desa, Maka instusi adat yang juga berfungsi

---

<sup>21</sup> France Stewart, dalam *Konflik Kekerasan Internal, Tinjauan Sejarah, Ekonomi Politik, dan Kebijakan di Asia Pasifik*, Dewi Fortuna dkk. Jakarta, Yayasan Obor, 2005.

untuk melakukan penyelesaian sengketa nyarus lumpuh Total.<sup>22</sup> di Sumatera Barat struktur pemerintahan nagari nyaris lumpuh dan tidak berfungsi maksimal akibat diberlakukannya pemerintahan desa. .

UU ini juga secara sistematis menghilangkan peran Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian Desa, karena seluruh penyelesaian konflik ditangani langsung oleh aparat militer dari Babinsa hingga Kodim.<sup>23</sup> Bahkan peran intuisi peradilan maupun instuisi kepolisian juga tidak maksimal akibat peran sentral militer dalam kehidupan masyarakat Indonesia sehari-hari. Karena peran dominasi militer inilah mekanisme penyelesaian konfliknya menghasilkan kepatuhan sesaat pada masyarakat. Kepatuhan karena ketakutan, namun memendam potensi konflik dikemudian hari.

Sementara menurut Gerry van Kliken dari *Koninklijk Instituut voor Taal (KITLV)*, Leiden, Belanda dalam konferensi internasional tentang konflik Asia Pasifik yang diadakan oleh LIPI, MOST, UNDP dan UNESCO di Jakarta 22 Oktober 2003 menyebutkan (didasarkan atas penelitiannya) bahwa konflik yang terjadi pada masa setelah Soeharto jatuh seperti Ambon, Sampit, Poso yang terjadi tahun 1998 dan 2001 lebih didorong oleh eskalasi isu, baik melalui penyebaran informasi lewat jalur yang sudah terbentuk (difusi) maupun penyebaran antar komunitas yang sebelumnya tidak memiliki ikatan sosial (brokerage). Ikatan yang kemudian muncul

---

<sup>22</sup> Anatomi Kekerasan Sosial dalam Masa Transisi, Kasus Indoensia, 1990-2001, UNSFIR, 2002

<sup>23</sup> Ibid 12

antar komunitas ini membuat konflik Poso, Ambon, Sampit yang bermula dari pertengkaran dua pemuda mabuk menjadi konflik antar agama yang mendapat perhatian internasional.

Potensi konflik ini terpendam selama Orde Baru, akibat dari kontrol pemerintah yang begitu ketat, sehingga tidak memberikan ruang bagi masyarakat di daerah konflik untuk membicarakan berbagai problem identitas di ruang publik yang sehat. Perbedaan agama maupun suku, memunculkan persoalan baru ketika dikaitkan dengan posisi dan distribusi kekuasaan. Pemerintah Orde Baru tidak memberikan ruang terjadinya negosiasi, namun ditutup rapat melalui state apparatus. Dengan pola rekrutmen kepemimpinan lokal yang juga diatur oleh pemerintahan pusat.

Keragaman faktor pemicu konflik di Era Orde Baru menunjukkan kompleksitas problem yang dihadapi masyarakat di banyak daerah yang rentan konflik, di daerah di mana komposisi penduduk dan etnisitas mengalami relasi pasang surut dan keberimbangan komposisi kependudukan, maka potensi kerusuhan konflik berlatar agama maupun suku rentan terjadi.<sup>24</sup> Namun di beberapa daerah yang potensi sumberdaya melimpah seperti Aceh, Papua, Kalimantan Timur, dan Riau maka potensi konflik dengan nuansa separatis sangat menonjol. Beberapa bahkan sudah menggunakan perlawanan bersenjata seperti Gerakan Aceh Merdeka (GAM) maupun Organisasi Papua Merdeka (OPM). Yang banyak

---

<sup>24</sup> Ibid, 23

memberikan tekanan pada pemerintah Pusat, dan menguras energi kekuasaan dengan meninbulka banyak korban di kedua belah pihak.<sup>25</sup>

Penyelesaian konflik separatis selalu menggunakan Operasi Militer di Aceh Bahkan di jadikan Daerah Operasi Militer yang memakan ribuan korban selama masa operasi tersebut di berlakukan. Demikian juga di Papua, pola operasi militer dikedepankan, sehingga peluang menyelesaikan konflik berdasar kan musyawarah maupun dialog nyaris tidak berjalan dengan baik. Baru pada Era reformasi konflik separatis berhasil kan diselesaikan, melalui perjanjian Helsinki di Aceh serta pemberlakuan UU Otonomi Khusus maupun Papua.<sup>26</sup>

Demikian juga penyelesaian konflik identitas di Masa Orde Baru masa awal 1990, seperti Kerusakan dan Pembakaran gereja di Situbondo. Kerusakan Tasikmalaya, Kerusakan di Banjarmasin, dan Rengas Dengklok, hingga kerusakan 27 Juli 1996 diselesaikan dengan cara penidakan hukum represif dan militeris.<sup>27</sup> Para pelaku konflik tidak pernah diadili secara transparan, bahkan beberapa ditutupi hingga memunculkan misteri siapa aktor pelaku sesungguhnya dari kerusakan identitas di Masa Orde Baru.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Op,cit, 27

<sup>26</sup> Di Aceh Pemerintah Pusat memberikan kompensasi melalui Badan Rekonstruksi Aceh, kepada para eks kombtan GAM, dengan berupa uang, lahan, diyat, dan bisa mendirikan partai politik, SSPDA-UNDP-BAPPENAS, 2008, sementara untuk Papua di berikan anggaran yang sangat besar melalui mekanisme UU Otonomi Khusus Papua.

<sup>27</sup> Position Paper, Review Kebijakan Ekonomi-Politik Rra Orde Baru. LIPI-LP3ES, 1999.

<sup>28</sup> Kesaksian Agus Mulyana atas Rusuh Tasik, 1997.

Namun hampir dari seluruh persoalan konflik yang mengemuka baik pada masa orde baru maupun masa reformasi, Pemuda selalu menjadi faktor pemicu yang menyulut eskalasi konflik sedemikian besar sehingga membahayakan sendi berbangsa dan bernegara. Pemuda yang seharusnya menjadi motor penggerak pembangunan dan kemajuan daerah justru berperilaku sebaliknya. Faktor kepemudaan harus dijadikan pertimbangan pemerintah bila RUU penanganan Konflik akan segera di bahas di DPR.<sup>29</sup>

Fakta memperlihatkan bahwa beberapa kerusakan sosial di Indonesia bahkan kerusakan separatis, identitas, maupun konflik antara masyarakat dengan negara, kejadiannya selalu dipicu oleh bentrokan kaum muda. Data Base Pola Kekerasan Kolektif di Indonesia (1990-2003) hasil kejian UNSFIR dengan Divisi Konflik dan Perdamaian LP3ES dan Pusat Pemulihan Konflik UNDP di 14 Propinsi, menunjukkan bahwa konflik yang dipicu oleh pemuda, adalah penyebab terbesar dari seluruh konflik yang ada di Indonesia (19%)<sup>30</sup> termasuk menyumbang pada jumlah kematian (38%). Tabel dibawah ini memperkuat angka ekstrim tersebut.

**Tabel 2.1.** Pemicu pentingnya terjadinya kekerasan konflik di Indonesia (1990-2003)

---

<sup>29</sup> Academic paper...24

<sup>30</sup> Lihat Prof Ashutosh Vershney dkk, *Pola Kekerasan Kolektif di Indonesia* (1990-2003), kerjasama UNSFIR, LP3ES, dan UNDP, Juli 2004.

Propinsi	Meninggal		Insiden		Catatan
	Total	%	Total	%	
Bentrokan pemuda/ kelompok atau orang mabuk	4.056	38%	681	19%	Lazim terjadi disemua propinsi
Pelemparan rumah	2.789	26%	68	2%	Terjadi dimaluku Utara
Demonstrasi (politik)	1,268	12%	210	6%	Dikuasai oleh Insiden Mei 1998 memakan korban 1188 jiwa
Kecelakaan lalu lintas	938	9%	234	6%	Kebanyakan di Maluku
Perusakan kebun cengkeh	518		73	2%	Mengacu ke Maluku
Isu dukun santet	261		199	6%	Di Jawa
Pembunuhan	212		43	1%	
Pencurian/perampokan	172		284	8%	Terutama di Jawa timur, Jawa Tengah, NTB
Penyerobotan tanah	77		117	3%	
Total (14 Propinsi)	10.758	100%	3.608	100%	

Sementara untuk konflik etno-komunal di Indoensia, bentrokan berada pada urutan kedua (25%) di bawah, kekerasan diakibatkan oleh sebab kecelakaan lalu lintas, meski demikian menyumbang jumlah korban yang sangat besar (38%). Tabel dibawah ini menunjukkan betap pemicu kerusakan oleh anak muda, sudah memasuki keadaan yang membahayakan.

**Tabel 2.2.** Pemicu terjadinya etno-komunal di Indonesia (1999-2003)

Propinsi	Meninggal		Insiden		Catatan
	Total	%	Total	%	
Bentrokan pemuda/ kelompok atau orang mabuk	4.056	38%	681	25%	Lazim terjadi disemua propinsi
Pelemparan rumah	2.789	26%	68	11%	Terjadi di Maluku Utara
Demonstrasi (politik)	1,268	12%	210	2%	Dikuasai oleh Insiden Mei 1998 memakan korban 1188 jiwa
Kecelakaan lalu lintas	938	9%	234	35%	Kebanyakan di Maluku
Perusakan kebun cengkeh	518	5%	73	12%	Mengacu ke Maluku
Pembunuhan	192	2%	6	1%	
Lain-lain	155	2%	120	20%	

<b>Total (14 Propinsi)</b>	<b>10.758</b>	<b>100%</b>	<b>3.608</b>	<b>100%</b>	
----------------------------	---------------	-------------	--------------	-------------	--

Tidak saja di Indonesia, di banyak negara belahan dunia, pemuda juga menjadi pemicu terjadinya banyak kerusuhan. Seperti yang terjadi di India, misalnya, kerusuhan Hindu-Muslim lebih banyak dilatarbelakangi oleh keberadaan kaum pemuda.<sup>31</sup> Ben Anderson, melihat bahwa kerusuhan sosial yang dipicu oleh anak muda, sebenarnya memiliki akar historis dan transformasi kesejarahan terbentuknya negara-bangsa di masa lalu.<sup>32</sup> Berkaca pada beragam dan begitu kompleksnya persoalan konflik. Indonesia sesungguhnya memiliki pengalaman yang luar biasa, bahkan dapat dikatakan sangat kaya memiliki *local of knowledge* maupun *local of value* yang bisa menjadi bahan dasar dari mekanisme lokal untuk menyelesaikan konflik dan sengketa yang terjadi ditingkat masyarakat dipedasaan bahkan dimasyarakat perkotaan. Masih berjalannya mekanisme lokal dalam menyelesaikan konflik, memperlihatkan bahwa bangsa Indonesia masih memiliki modal sosial yang kuat untuk menyelesaikan persoalan-persoalan konflik dengan caranya sendiri, bahkan dengan derajat keunikannya sendiri.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Ashutosh Varshney, *Ethnic Conflict and Civic Life : Hindus and Moslem in India*, New Haven London, UK Yale University, 2002

<sup>32</sup> Benedict Anderson, ed. (2001). *Violence and the State in Soeharto,s Indonesia*, Ithaca : Southeast Asia Program, Cornell University.

<sup>33</sup> Positioning Paper IJCT, Indonsia Conflict Transformation, 2005

Konflik kekerasan komunal merupakan konflik yang terjadi antara dua kelompok atau satu kelompok masyarakat diserang oleh kelompok lain, pengelompokan komunal bisa berdasarkan etnis, agama, kelas sosial, afiliasi politik atau hanya sekedar perbedaan kampung. Dalam kasus konflik komunal berbasis etnis seperti yang terjadi di Sambas, Sanggoledo, dan Sampit antara etnis Dayak dengan Madura. Pola penyelesaian konflik yang menonjol adalah model penegakan hukum secara tegas.

Memang pemerintah berusaha melakukan proses mediasi dari kedua belah pihak melekuakan segregasi, namun tetap upaya penegakan hukum sangatlah menonjol. Misalnya melakukan penangkapan terhadap tokoh-tokoh penggerak kerusuhan, misalnya penangkapan H Marlinggi, Ketua IKAMA, sebagai tokoh yang dianggap paling penting didalam kerusuhan ini maupun penangkapan terhadap masyarakat yang melakukan pembunuhan. Pola ini penyelesaian konflik model ini tidak tuntas, dan cenderung memlihara bara dalam sekam, suatu saat bisa berpotensi terjadi bentorkan lagi<sup>34</sup>

Model penyelesaian yang cukup menarik adalah kombinasi antara peran pemerintah yang ditopang oleh peran masyarakat sipil (civil society) disatu sisi. Pada Kerusuhan Ambon dan Poso, pemerintah menggagas pertemuan MALINO 1 dan MALINO2, sementara kekuatan civil society mensponsorsori proses penyelesain konflik menggunakan Gerakan BAKU BAE<sup>35</sup>. Gerakan ini dimotori oleh Dr Ichsan Malik dari Lembaga Titian Perdamaian, dibantu oleh beberapa aktivis Muslim dan Kristen Di Ambon

<sup>34</sup> Bunga Rampai Konflik Etnis di Sampit, 2003

maupun di Poso. Model gerakan penyelesaian berpola kombinasi seperti ini bisa dijadikan contoh, dimana kedua belah pihak sama-sama berperan dan saling mendukung.

Pada era orde Baru mekanisme penyelesaian konflik berbasis peran masyarakat, hampir hilang. Masyarakat dan mekanisme lokal, tidak mendapatkan ruang yang sama untuk menyelesaikan konflik mereka sendiri. Akibatnya terjadi pelemahan trust building di kedua belah pihak, baik di pemerintah maupun di masyarakat. Kondisi ini sangatlah berbahaya karena melemahkan sendi kultur kemampuan masyarakat didalam menyelesaikan persoalannya sendiri, ini berakibat jangka panjang, pelemahan kultural sistemik.<sup>36</sup>

Sementara cara model dan mekanisme penyelesaian konflik era Orde Baru sudah harus ditinggalkan. Peran negara yang terlalu kuat dan represif pada akhirnya akan memunculkan perlawanan balik dari masyarakat. Sebaliknya pemerintah harus mendorong dan memperkuat kekuatan masyarakat dengan mendorong penyelesaian berdasarkan mekanisme lokal baik melalui adat maupun pemerintahan kecil ditingkat lokal, seperti di desa.

Sebaliknya peran masyarakat yang terlalu kuat juga bisa memunculkan anarki, dan ketidakpercayaan terhadap wibawa pemerintah, situasi ini jelas membahayakan. Fenomena penghakiman massa, pengusiran, bahkan pembunuhan atas nama masyarakat bisa tidak

---

<sup>36</sup> Dr Ichsan Malik, ikhtisar Model penyelesaian BAKU BAE, Yayasan Titian Perdamaian, 2005.

terhindarkan. Harus ada upaya sistemik memadukan keduanya, guna memberikan ruang dan posisi yang seimbang diantara keduanya.<sup>37</sup>

## B. Konflik Sosial Pada Masa Orde Reformasi

Masa reformasi merupakan masa transisi. Transisi Indonesia, setidaknya, terdiri dari tiga perubahan besar. *Pertama* adalah transisi dari suatu sistem politik dan pemerintahan yang otokratik menuju suatu sistem yang demokratis. *Kedua*, adalah transisi dari sistem ekonomi yang bersifat kapitalisme perkoncoan dan patron-klien (*patron-client and crony capitalist*) menuju suatu sistem ekonomi pasar yang berdasarkan pada suatu aturan permainan yang jelas (*rules-based market economy*). Dan *ketiga* adalah transisi dari sistem sosial politik dan ekonomi yang sentralistik menuju sistem yang terdesentralisasi. Proses transisi itu sedang berjalan, namun tidak ada yang bisa memastikan apakah transisi itu akan berhasil mencapai keadaan yang diinginkan serta berlangsung mulus. Dan tidak ada pula yang dapat memastikan berapa lama waktu yang akan dibutuhkan untuk mencapai suatu keadaan keseimbangan sosial politik yang baru.

Transisi Indonesia yang multidimensi ini akan lebih tepat apabila ditinjau dari kaca mata transisi sistemik (*systemic transition*).<sup>38</sup> Transisi semacam ini tidak bisa dijelaskan hanya dengan menggunakan catatan

---

<sup>37</sup> Ibid, 2

<sup>38</sup> Terminologi *systemic transition* untuk Indonesia, diperkenalkan oleh Mishra (2000) yang menjelaskan proses transisi politik dan ekonomi yang terjadi serta bagaimana seharusnya proses tersebut disikapi, belajar dari pengalaman negara lain yang telah lebih dahulu mengalami transisi serupa.

sejarah Indonesia terdahulu, karena ia harus dipandang sebagai suatu *historic discontinuity*. Sehingga gambaran yang lebih jelas akan didapat apabila transisi Indonesia saat ini disejajarkan dengan transisi serupa seperti yang terjadi di bekas Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur (Mishra, 2000 dan 2001).

Transisi berlangsung di tengah krisis ekonomi terhebat yang pernah dialami Indonesia sejak merdeka.<sup>39</sup> Dalam konteks ini, krisis ekonomi berperan sebagai katalisator dan pada saat yang sama berperan pula sebagai pemicu berlangsungnya suatu proses transisi.<sup>40</sup> Krisis ekonomi hanyalah sebuah awal. Ia memicu krisis multidimensi yang merontokkan secara tiba-tiba tatanan yang telah dibangun Orde Baru hampir di segala bidang: ekonomi, politik dan sosial. Rontoknya tatanan ekonomi ditandai oleh hancurnya bagun ekonomi kapitalisme perkoncoan (*crony capitalism*)

---

<sup>39</sup> Kontraksi output nasional Indonesia sebesar 13.2% di tahun 1998 adalah yang terburuk sepanjang sejarah Indonesia merdeka, angka ini jauh lebih parah dibandingkan dengan krisis besar terdahulu di pertengahan tahun 60-an. Dengan membandingkan pergerakan index harga saham, besaran krisis ekonomi Indonesia setelah tahun 1997 kurang lebih senada dengan apa dampak dari kelesuan ekonomi dunia (*the great depression*) setelah ambruknya bursa saham tahun 1929 di Amerika Serikat dan Eropa (UNDP/GOI, 2001).

<sup>40</sup> Haggard dan Kaufman (1995) mendiskusikan dimensi ekonomi politik dari transisi demokrasi, terutama di negara-negara yang dikelompokkan oleh Huntington ke dalam demokrasi 'gelombang ketiga.' Mereka mengajukan preposisi berikut (hal.26): "... *the probability of a democratic transition increases during periods of economic distress.*" Untuk konteks Indonesia kecenderungan ini diamati oleh McBeath (1999) yang menulis, "*Without the collapse of the economy, (...) there would not have been the opportunity for political change.*" Sehingga sulit untuk membayangkan jatuhnya Suharto - sebagai langkah awal transisi Indonesia- di tengah pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan stabil.

dengan *bubble economy*-nya.<sup>41</sup> Hancurnya tatanan politik dicirikan oleh runtuhnya rezim autokratik, yang diikuti oleh meledaknya partisipasi politik massa, terbentuknya banyak partai politik dan terbukanya debat publik ditengah lemahnya pelembagaan demokrasi. Dan kehancuran tatanan sosial ditandai oleh merebaknya kekerasan sosial, tidak berdayanya hukum dan peraturan (*law and order*) dan hancurnya tatanan dan ikatan sosial masyarakat (*social cohesion*). Kompleksitas dari proses transisi ini menjadi semakin rumit dengan program desentralisasi yang tergesa-gesa ditengah lemahnya kelembagaan untuk menangani isu-isu yang terkait dengan pembagian wewenang, keuangan, dan anggaran antara pusat dan daerah, dan pembagian sumberdaya antar daerah.

Selanjutnya, kombinasi dari krisis dan transisi politik, ekonomi dan sosial, telah menghasilkan suatu keadaan yang tidak menentu (*turbulence situation*). Kelihatannya, suatu ledakan kekerasan sosial yang hebat akan sangat potensial terjadi di tengah situasi transisi yang tidak menentu ini, dan bukannya justru meledak di saat-saat yang stabil, dimana ekonomi tumbuh dengan stabil, kesejahteraan membaik dan ketika semuanya serba "teratur."<sup>42</sup> Situasi yang tidak menentu ini setidaknya telah menyebabkan dua perkembangan baru: (1) mengecilnya kue pembangunan, sementara

---

<sup>41</sup> Bangun ekonomi Orde Baru digambarkan sebagai ekonomi gelembung (*bubble economy*) yang merujuk pada suatu perekonomian yang tumbuh dan membesar tanpa dilandasi oleh fundamental yang kuat, sehingga perekonomian tersebut bersifat tidak berkelanjutan dan gampang rubuh ketika menghadapi guncangan.

<sup>42</sup> Dengan mengutip Sen (1999), hal. 30, "United we may be when we go up and up, but divided we fall when we do fall. The false sense of harmony may be torn severely asunder when things start unravelling and coming down."

jumlah orang yang memperebutkannya tidak berkurang, malahan semakin banyak; dan (2) terjadinya suatu distribusi kekuasaan yang hebat (*a significant distribution of power*).<sup>43</sup> Kekuasaan di masa Orde Baru yang terpersonalisasi ke seseorang –atas nama Presiden Suharto– selama transisi ini telah terdistribusi ke tangan elit-elit partai politik, organisasi-organisasi non-pemerintah (ornop), kelompok-kelompok masyarakat, parlemen, pers, masyarakat adat, maupun kepada kelompok-kelompok birokrasi yang terbelah. Lebih jauh, desentralisasi juga telah meningkatkan tensi konflik antara pusat dan daerah, dan persaingan antar daerah.

Sebagai hasil dari perkembangan-perkembangan ini, krisis dan transisi telah menyebabkan perubahan posisi relatif secara cepat dari kelompok-kelompok masyarakat (*changing relative position among social groups*) di segala bidang: ekonomi, politik dan sosial. Insiden kemiskinan memburuk, baik dari jumlah orang yang berada dibawah garis kemiskinan (*head count ratio*) maupun tingkat keparahannya (*poverty severity*).<sup>44</sup> Jutaan orang kehilangan pekerjaan dan porsi pekerja di sektor informal terhadap total pekerja meningkat tajam.<sup>45</sup> Sementara di sisi lain, perubahan

---

<sup>43</sup> Bahaya dari suatu distribusi kekuasaan yang hebat (*a great distribution of power*) disinyalir dalam prosiding konferensi yang diselenggarakan oleh Aspen Institute (1995), "There is always risk, especially in transitional periods, rapid change in the distribution of power can trigger conflict..... The most likely and prevalent future conflicts will be internal communal conflicts over competing identities, territorial claims and political institutions...."

<sup>44</sup> Lihat Dhanani dan Islam (2000).

<sup>45</sup> Tingkat pengangguran meningkat dari 4.7% di tahun 1997 menjadi 6.3% di tahun 1999, pekerja di sektor informal perkotaan meningkat dari 39% di tahun 1995 menjadi 46% di tahun 1999 (Lihat Irawan *et. al.*, 2000, hal.57).

konstelasi politik telah menyebabkan banyak orang kehilangan pengaruh dan akses politik, sementara di sisi lain banyak pula muka-muka baru yang tiba-tiba berkuasa. Lebih jauh, orang-orang yang dulu dihormati dan dipuja, sekarang menjadi kelompok yang dikritisi dengan sangat tajam.

Kondisi sosial, ekonomi dan politik yang rapuh seperti di uraikan merupakan lahan yang subur untuk meledaknya kekerasan sosial. Ide ini didukung oleh studi-studi berikut. Snyder (2000) mengingatkan bahwa tahap-tahap awal demokratisasi suatu negara akan sangat rentan terhadap pecahnya konflik komunal. Selengkapnya, ia menuliskan kesimpulan sebagai berikut (hal. 310):

*"The developing countries' recent experiences with nationalist conflict run parallel to those of the historical European and the contemporary post-communist states. Democratization increases the risk of nationalist and ethnic conflict in the developing world, but the strength and outcome of this propensity varies in different circumstances.*

*Nationalist and ethnic conflicts are more likely during the initial stages of democratizations than in transitions to full consolidations of democracy. More over, trouble is more likely when elites are highly threatened by democratic change (as in Burundi, the former Yugoslavia, and the historical Germany) than when elites are guaranteed a satisfactory position in the new order (as in historical Britain, and in much of South Africa and East and Central Europe today).*

*Uncontrolled conflict is more likely when mass participation increases before civic institutions have been extensively developed, as the contrast between Burundi and South Africa suggests. Similarly, ethnic conflict is more likely when the civic institutions of the central state break down at a time of rising popular demands, as in India in the late 1980s and 1990s. Finally, ethnic conflict is more likely when the channels of mobilizing mass groups in to politics are ethnically exclusive....”*

Sementara Hegre *et. al.* (2001) menyimpulkan bahwa memuncaknya ledakan kekerasan domestik diasosiasikan sangat erat dengan berlangsungnya suatu perubahan politik.<sup>46</sup> Dari sebuah studi antar negara yang mencakup 152 negara selama periode 1816-1992 itu, mereka juga menemukan hubungan seperti U terbalik yang menggambarkan kaitan antara antara kekerasan sosial dan tingkat demokrasi. Mereka menarik kesimpulan sebagai berikut: *“Semidemocracies are more likely to experience civil war than either democracies or autocracies”*.

Tetapi harus diingat bahwa tidak semua transisi disertai kekerasan, karena banyak pula catatan tentang proses transisi demokrasi yang berlangsung dengan damai. Huntington (1991) mengakui bahwa semua perubahan-perubahan politik yang besar hampir selalu melibatkan

---

<sup>46</sup> Hegre, *et. al.* (2001) mengajukan hipotesa yang kemudian mereka buktikan, yaitu: *“Countries that have undergone a recent political transition are more likely to experience civil war than countries whose political system has remained stable.”*

penggunaan kekerasan, tetapi ia juga memberikan contoh dimana transisi berlangsung dengan damai. Cekoslovakia, sebuah negara satelit Uni Soviet, terbelah menjadi Republik Ceko dan Republik Slovakia tanpa adanya pertumpahan darah. Demikian pula dengan transisi di Polandia, Hongaria dan Jerman Timur.

Mencermati sejarah Indonesia, episode-episode kekerasan sosial kelihatannya selalu terkait dengan perubahan-perubahan sejarah tertentu. Sebagai contoh setelah merdeka, serangkaian pemberontakan daerah pecah di tahun 50-an seiring dengan kegagalan demokrasi konsitusional.<sup>47</sup> Demikian pula dengan ledakan kekerasan sosial yang hebat di tahun 1965-66 yang menandai pergantian rezim dari Orde Lama ke Orde Baru. Mengikuti kecenderungan ini, kita bisa mengaitkan gelombang kekerasan sosial sejak tahun 1998 dengan transisi sistemik Indonesia saat ini.

Sebenarnya transisi Indonesia saat ini masih merupakan tahap awal menuju demokrasi.<sup>48</sup> Walaupun sebelumnya di awal tahun 1950-an,

---

<sup>47</sup> Serangkaian pemberontakan daerah-daerah melawan pemerintah pusat di Jakarta adalah pemberontakan Darul Islam di Aceh, Jawa Barat, Kalimantan Selatan dan Sulawesi Selatan, Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) yang berpusat di Sumatra Tengah dengan pengaruh sampai ke bagian selatan Pulau Sumatra, Perjuangan Rakyat Semesta (Permesta) di Sulawesi Utara, dan Republik Maluku Selatan (RMS) di Maluku. Stewart dan Fitzgerald (2001, hal. 69) memperkirakan bahwa, antara tahun 1956-60, sekitar 30,000 orang terbunuh diakibatkan oleh konflik internal di Indonesia.

<sup>48</sup> Sehingga harus diingat bahwa beberapa studi antar negara mengidentikkan tahap awal demokratisasi dengan munculnya ledakan

Indonesia telah mengalami suatu periode demokrasi parlementer yang ditandai oleh pemilu pertama yang bebas di tahun 1955.<sup>49</sup> Namun hal ini terhambat dengan diterapkannya Demokrasi Terpimpin di akhir tahun 1950-an.<sup>50</sup> Demokrasi tidak kunjung kembali di bumi Indonesia ketika Suharto tampil sebagai diktator berikutnya di tahun 1966. Indonesia dengan transisi menuju demokrasi saat ini bisa disebut sebagai contoh mutakhir dari negara-negara yang termasuk dalam ‘gelombang ketiga demokratisasi’ (*the third wave democratization*).<sup>51</sup>

Antara tahun 1966-1980 adalah masa dimana Suharto mengkonsolidasikan kekuatannya. Dalam proses itu, sekitar lima ratus sampai enam ratus ribu orang yang dicap sebagai komunis atau anteknya dibunuh dan oposisi politik secara efektif dibungkam. Bagaimanapun kecilnya oposisi itu, regime Suharto dengan luhur mengkooptasi mereka dibawah payung konsensus baru yang disebut Pancasila. Hal ini telah menyempitkan ruang politik dimana pluralitas pendapat dapat berkembang subur dan *civil society* dapat berkembang. Berbagai rintangan dan tantangan

---

kekerasan sosial, seperti disinyalir Snyder (2000) dan Hegre, *et. al.* (2001).

<sup>49</sup> Karena periode itulah sehingga Indonesia termasuk ke dalam kelompok sekitar 30 negara dalam ‘gelombang demokratisasi kedua yang pendek’ (*the second short wave of democratization*). Gelombang kedua demokratisasi ini berawal sejak perang dunia kedua, yaitu mencakup rentang waktu antara tahun 1943-1962 (Huntington, 1991).

<sup>50</sup> Hal ini menyebabkan Indonesia juga mengikuti ‘gelombang balik ke dua’ (*the second backlash from democratization*). Di gelombang balik ini terdapat sekitar 22 pemerintahan demokratis (termasuk Indonesia) berubah kembali menjadi rezim otoriter (Huntington, 1991).

<sup>51</sup> Dalam gelombang ketiga, pemerintahan demokratis telah menggantikan rezim otoriter di sekitar 30 negara, dimulai sejak tahun 1974 di Portugal.

berhasil dilalui. Peristiwa Malari tahun 1974 tidak sampai melemahkan kekuasaan Suharto; gerakan mahasiswa tahun 1978 dibungkam dengan normalisasi kampus; lawan-lawan politiknya diberangus, dan sistem politik “diatur” sedemikian rupa untuk melanggengkan kekuasaannya. Periode 1980-1990 adalah dimana kekuasaan Suharto mencapai puncaknya, walau diinterupsi oleh peristiwa Tanjung Priok tahun 1984 ketika Suharto memaksakan asas tunggal Pancasila.

Kekuasaan rezim Suharto mulai melemah sejak awal 1990-an ketika dukungan militer mulai berkurangnya. Kemudian, Suharto menarik kelompok-kelompok Islam dalam perpolitikan Indonesia untuk mengantisipasi melemahnya dukungan militer tersebut,<sup>52</sup> khususnya sejak ia merestui berdirinya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) di awal 1990-an. Perkembangan lainnya adalah tumbuhnya konglomerat sebagai kroni-kroni yang memperkuat basis dukungan ekonomi regim.

Tetapi, aliansi-aliansi politik dan dukungan ekonomi ini tidak mampu menyelamatkan regim ini dari kehancuran ketika krisis ekonomi terjadi di tahun 1997-98. Suharto terpaksa menyerahkan kekuasaan pada B.J. Habibie yang bertindak sebagai presiden di masa transisi dan sukses menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota parlemen. Di tahun 1999, Abdurrahman Wahid menjadi presiden yang pertama kali dipilih secara demokratis.

---

<sup>52</sup> Hal ini seiring dengan mulai tidak disenanginya Jenderal Benny Moerdani (mantan Panglima TNI) dan direstunya Habibie memimpin ICMI oleh Suharto (Liddle, 1999).

Akan tetapi, proses melemahnya negara (*the weakening of the state*) yang sudah dimulai sejak awal 1990, masih terus berlanjut. Sejak tahun 1998, Indonesia menjadi negara dengan pemerintahan-pemerintahan yang tidak efektif. Ia juga harus menerima kenyataan lepasnya Timor Timur dan menghantainya gerakan separatis di beberapa propinsi, dan merebaknya konflik sosial.<sup>53</sup> Hal ini berbeda sekali dengan fase terdahulu Orde Baru.

Seiring dengan proses melemahnya negara (*state*), kesadaran kolektif tumbuh dengan begitu cepat di tengah-tengah masyarakat untuk mengekspresikan perlawanan terhadap represi panjang dan ketidakadilan dari regim terdahulu.<sup>54</sup> Transisi seperti telah memberikan payung bagi menguatnya *civil society* sebagai wujud pelebagaan jalur aspirasi masyarakat umum.<sup>55</sup> Tetapi, dua perkembangan yang berlawanan ini – *state*

---

<sup>53</sup> Kaitan antara pecahnya kekerasan sosial dan melemahnya negara dijelaskan oleh Stewart (1998 dan 2000), dimana beberapa konflik di bekas negara Uni Soviet bisa dilihat terutama merupakan akibat dari melemahnya otoritas negara dan kemampuannya meredam konflik. Hal yang sama merupakan penyebab dari sebagian konflik di Afrika, dimana melemahnya negara –sebagai contoh di Somalia dan Sierra Leone– telah menyebabkan konflik meledak dan meluas.

<sup>54</sup> Hal ini karena tertinggalnya pembangunan politik semasa Orde Baru, dimana perhatian hanya difokuskan pada pembangunan ekonomi, bahaya dari keadaan ini terbukti dengan munculnya instabilitas politik sejak 1998. Hal ini telah disinyalir oleh Huntington (1996:4-5), “...it was in large part of the product of social change and rapid mobilization of new group into politics coupled with the slow development of political institutions (...) The rates of social mobilization and the expansion of political participation are high; the rates of political organization and institutionalization are low. The result is political instability and disorder. The primary problem of politics is the lag in development of political institutions behind social and economic change.”

<sup>55</sup> Feulner (2001).

melemah sementara *civil society* menguat– terjadi di tengah-tengah ketiadaan institusi yang kuat yang dapat mengontrol keduanya. Situasi ini bisa berevolusi dalam tiga arah yang berbeda, satu diantaranya merepresentasikan *Nash equilibrium*<sup>56</sup> dengan beberapa kemungkinan.

### **B.1. Kecenderungan Konflik Pada Masa Transisi**

Mayoritas dari insiden kekerasan negara-masyarakat ini terjadi selama transisi berlangsung –sejak reformasi 1998. Hal ini karena lebih memungkinkan bagi masyarakat untuk mengekspresikan ketidaksukaannya pada negara (*state*) di masa transisi ini. Walau demikian terdapat beberapa insiden yang terjadi pada periode sebelumnya. Tahun 1993 ditandai oleh dua peristiwa penting yang menyita perhatian secara publik nasional, yaitu: tragedi Nipah di Sampang-Madura<sup>57</sup> dan peristiwa Haur Koneng di Majalengka-Jawa Barat.<sup>58</sup> Kemudian terdapat satu insiden di tahun 1996 yaitu kerusuhan di Nabire-Papua sehubungan dengan proses penerimaan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Di tahun 1997 terjadi bentrokan tentara dengan massa di Timika yang menyebabkan empat orang tertembak mati.

---

<sup>56</sup> *Nash equilibrium* menggambarkan situasi dimana dua kekuatan yang berlawanan mencapai suatu keadaan yang stabil. Hal ini tidak harus berarti bahwa kedua kekuatan yang berlawanan itu mempunyai kekuatan yang sama.

<sup>57</sup> Dalam peristiwa ini lima petani ditembak mati oleh tentara dari Koramil setempat. Insiden terjadi ketika aparat Koramil –yang mengawal petugas yang melakukan pengukuran tanah untuk pembangunan waduk– menghalau massa yang melakukan protes terhadap pembangunan waduk.

<sup>58</sup> Insiden Haur Koneng –yang dipicu oleh penanganan yang tidak cermat oleh polisi terhadap sebuah kelompok keagamaan– ini menyebabkan empat orang terbunuh (satu polisi dan tiga orang penduduk sipil).

Di tahun reformasi 1998, setidaknya tujuh insiden dengan minimal satu korban tewas terjadi, seperti peristiwa penembakan empat mahasiswa Universitas Trisakti dan tragedi Semanggi I. Sedang tragedi Semanggi II terjadi di tahun 1999. Sejumlah serangan massa terhadap kantor-kantor dan pos-pos polisi secara mencolok terjadi sejak 1998 di berbagai tempat sebagai bentuk ekspresi ketidaksenangan masyarakat terhadap polisi yang sekaligus menjadi indikasi lemahnya profesionalisme polisi.

Insiden kekerasan negara-masyarakat ini terjadi di banyak daerah. Setidaknya ada laporan insiden di 49 kabupaten/kota yang tersebar di 19 propinsi (dari total 295 kabupaten/kota dan 26 propinsi) di seluruh Indonesia. Sekitar 60% dari total korban tewas dan jumlah insiden terjadi di daerah-daerah perkotaan, serta 40% sisanya terjadi di daerah-daerah kabupaten. Hal ini juga menunjukkan bahwa ketidakpuasan masyarakat terhadap negara sudah tersebar luas, baik di daerah pedesaan maupun perkotaan.

Year	Insiden		Insiden dengan minimal 1 korban tewas	Jumlah korban tewas
	Tot al	Jumlah kab/kota		
1990-96	3	3	2	9
1997	2	2	1	4
1998	32	26	7	28
1999	12	10	2	3
2000	23	17	5	10
2001	16	14	2	5
<b>Total</b>	<b>88</b>	<b>49</b>	<b>19</b>	<b>59</b>

Tabel 2.3. Kekerasan negara-masyarakat, 1990-2001

Sumber: Dihitung dari UNSFIR database.

Tabel 2.3 menunjukkan bahwa jumlah insiden meningkat tajam pada tahun 1998, hal ini mengindikasikan bahwa bangkitnya keberanian masyarakat dalam menyalurkan ketidakpuasannya dalam bentuk kekerasan yang seiring dengan melemahnya (menurunnya) peran militer. Hal ini merupakan kecenderungan baru setelah reformasi. Di tahun-tahun sebelumnya, represi negara begitu kuatnya membunuh aspirasi masyarakat. Arus reformasi telah melelehkan kebekuan masyarakat selama ini dalam mengkomunikasikan keluhannya. Masyarakat sipil menjadi lebih kuat (atau berani) sementara negara melemah. Sayangnya karena ketiadaan suatu institusi yang kuat yang seharusnya mampu mengikat masyarakat sipil dan negara dalam interaksinya, telah menyebabkan konflik berubah menjadi aksi kekerasan sosial.

## B.2. Konflik Sosial Akibat Hubungan Industrial

Sebagaimana jenis kasus lainnya, kekerasan yang terkait dengan hubungan industrial (*Industrial relations violence*) ini umumnya terjadi setelah reformasi 1998 (Tabel 11). Sebelumnya antara tahun 1990-97 hanya tiga insiden kekerasan yang dilaporkan media, diantaranya yang terpenting adalah kasus pembunuhan buruh Marsinah di Jawa Timur (9/5/1993).<sup>59</sup> Sedangkan

<sup>59</sup> Dua insiden lainnya adalah serangan massa terhadap perusahaan pertambangan emas PT Monterado Mas Mining di Sambas -

Tahun	Jumlah insiden	Insiden dengan minimal 1 korban tewas	Jumlah korban tewas
1990-97	3	1	1
1998	8	1	1
1999	14	1	3
2000	9	1	3
2001	4	-	-
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>4</b>	<b>8</b>

delapan insiden terjadi tahun 1998, 14 insiden di tahun 1999, 9 insiden di tahun 2000 dan 4 insiden di tahun 2001. Catatan kronologis tersebut juga mengindikasikan bahwa kekerasan sosial kategori ini juga merupakan kecenderungan yang menyertai transisi, sebagaimana tiga kategori kekerasan sosial sebelumnya.

Kekerasan sosial yang terkait dengan hubungan industrial ini terjadi di 28 kabupaten/kota di 14 propinsi di Indonesia. Tetapi jika dilihat dari sisi korban tewas, hanya delapan orang meninggal dari empat insiden di empat kabupaten (Tapanuli Utara, Indragiri Hulu, Lampung Selatan dan Sidoarjo) dari total 38 insiden. Kerugian yang lebih besar adalah dari sisi korban material, dimana 377 rumah dan bangunan dan 133 kendaraan

Kalimantan Barat (29/3/96), dan kerusuhan dalam demonstrasi buruh di Sumedang- Jawa Barat (31/1/97).

rusak/terbakar. Walaupun relatif tidak banyak korban jiwa yang jatuh, tetapi angka kerugian material menunjukkan dimensi lain dari keparahan kekerasan sosial ini.

**Tabel 2.4. Kekerasan hubungan Industrial, 1990-2001**

Sumber: Dihitung dari UNSFIR database.

Kekerasan hubungan industrial terdiri dari dua bentuk, yaitu (1) antara buruh dengan perusahaan dan (2) antara masyarakat dengan perusahaan. Masyarakat disini berarti masyarakat yang berada di sekitar lokasi perusahaan. Berdasarkan pembedaan ini, kekerasan sosial antara masyarakat dengan perusahaan terlihat sangat dominan. Mayoritas insiden dan korban tewas (lebih dari 80%) diakibatkan oleh jenis kekerasan sosial antara perusahaan dan masyarakat.

Sebanyak 31 dari total 38 insiden dan 7 dari 8 korban tewas dalam kekerasan yang terkait dengan hubungan industrial adalah kasus kekerasan antara masyarakat dan perusahaan, sedang sisanya adalah insiden dan korban tewas akibat kekerasan antara buruh dan perusahaan.

Tetapi, apakah rendahnya angka kematian dalam konflik antara buruh dan perusahaan berarti bahwa konflik jenis ini tidak begitu penting? Jawabannya tentu tidak. Untuk mendapatkan gambaran yang lebih akurat tentang intensitas konflik antara buruh dan perusahaan yang biasanya diwujudkan dalam bentuk pemogokan buruh, kita harus menggunakan

indikator yang lain. Indikator yang lazim digunakan baik oleh Departemen Tenaga Kerja maupun oleh organisasi buruh dunia *International Labour Organization* (ILO) adalah jumlah buruh yang terlibat dan jam kerja yang hilang akibat pemogokan tersebut. Tabel 2.4 menunjukkan bahwa frekuensi pemogokan sudah cukup tinggi sejak tahun 1990, dan relatif bukan merupakan kecenderungan pada masa transisi semata.

Konflik antara buruh dan perusahaan (konflik perburuhan) lebih mendapatkan saluran institusional dibanding konflik antara masyarakat dengan perusahaan. Konflik perburuhan telah ada jauh sebelum reformasi (Tabel 2.4), tetapi konflik itu relatif tidak disertai kekerasan sosial, melainkan lebih disertai dengan kerugian material yaitu hilangnya jam kerja. Hal ini ditenggarai karena telah adanya mekanisme institusi yang menjalankan fungsi mediasi, seperti keberadaan Kementerian Tenaga Kerja dan Serikat Buruh, khususnya di perusahaan yang relatif besar.

Lain halnya dengan konflik antara masyarakat dengan perusahaan – yang umumnya terjadi setelah reformasi– dimana relatif tidak ada institusi yang bisa berfungsi sebagai mediator. Sebelum reformasi, perusahaan dengan kolaborasinya dengan negara –atau sekelompok orang yang memegang kekuasaan negara– dengan menggunakan argumen pertumbuhan ekonomi dan stabilitas selalu menggunakan berbagai cara represif untuk membungkam suara-suara dan keluhan-keluhan masyarakat, terutama dalam hal keadilan alokasi sumberdaya. Umumnya pihak perusahaan menjalin kerjasama yang baik dengan jaringan teritorial militer sampai ke tingkat desa –seperti Babinsa (Bintara Pembinaan Desa), Polsek dan Koramil.

Tetapi reformasi telah membuat semuanya berubah. Terjadi penguatan *civil society*, yang merupakan fungsi dari pertumbuhannya. Pertumbuhan *civil society* ini dapat dilihat dari dua dimensi, pertama dari segi pertumbuhan jumlahnya secara kuantitatif dan kedua dari segi perbaikan fungsi, cakupan dan kualitas gerakannya.<sup>60</sup> Penguatan *civil society* ini membuat model-model represi tak lagi bisa dan tidak lagi efektif digunakan, dan lemahnya *good corporate governance* dalam praktik-praktik bisnis membuat banyak perusahaan tidak bisa berhubungan secara harmonis dengan masyarakat sekitarnya. Keadaan yang demikian mendorong konflik-konflik yang ada di antara masyarakat dan perusahaan berubah menjadi aksi-aksi kekerasan sosial.

---

<sup>60</sup> Untuk literatur terbaru mengenai pertumbuhan *civil society* setelah reformasi 1998 di Indonesia, lihat Feulner (2001).

**Tabel 2.5 Kasus pemogokan buruh, 1990-2000**

Tahun	Jumlah kasus	Jumlah buruh yang terlibat	Jumlah jam kerja yang hilang
1990	61	27,839	229,959
1991	130	64,474	534,610
1992	251	176,005	1,019,654
1993	185	103,490	966,931
1994	278	136,699	1,226,940
1995	276	128,855	1,300,001
1996	350	221,537	2,497,973
1997	287	145,559	1,225,702
1998	234	152,493	12,254
1999	125	48,232	915,105
2000	273	126,045	1,281,242
2001 (Jan-Mei)	116	73,023	763,061

Sumber: Departemen Tenaga Kerja

### BAB III

#### MEKANISME NON HUKUM PENYELESAIAN KONFLIK DI MASA DEPAN

##### A. Penguatan Mekanisme Kultural

Sebagai negara besar dengan luas wilayah dan derajat pluralitas budaya, etnis, dan bahasa, Indonesia memiliki kekayaan khasanah tradisi intelektual termasuk didalam upaya membangun perdamaian dan mengembangkan mekanisme penyelesaian konflik berbasis kultural. Misalnya pada abad 19 masyarakat tradisi di Sumatera Barat, perselisihan agama formal dengan budaya adat perang Padri (1822-1855) telah dapat diselesaikan dengan baik melalui proses perdamaian kultural, hingga munculah peribahasa adat bersendi syara, syara bersendi kitabullah, suatu upaya kompromi damai jalan tengah yang memenangkan semua pihak yang bertikai<sup>61</sup>.

Keberadaan inisiatif perdamaian dilakukan oleh peace maker menggunakan mekanisme lokal. Proses ini tidak banyak mendapat perhatian karena tiadanya figur yang membawa model ini ditingkat nasional maupun internasional, dibandingkan dengan gerakan Non-kekerasan yang didedengungkan Oleh Mahatma Gandhi di India. Padahal penyelesaian model konflik model Sumatera barat memiliki kekuatan besar, yang bisa

<sup>61</sup> KH Abdurrahman Wahid, Presentasi Peluncuran Program Balai Mediasi Desa, Kerjasama LP3ES-NZAID, Jakarta 2004.

dicontoh oleh negara-negara yang lain yang memiliki problem besarnya ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan formal.<sup>62</sup>

Model dan mekanisme penyelesaian konflik sosial di Indonesia, selalu di topang oleh 2 (dua) sisi penyelesaian, pertama model penyelesaian yang formal dan prosedural yang diperanakan oleh pemerintah dengan aparat hukumnya, kedua model penyelesaian yang bersifat kultural yang diperankan seutuhnya oleh masyarakat lokal dengan menggunakan mekanisme adat yang telah berlaku secara turun temurun.

Dalam satu penyelesaian konflik, terkadang 2 (dua) mekanisme berjalan saling memperkuat, atau kadang berjalan sendiri-sendiri, bahkan kadang saling memperlemah. Oleh karena itu setiap upaya menciptakan regulasi dalam penyelesaian konflik tidak boleh memperlemah salah satunya atau keduanya. Rancangan UU Penanganan Konflik harus berupaya secara sistematis memperkuat pemerintah maupun masyarakat, jangan sampai kehadiran RUU Penanganan konflik justru membenturkan kedua model yang telah berjalan selama ini.<sup>63</sup>

Memang harus diakui penyelesaian menggunakan mekanisme formal prosedural melalui jalur peradilan sangatlah rumit memunculkan ketidakpastian. Bahkan menciptakan ketidakpuasan terhadap pihak-pihak yang berkonflik, sehingga pada semakin memupuk situasi laten dari akibat konflik itu sendiri. Laporan akhir tahun 2005, Harian Kompas menunjukkan bahwa jumlah masyarakat yang menilai penegakan hukum masih sangat

---

<sup>62</sup> Ibid, hal 2

<sup>63</sup> Ibid, 26 HCT.

buruk meningkat dari tahun-tahun, bahkan hingga tahun ini. Jajak pendapat menunjukkan bahwa 39% peningkatan yang tajam naik hingga dilevel 45,1%. Sementara itu ketidakpercayaan pada aparat penegak hukum seperti Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung, dari 27% meningkat secara drastis pada tahun ini menjadi 51%.<sup>64</sup>

Berkaca pada situasi diatas, upaya pemerintah melalui lahirnya UU No 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian sengketa sesungguhnya, merupakan kemajuan, terutama bila dikaitkan dengan rendahnya kepercayaan masyarakat pada lembaga penegak hukum di Indonesia. Meski hingga hari ini perkembangannya masih sangat jauh dari fungsional. Upaya pelembagaan lembaga sengketa diluar pengadilan belum menampakkan eksistensinya, namun sebagai upaya terobosan keberadaan UU ini patut diapresiasi bahkan perlu disempurnakan, agar mampu menjadi jembatan penguat penyelesaian sengketa diluar pengadilan.

Meskipun demikian tetap saja upaya penyelesaian berbagai sengketa dan konflik sosial tetaplah harus melibatkan 2 unsur utama, yaitu instusi penegak hukum dengan mekanisme penyelesaian ditingkat lokal yang sudah berlangsung turun-temurun ditingkat masyarakat. Dua model pendekatan ini harus diperkuat keberadaanya, jika tidak akan memunculkan potensi masalah baru dikemudaian hari. Beberapa contoh kasus dibawah ini

---

<sup>64</sup> Menurut hasil inventarisasi publik tentang hukum yang dilakukan di 5 media massa nasional, Kompas, Republika, Suara Pembaruan, Media Indonesia dan Jakarta Post. Sejak tahun 2005 hingga sekarang 2011 dilakukan oleh Pusat Dokumentasi LP3ES, tercatat 231 opini tentang hukum dan ketidakpastian terhadap berbagai persoalan hukum termasuk didalamnya penyelesaian konflik-konflik sosial.

menggambarkan bagaimana upaya penyelesaian jalur formal dan kultural bisa berjalan bersama atau berjalan sendiri, hanya bertumpu dari inisiatif perdamaian masyarakat.

Di daerah Mataraman Pulau Jawa meliputi Kabupten-Kabupaten di Kerisedenan Madiun di Propinsi Jawa Timur dan Kabupaten-Kabupaten di Solo Raya di Jawa Timur, masyarakatnya masih menjunjung nilai lokal yang mempertahankan kerukunan masyarakat. *Pertama*, masyarakat desa biasanya tidak menyukai konflik yang berlarut-larut dan memakan energi dan biaya besar, mereka cenderung segera menyelesaikan konflik/sengketa agar tidak berkepenajangan dan diketahui oleh banyak orang, dan dianggap sebagai perilaku *ora patut* atau tindakan yang tak pantas. *Kedua*, masyarakat jawa mataraman lebih mengedepankan sikap mengalah (*nrimo ing pandum, nedo nrimo, legowo*), ketiga masyarakat jawa maataraman masih menonjolkan pola hidup harmoni, saling tolong menolong dan gotong royong. Keberadaan local value ini, sampai saat ini masih cukup kokoh sebagai sumber mekanisme penyelesaian sengketa.

Keberadaab local value tersebut diperkuat dengan kepatuhan masyarakat pada aparat pemerintah tercermin dalam pola penyelesaian sengketa di pedesaan. Tokoh yang memiliki jabatan formal seperti kepala desa/lurah dan perangkat desa lainnya memiliki posisi terhormat di masyarakat<sup>65</sup>. Di daerah ini fungsi kepala desa sebagai Hakim Perdamainan desa berjalan efektif. Ada kepuasan batin dimasyarakat apabila konflik mereka diselesaikan oleh kepala desa, karena mereka memiliki kewenangan

---

<sup>65</sup> Hasil *Study Participatory Rural Appraisal (PRA)* LP3ES, bulan April 2005, di beberapa desa di Kabuapten Ngawi dan sekitarnya.

untuk mengatur kehidupan masyarakat, orang-orang yang dipercaya itu diminta nasehat sekaligus menyelesaikan konflik dan sengketa mereka.

Hampir seluruh sengketa seperti pertengkeran keluarga, perselingkuhan, tawuran pemuda, tawuran kampung berebut air, pencurian, harta waris, seluruhnya melibatkan kepala desa sebagai juru runding penyelesai masalah. Hal ini memperlihatkan bahwa kepala desa telah berfungsi efektif sebagai hakim perdamain Desa. Seperti disebutkan oleh Madjloes, bahwa hal menyelenggarakan hukum sebagai pembetul hukum setelah hukum dilanggar merupakan tugas kepala desa.<sup>66</sup> Demi terciptanya kembali ketertiban umum dan perdamaian didesa. Apabila ada perselisihan antar warga dan perbutan yang bertentangan dengan adat istiadat, maka kepala desa bertindak untuk memulihkan ketertiban umum dan perdamaian dalam suasana desa, sekaligus memulihkan hukum di desa.

Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian sebenarnya merupakan produk hukum pemerintah an Hindia Belanda, S 1933, no 102 Peraturan Sususnan Pengadilan dan Kebijaksanaan Justici, yang menyarakan bahwa perselisihan antar masyarakat adat diselesaikan oleh Hakim Perdamaian Desa, Menurut Hazairin, meski dalam aturannya kepala desa tidak memiliki kewenangan memutus pada prakteknya karena oleh posisinya akhirnya kepala desa memutuskan perkara-perkara yang baik perkara yang bersifat pidana maupun perkara perdata<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Modjloes, *Beberapa Petunjuk Bagi Kepala Desa Selaku Hakim Perdamaian Desa*. CV Pancuran Tjuh, Jakarta, 1979.

<sup>67</sup> Rahmadi Usaman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2003.

Intinya model penyelesaian musyawarah dan kekeluargaan masih bisa berjalan dengan baik, dengan melibatkan aparatur formal seperti kepala desa maupun tokoh-masyarakat yang dianggap sesepuh. Hanya bedanya kesepakatan adat maupun tokoh masyarakat di dalam menyelesaikan konflik bersifat *supported* terhadap kepala desa.<sup>68</sup>

Disisi lain, mengapa masyarakat enggan menempuh penyelesaian formal melalui jalur peradilan karena tiadanya kepastian hukum, dan semakin jauh dari rasa keadilan. Situasi ini mendorong daya kritis masyarakat dewasa untuk lebih mandiri dalam mencari kepastian hukum dan rasa keadilan. Ada semacam otonomi relatif pada masyarakat desa dalam menyelesaikan masalahnya guna mencari solusi sederhana yang jauh dari kesan rumit, lama, formal, dan berbiaya sangat mahal bila menempuh jalan peradilan, tidak ada yang menang semuanya kalah. Bahkan ada pepatah Jawa menyatakan *ngurus cempe kelangan sapi*, maksudnya mengurus perkara senilai anak kambing, tapi biaya senilai sapi.

Dalam kasus sengketa keluarga akibat perselingkungan, di beberapa desa di Mataraman masih memberlakukan mekanisme bagi kedua belah pihak untuk membayar *grosok* atau *pengerasan jalan desa*, cara ini efektif meredakan berbagai praktik modus perselingkungan karena

---

<sup>68</sup> Kuatnya model penyelesaian di desa menyebabkan minimnya kasus yang sampai ke Pengadilan Negeri Ngawi, diakui oleh Kepala PN Ngawi, Haryatmo SH, selama 1 tahun paling hanya ada 5 kasus, yang diproses di pengadilan itupun kasus kriminal besar, hal ini juga diakui oleh Wakapolres Ngawi Mayor Ria Damayanti, menyatakan minimnya kasus yang ditangani oleh Kepolisian Ngawi, karena hampir sebagian besar kasus masih ditangani di desa.

disamping harus membayar rasa malu atas perbuatannya secara terbuka diketahui warga. Sementara dalam kasus sengketa pertanahan hadirnya *monco kaki*, saksi ahli atau saksi kunci yang menutut kepala desa adalah sesepuh yang mengetahui sejarah tanah yang disengketan.

Kehadiran *monco kaki* ini untuk sementara cukup efektif meredakan berbagai konflik tanah di pedesaan yang tak jarang berdampak pada konflik antar kampung. Model penyelesaian ala kepala desa maupun *monco kaki* pada akhirnya bersifat parsial, pada saat desa mengalami berbagai kompleksitas akibat modernisasi desa dan terjadi involusi lahan, maka lahirnya Balai Mediasi Desa (BMD) menjadi salah satu alternatif pelebagaan penyelesaian konflik di pedesaan<sup>69</sup>.

Kedepan fungsi kepala desa sebagai mediator dan hakim perdamaian di desa haruslah diperkuat lagi, seperti yang telah dicanangkan dalam UU 22 tahun 1999 pasal 110. Peran Kepala desa sebagai Hakim Perdamaian terbukti cukup efektif oleh karena itu, model ini perlu diadopsi kembali, sebagai upaya memperkuat proses penyelesaian konflik yang lebih lokal.

---

<sup>69</sup> Model Balai Mediasi Desa, ini mulai di adopsi di beberapa tempat, hanya karena payung hukumnya belum begitu kuat, maka masih berjalan secara sederhana. Di Kabupaten Ngawi dan Lombok barat, keberadaan 2 lembaga ini menggingkan SK Bupati setempat. Namun para mediatornya telah mendapat sertifikat dari Mahkamah Agung, sehingga posisi mereka legitimate dan memiliki derajat kredibilitas tinggi.

Demikian juga apa yang terjadi di masyarakat Lombok, terutama suku adat Sasak, terdapat semacam awig-awig, atau aturan main adat desa yang disepakati bersama. Mereka juga memiliki asas yang cukup kuat lempek, lempeng, langgeng, dalam kasus sengketa posisi kasus harus diterangkan sejelas-jelasnya. Mereka juga memiliki asas aik meneng, tunjung tilah, empag bau, penyelesaian sengketa haruslah secara damai melalui mekanisme musyawarah bersama untuk mencari kesepakatan. Tidak boleh ribut-ribut apalagi sampai bunuh-membunuh.

Di Kalimantan Barat, Suku Dayak Taman, memiliki Lembaga Adat Kombong, semua persoalan harus diselesaikan dilembaga adat tersebut. Termasuk apabila ada perselesaian maupun konflik yang sudah dibawa ke pengadilan, setelah itu diselesaikan kembali pada lembaga adat tersebut. Gambaran ini menunjukkan lembaga adat masih berfungsi efektif dan memiliki kekuatan yang legitimate sehingga keputusannya di segani oleh para pihak yang bertikai.

Di Bali Desa adat memiliki mekanisme adat Sangkepan, forum musyawarah untuk menyelesaikan berbagai persoalan masyarakat, termasuk jika ada masyarakat yang berselisih dan bersengketa, semua diselesaikan di forum ini. Mekanisme terbukti efektif memberikan kepercayaan pada masyarakat adat, sekaligus memperkuat bahwa posisi masyarakat masih eksis, bahkan terus mengalami kemajuan.

Di Papua mekanisme penyelesaian melalui adat masih sangat kental, peran centralnya ada pada tetua adat yang disebut ondoafi dan ondoolo, kasus seperti perkosaan, pembunuhan dan rebutan tanah dapat

diselesaikan menggunakan mekanisme adat tersebut. Bahkan untuk perkara pidana seperti di atas pun mampu diselesaikan. Di Masyarakat Batak Karo, juga dikenal dengan mekanisme Runggun, yaitu mekanisme penyelesaian melalui muswarah adat.

Di Minangkabau, mekanisme penyelesaian sengketa dilakukan di Rumah Gadang yang dipimpin oleh Mamak Kepala waris.

Kedepan pola penyelesaian konflik haruslah mengkombinasikan antara peran masyarakat dengan pemerintah, keduanya tidak boleh dioposisikan namun harus disinergikan dalam upaya mengefektifkan penyelesaian konflik sosial. Berikut ini model alternatif penyelesaian konflik dengan mengkombinasikan potensi keduanya.

Era Orde Baru peran negara sangatlah kuat dan represif, sementara peran masyarakat sangatlah lemah, berbagai penyelesaian konflik diselesaikan secara paksa. Akibatnya para pihak yang berkonflik menyelesaikannya secara terpaksa. Masyarakat juga kehilangan kemampuan kulturalnya menyelesaikan berbagai konflik yang terjadi disekitarnya. Model penyelesaian pada akhirnya menciptakan konflik baru bahkan dengan skala yang lebih besar, karena absennya peran masyarakat.

Di era reformasi peran negara melemah, dimana-mana terjadi gugatan kepada pemerintah. Pemerintah berjalan di atas ketidakpercayaan masyarakatnya. Sementara peran civil society mulai menguat, banyak kelembagaan adat, LSM, Ormas, dipercaya kembali, sebagai agen dan institusi untuk menyelesaikan konflik bahkan kepercayaan ini sangatlah

melimpah, sehingga keberadaan organisasi civil society menjamur demikian banyak. Lahir banyak lembaga Civil Society mendeklarasikan diri sebagai institusi untuk menyelesaikan konflik, keadaan ini memang cukup baik, namun tidak bisa dijadikan tolok ukur, mengingat kondisi pasang surut *civil society* di Indonesia.

Ke depan peran pemerintah dan masyarakat harus sama-sama kuat, dengan kedua-duanya memiliki peran dan posisi yang kuat, maka sinergi penyelesaian konflik akan semakin efektif.<sup>70</sup> Mekanisme adat dan kultur yang memberikan ruang masyarakat menyelesaikan konfliknya secara mandiri harus diperkuat. Penyelesaian konflik model masyarakat Minang, Sasak, Jawa, Papua, Dayak, dsbnya, harus diperkuat bahkan difasilitasi oleh pemerintah.

Demikian juga upaya peran pemerintah juga haruslah proporsional, kapan pemerintah harus menjadi fasilitator dan mediator, dan kapan pemerintah harus mampu menegakkan law enforcement, dengan mengefektifkan instansi penegak hukum dan peradilan. Kondisi Otonomi daerah, pemberian wewenang yang luas pada kabupaten maupun kota, termasuk rencana memberikan yang luas pada desa, dengan telah dibahasnya RUU Pembangunan Desa, harus menjadi salah satu momentum memperkuat posisi pemerintah dan posisi masyarakat disatu sisi.

Berbagai upaya pelebagaan penyelesaian konflik, baik ditingkat masyarakat maupun pemerintah, haruslah merupakan bagian dari *early*

*warning system* untuk mencegah terjadinya konflik, atau melakukan tranformasi konflik, agar potensi konflik justru produktif untuk membangun potensi bangsa.

Sejalan dengan pendekatan sosio hukum, yang berupaya melihat hukum dalam hubungannya dengan sistem sosial, budaya, dan ekonomi masyarakat, tulisan ini mencoba mengeksplorasi argumen-argumen teoretik yang dapat memperkuat dan memperkaya prinsip-prinsip dan mekanisme penanganan konflik sosial melalui aturan perundang-undangan.

## **B. Hakekat Dasar Konflik Sosial**

Konflik sosial mengacu pada sebuah bentuk interaksi sosial yang bersifat antara dua orang/kelompok atau lebih, di mana masing-masing pihak berusaha untuk saling mengalahkan atau bahkan meniadakan pihak lainnya. Sebagai sebuah bentuk interaksi sosial yang bersifat negatif, konflik sosial dapat difahami sebagai akibat tidak sempurnanya kontak sosial dan komunikasi sosial yang terjadi di antara pihak-pihak yang berkonflik. Dengan demikian sebuah interaksi sosial dapat menjadi sebuah kerjasama atau konflik, secara teoritis dapat diprediksi dari apakah kontak dan komunikasi sosial antara kedua pihak yang berinteraksi tersebut bersifat positif atau negatif.

Sebagai salah satu bentuk interaksi sosial antar individu dan kelompok yang beraneka, konflik sosial adalah salah satu hakekat alamiah dari interaksi sosial itu sendiri. Konflik sosial tidak dapat dihindari, yang dapat dilakukan adalah upaya pengelolaan dan mempertahankan konflik

---

<sup>70</sup> Acedemic paper of Conflict Management Bill 2009

pada tingkat yang tidak menghancurkan kebersamaan yang dibayangkan dan diinginkan bersama. Konsep tentang perdamaian abadi (baca: masyarakat tanpa konflik) sebagai hasil dari sebuah proses alamiah karena bekerjanya sebuah sistem sosial secara otomatis, merupakan sebuah ilusi.

Situasi damai, dilihat dari perspektif konflik, bukan sebuah situasi tanpa konflik. Hal itu dapat dijelaskan dengan dua cara. *Pertama*, terjadinya keseimbangan kekuatan antara pihak-pihak yang berinteraksi. *Kedua*, terjadinya dominasi pihak yang lebih lemah oleh pihak yang lebih kuat dan berkuasa. Hal ini terjadi karena pada hakekatnya, setiap individu dan kelompok dalam masyarakat memiliki kepentingan yang berbeda. Ketika mereka melakukan interaksi sosial, yang sesungguhnya tercipta adalah sebuah *battle ground* di mana setiap kepentingan yang berbeda bertemu dan saling memaksakan. Dari pemahaman ini, dapat dibedakan adanya konflik yang tersembunyi (*latent conflict*) dan konflik yang terbuka (*manifest conflict*).

Sebuah konflik yang tersembunyi, dapat berubah menjadi sebuah konflik terbuka, ketika struktur-struktur sosial yang terdiri dari kerangka nilai dan norma yang ada, sudah tidak lagi mampu meringkai kekuatan kepentingan yang terdominasi atau ketika terjadi perubahan keseimbangan kekuatan di mana ada pihak yang merasa cukup kuat untuk melakukan aksi peniadaan pihak lawan secara fisik. Dalam kondisi demikian, setiap peristiwa sosial sehari-hari berpotensi menjadi pemicu bagi meledaknya sebuah konflik sosial terbuka. Kecepatan berubahnya sebuah konflik tersembunyi menjadi konflik terbuka, juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain seperti, proses globalisasi, pesatnya perkembangan teknologi informasi,

tingkat pendidikan, serta kesenjangan antar generasi. Ketika sebuah konflik sudah menjadi konflik terbuka, biasanya sudah terlambat untuk ditangani dan juga sudah menelan korban dan kerugian, tidak saja bagi pihak-pihak yang bertikai, tetapi juga dialami oleh kelompok masyarakat lainnya.

Sebagaimana pengelompokan sosial sebuah masyarakat, konflik sosial juga dapat dibedakan berdasarkan dua dimensi utama, dimensi horisontal dan dimensi vertikal. Konflik sosial horisontal adalah konflik sosial yang melibatkan individu-individu atau kelompok-kelompok sosial yang memiliki kedudukan yang sama di dalam sebuah struktur sosial. Sebagai contoh, pertikaian antar kelompok umat beragama, pertikaian antar kelompok etnik, pertikaian rasial, serta pertikaian antar kelompok pendukung partai politik atau suporter sepak bola. Sedangkan konflik sosial vertikal, adalah pertikaian sosial yang melibatkan antara dua individu atau kelompok yang berada dalam kedudukan sosial yang berbeda, misalnya pertikaian antara penguasa dan kelompok masyarakat biasa.

Secara empirik, dua dimensi tersebut dapat saja tumpang-tindih (*overlap*) dan sulit diidentifikasi. Dalam banyak kasus, penguasa suatu negara sering memanfaatkan dan memanipulasi konflik yang terjadi secara horisontal untuk mempertahankan kekuasaan. Strategi politik Belanda untuk memecah belah kerajaan-kerajaan di Jawa untuk kemudian dikuasai (*divide et impera*), merupakan ilustrasi dari situasi ini. Gagal mengidentifikasi secara tepat mengenai kedua dimensi tersebut, dapat berakibat fatal bagi penanganan konflik sosial yang terjadi.

Dilihat dari sisi kebudayaan, konflik sosial dapat mewujudkan dalam tiga tingkatan, yaitu konflik pada tataran nilai, konflik pada tataran norma, dan konflik pada tataran fisik. Konflik sosial pada tataran nilai menyangkut pertikaian yang bersumber pada perbedaan kriteria dasar yang membedakan antara apa yang dianggap baik atau buruk, penting atau tidak penting, berharga atau tidak berharga. Konflik di tataran norma adalah pertikaian yang bersumber pada perbedaan mengenai patokan-patokan atau aturan-aturan berperilaku, dari mulai perbedaan kebiasaan sampai aturan hukum yang melahirkan sanksi keras bagi para pelanggarnya. Sedangkan konflik pada tataran fisik, adalah pertikaian yang mewujudkan dalam dan bersumber pada perbedaan-perbedaan simbol-simbol fisik dan perilaku nyata. Hal tersebut dapat ditemukan mulai dari cara berpakaian, model bangunan dan ritual keagamaan, serta perang terbuka dan aksi bunuh diri yang membinasakan bukan saja pihak-pihak yang bertikai, melainkan juga pihak lain yang tidak ada kaitannya.

Dalam literatur tentang pengelolaan konflik, dikenal beberapa mekanisme yang sudah banyak dikenal, yaitu *konsiliasi*, *mediasi*, *arbitrasi*, *koersi* (paksaan), dan *detente*. Namun demikian pada umumnya hal-hal tersebut baru dilakukan setelah suatu pertikaian atau konflik sosial mengemuka secara terbuka, mewujudkan dalam bentuk kasat secara fisik serta telah memakan korban, baik harta benda maupun nyawa manusia. Selain itu, mekanisme penanganan konflik tersebut, hanya kadang-kadang efektif untuk pertikaian atau konflik sosial yang berdimensi vertikal. Sedangkan konflik sosial yang berdimensi vertikal sulit diselesaikan dengan mekanisme-mekanisme konvensional tersebut di atas.

### C. Hakekat Dasar Masyarakat Multikultural

Gagasan dasar tentang multikulturalisme berakar pada konsep kebudayaan. Fahaman ini tidak hanya percaya pengakuan faktual tentang keaneka-ragaman budaya yang dimiliki suatu masyarakat, tetapi juga percaya pada *kesetaraan* yang membentuk budaya masyarakat tersebut. Dalam konsep ini, setiap komponen budaya, baik yang besar maupun yang kecil, memiliki tempat yang setara dalam membentuk sebuah mozaik kebersamaan. Multikulturalisme tidak membedakan antara hak mayoritas dan minoritas secara diskriminatif, meskipun untuk sampai ke tahap tersebut diperlukan adanya *affirmatif action* bagi kaum minoritas yang kepentingannya lama terabaikan.

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, konsep multikulturalisme yang terkandung dalam tercantum dalam lambang negara “*Bhinneka Tunggal Ika*” baru mengakui adanya keberagaman dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Konsep *kesetaraan* baru mengemuka secara kuat pada masa reformasi. Pada saat yang sama, pendalaman serius terhadap konsep tersebut semakin menemukan urgensinya dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk dalam merumuskan berbagai aturan perundang-undangan.

Tantangan yang dihadapi oleh para pendekar hukum di tanah air dalam mewujudkan mekanisme penanganan konflik sosial yang efektif melalui aturan perundang-undangan, tidak saja harus berlandas pada pemahaman mendalam mengenai konflik sosial sebagai salah satu hakekat kehidupan bersama, tetapi juga pemahaman mendasar mengenai konsep

multikulturalisme yang menjunjung tinggi kesetaraan non-diskriminatif sebagai konteks dan sekaligus tujuan dibentuknya aturan perundang-undangan.

Dalam konteks ini, ada beberapa wujud konflik sosial yang perlu mendapat perhatian khusus karena sangat kuat terkonfirmasi sebagai konflik yang mengakar dan mengemuka secara berulang sepanjang sejarah kehidupan masyarakat Indonesia. Tiga diantaranya adalah:

- a. Konflik ideologis yang bersumber pada perbenturan nilai tentang bentuk negara yang digunakan sebagai bingkai bagi bangsa Indonesia yang merdeka.
- b. Konflik horisontal rasial, yang bersumber pada perbedaan etnis yang cenderung rasial, dan dipicu oleh kesenjangan dalam penguasaan sumber-sumber ekonomi.
- c. Konflik vertikal yang bersumber pada ketidak-puasan masyarakat pada penguasa, yang seringkali meledak dalam bentuk konflik horisontal karena dua faktor, yaitu rasa frustrasi dan tidak berdaya masyarakat dalam menghadapi kuatnya kekuasaan dan pemanfaatan potensi-potensi konflik horisontal oleh penguasa untuk mempertahankan kelanggengan kekuasaannya.
- d. Konflik politik yang bersumber pada pertarungan antara kepentingan pemerintah dan masyarakat lokal, pemerintah nasional, dan kepentingan-kepentingan masyarakat internasional, yang dapat berakibat pada ancaman serius bagi kelanggengan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **D. Beberapa Prinsip Dasar Membangun Mekanisme Penanganan Konflik Sosial Di Indonesia Sebagai Masyarakat Multikultural**

Dengan menggunakan pemahaman terhadap hakekat konflik sosial dan hakekat masyarakat Indonesia sebagai masyarakat multikultural yang telah dibahas di bagian awal, berikut ini adalah beberapa prinsip yang perlu diperhatikan dalam menangani konflik sosial secara efektif melalui aturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Konflik sosial harus diterima sebagai salah satu realitas sosial yang merupakan salah satu hakekat kebersamaan, ilusi tentang terciptanya kebersamaan yang bersifat otomatis, dapat menyebabkan lahirnya sikap menghindari konflik yang akhirnya melumpuhkan kemampuan masyarakat untuk mengelola konflik secara mandiri dalam kehidupan bersama.
- b. Penanganan konflik sosial dapat dilakukan secara lebih dini dengan mengidentifikasi pola-pola kontak dan komunikasi sosial yang dapat memprediksi bentuk-bentuk interaksi sosial yang bersifat negatif dari dua orang individu atau kelompok.
- c. Penanganan konflik sosial dapat dilakukan secara efektif dengan mengidentifikasi dan mempelajari lebih seksama berbagai kepentingan spesifik yang merupakan konsekuensi dari perbedaan-perbedaan hakiki dan alami dari setiap individu atau kelompok yang membangun kesatuan sosial tersebut.
- d. Penanganan konflik sosial tidak hanya dilakukan pada saat konflik sudah terbuka, yang biasanya sudah terlambat. Penanganan konflik perlu dilakukan secara lebih dini dengan cara mengidentifikasi

secara cermat bentuk-bentuk konflik tersembunyi, kadar ketegangan yang timbul dari konflik tersembunyi tersebut, faktor-faktor yang potensial menjadi pemicu, serta pengaruh *intervening variables* penting yang ikut mempercepat proses perubahan sebuah konflik tersembunyi menjadi sebuah konflik terbuka.

- e. Penanganan konflik secara efektif, juga dapat dilakukan dengan mengidentifikasi secara cepat dan akurat mengenai dimensi konflik yang terjadi. Konflik yang bersifat vertikal, perlu ditangani secara berbeda dengan konflik horisontal karena melibatkan dua individu atau kelompok sosial yang berbeda status dan kekuatan hegemoniknya.
- f. Penanganan konflik sosial secara efektif tidak hanya memperhatikan wujud konflik yang fisik, melainkan juga yang bersifat ideologis yang berakar pada perbenturan nilai-nilai dasar, serta konflik normatif yang berakar pada perbedaan mengenai aturan berperilaku.
- g. Dalam konteks masyarakat multikultural, aturan perundang-undangan harus mampu menumbuhkan kemampuan setiap individu dan kelompok masyarakat untuk memiliki kapasitas penting untuk hidup bersama, yaitu kesadaran akan jati diri dan sadar akan kepentingannya, kesadaran bertindak publik yang berlandas pada kemampuan menyadari dan menerima kepentingan orang lain dan kelompok lain setara dengan kepentingannya, memiliki keterampilan untuk menjadi juru bicara yang fasih dan elegan bagi kepentingan diri dan kelompoknya, menjadi pendengar yang peka terhadap kepentingan orang dan kelompok lain, serta mampu

memberikan solusi-solusi kontributif yang larap dengan kerangka besar mosaik kebersamaan.

Untuk itu, peran pendidikan multikulturalis, baik pendidikan formal di sekolah maupun informal di lingkungan keluarga dan masyarakat. Pendidikan yang tidak mencabut setiap individu dari jati diri dan akar budayanya, namun sekaligus dapat melahirkan individu dan kelompok masyarakat yang berkemampuan untuk berbagi hidup bersama individu dan kelompok lain secara sinergis, betapapun berbedanya mereka.

## BAB IV

### MEKANISME HUKUM PENYELESAIAN KONFLIK DI MASA DEPAN

#### A. Peran Hukum Dalam Penyelesaian Konflik

Achmad Ali<sup>71</sup> menjelaskan bahwa penerapan hukum itu dalam hal tidak ada konflik dan dalam hal terjadi konflik. Pertama, penerapan hukum pada saat tidak ada konflik. Contohnya jika seorang pembeli barang membayar harga barang, dan penjual menerima uang pembayaran. Kedua, penerapan hukum pada saat terjadi konflik. Contohnya si Pembeli sudah membayar lunas harga barang, tetapi penjual tidak mau menyerahkan

---

<sup>71</sup>Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta., hal:101

barangnya yang telah dijual. Sehubungan dengan itu, hukum berfungsi sebagai mekanisme untuk melakukan integrasi terhadap berbagai kepentingan warga masyarakat, yang berlaku baik ada konflik maupun tidak ada konflik. Akan tetapi harus diketahui bahwa dalam penyelesaian konflik-konflik kemasyarakatan, bukan hanya hukum satu-satunya sarana pengintegrasian, melainkan masih terdapat sarana pengintegrasian lain seperti kaedah agama, kaedah moral, dan sebagainya.

Suatu pendekatan teoritis fungsional struktural oleh Talcott Parsons, bahwa masyarakat pada dasarnya terintegrasi atas dasar kata sepakat para anggota-anggotanya terhadap nilai-nilai kemasyarakatan tertentu, yaitu kesepakatan bersama yang memiliki daya untuk mengatasi perbedaan pendapat dan kepentingan di antara anggotanya.<sup>72</sup>

Pendekatan tersebut, dapat dikaji melalui anggapan dasar, antara lain:

1. Masyarakat harus dilihat sebagai suatu sistem yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berhubungan satu dengan yang lain.
2. Hubungan tersebut, saling pengaruh mempengaruhi yang merupakan hubungan timbal balik.
3. Walaupun interaksi sosial tidak tercapai dengan sempurna, namun secara fundamental sistem sosial senantiasa cenderung untuk menghadapi perubahan-perubahan itu.
4. Walaupun terjadi ketegangan-ketegangan dan penyelewengan-penyelewengan, akan tetapi dalam jangka waktu yang

---

<sup>72</sup> Otje Salman, 1993, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, hal:13

panjang keadaan tersebut dapat teratasi dengan mengadakan penyesuaian-penyesuaian.

Sebagai contoh antara masa Orde Baru ke masa Reformasi itu mempunyai jangka waktu yang panjang dalam penyesuaian-penyesuaian perubahan tersebut. Penyesuaian-penyesuaian terhadap perubahan-perubahan itu dapat terjadi:

1. Penyesuaian yang dilakukan oleh sistem sosial terhadap perubahan-perubahan yang datang dari luar.
2. Pertumbuhan melalui proses struktural dan fungsional.
3. Penemuan-penemuan baru yang dilakukan oleh anggota masyarakat.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka tidak perlu ada konflik di dalam masyarakat, karena kedudukan hukum dalam mekanisme pengintegrasian mempunyai peranan yang sangat penting. Namun demikian, Thomas Hobbes menyatakan bahwa masyarakat adalah sebagai medan peperangan antara manusia satu dengan manusia lain, atau antara masyarakat satu dengan masyarakat yang lain. Oleh sebab itu, diperlukan suatu fungsi yang sifatnya lebih memaksa dan tidak sekedar mempertahankan asas-asas terakhir yang mengatur kehidupan masyarakat. Kaedah-kaedah ini mengkoordinasikan unit-unit dalam lalu lintas kehidupan sosial dengan cara memberikan pedoman orientasi tentang bagaimana seharusnya manusia itu bertindak.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Ibid hal:16-17

Dengan demikian itu, jika terjadi konflik di dalam masyarakat, maka hukum harus berperan. Olehnya itu, menurut Hobbes hukum itu ditentukan untuk mengatur konflik-konflik yang timbul sebagai akibat adanya interaksi sosial. Inilah yang disebut oleh Hobbes fungsi hukum sebagai mekanisme pengintegrasi.

Seirama dengan pendapat Harry C. Bredemeier yang cenderung melihat fungsi hukum hanya sebagai penjaga yang bertugas untuk menyelesaikan konflik-konflik. Hukum barulah beroperasi setelah adanya suatu konflik, misalnya ada seseorang yang menggugat bahwa kepentingannya terganggu oleh orang lain. Dalam hal ini, menjadi tugas pengadilanlah untuk menjatuhkan suatu putusan, untuk menyelesaikan konflik itu.<sup>74</sup>

Sedang Talcott Parsons beserta rekannya melihat bahwa Pengadilan bergantung pada tiga macam masukan yaitu: Pertama, Pengadilan membutuhkan suatu analisis mengenai sebab dan akibat dari peristiwa yang dipersengketakan itu. Kedua, Pengadilan membutuhkan suatu konsepsi tentang pembagian tugas; apa yang menjadi tujuan dari system itu, keadaan apa yang ditimbulkan oleh penggunaan kekuasaan. Ketiga, Pengadilan menghendaki agar para penggugat memilih Pengadilan sebagai satu-satunya mekanisme penyelesaian konflik.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Achmad Ali, 2002, *Mengungkap Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta., hal:102

<sup>75</sup> ibid

## **B. Upaya Penyusunan RUU Penanganan Konflik Sosial**

Dengan peran hukum yang sangat penting dalam penyelesaian konflik social, maka diperlukan payung hukum yang kuat mengenai hal ini. Saat ini sedang dibahas Rancangan Undang-Undang tentang Penanganan Konflik Sosial. RUU ini merupakan usul inisiatif DPR dan masuk dalam Program Legislasi Nasional RUU Prioritas 2011. RUU ini diharapkan mampu mengakomodir berbagai alternative penyelesaian konflik non hukum seperti pertimbangan cultural dalam masyarakat multicultural.

Mengacu kepada strategi penanganan konflik yang dikembangkan oleh pemerintah, maka kerangka regulasi yang ada juga mencakup tiga strategi, yaitu pertama, kerangka regulasi dalam rangka upaya pencegahan konflik seperti regulasi mengenai kebijakan dan strategi pembangunan yang sensitif terhadap konflik dan upaya-upaya untuk tidak terjadinya konflik. Kedua, kerangka regulasi bagi kegiatan penanganan konflik pada saat terjadi konflik yang meliputi upaya penghentian kekerasan sosial dan mencegah jatuhnya banyak korban manusia maupun harta benda. Ketiga, adalah peraturan yang menjadi landasan bagi pelaksanaan penanganan pasca konflik yaitu ketentuan yang berkaitan dengan tugas penyelesaian sengketa/proses hukum, serta kegiatan-kegiatan recovery, reintegrasi dan rehabilitasi. Kerangka regulasi yang dimaksud adalah segala peraturan perundang-undangan, baik yang tertuang dalam UUD 1945 maupun dalam peraturan perundang-undangan yang lain, termasuk di dalamnya adalah dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR).

Berdasarkan pemikiran di atas, maka pada dasarnya terdapat tiga argumentasi pentingnya RUU Penanganan Konflik, yaitu argumentasi

filosofis, argumentasi sosiologis, dan argumentasi yuridis.

Argumentasi filosofis berkaitan dengan pertama, jaminan tetap eksistensinya cita-cita pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa, tanpa diganggu akibat perbedaan pendapat atau konflik yang terjadi di antarkelompok dan golongan. Kedua, tujuan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia yang terdiri dari beragam suku bangsa, agama dan budaya dan seluruh tumpah darah Indonesia, termasuk memberikan jaminan rasa aman dan bebas dari rasa takut dalam rangka terwujudnya kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketiga, tanggungjawab negara memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi melalui upaya penciptaan suasana yang aman, tentram, damai dan sejahtera lahir maupun batin sebagai wujud hak setiap orang atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasinya. Bebas dari rasa takut, jaminan terhadap hak hidup secara aman, damai, adil dan sejahtera.

Selanjutnya, argumentasi Sosiologis dari Pembentukan Undang-Undang Penanganan Konflik adalah, Pertama, Negara Republik Indonesia dengan keanekaragam suku bangsa, agama dan budaya yang masih diwarnai ketimpangan pembangunan, ketidakadilan dan kesenjangan sosial, ekonomi, politik, kemiskinan berpotensi untuk melahirkan konflik-konflik di tengah masyarakat. Kedua, Indonesia yang sedang mengalami transisi demokrasi

dan pemerintahan membuka peluang bagi munculnya gerakan radikalisme di dalam negeri pada satu sisi, dan pada sisi lain hidup dalam tatanan dunia yang terbuka dengan pengaruh-pengaruh asing, sangat rawan dan berpotensi menimbulkan konflik. Ketiga, Kekayaan sumber daya alam dan daya dukung lingkungan yang semakin terbatas dapat menimbulkan konflik, baik karena masalah kepemilikan, maupun karena kelemahan dalam sistem pengelolaannya yang tidak memperhatikan kepentingan masyarakat setempat. Keempat, Konflik menyebabkan hilangnya rasa aman dan menciptakan rasa takut masyarakat, serta kerusakan lingkungan, kerusakan pranata sosial, kerugian harta benda, korban jiwa dan trauma psikologis (dendam, kebencian, perasaan permusuhan), melebarnya jarak segregasi antar para pihak yang berkonflik, sehingga dapat menghambat terwujudnya kesejahteraan umum. Kelima, Penanganan konflik dapat dilakukan secara komprehensif, integratif, efektif, efisien, akuntabel dan transparan serta tepat sasaran dengan mendasarkan pada pendekatan dialogis dan cara damai berdasarkan landasan hukum yang memadai. Keenam, Dalam mengatasi dan menangani berbagai konflik tersebut, Pemerintah Indonesia belum menemukan suatu format kebijakan penanganan konflik yang menyeluruh (comprehensive), integratif, efektif, efisien, akuntabel dan transparan serta tepat sasaran dengan mendasarkan pada pendekatan dialogis dan cara damai.

Sedangkan argumentasi yuridis dari Pembentukan Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial Bahwa peraturan perundang-undangan di bidang penanganan konflik sudah tidak sesuai dengan perkembangan sistem ketatanegaraan, bersifat sektora, reaktif, serta tidak memadai menjadi landasan hukum penanganan konflik yang komprehensif dan

intetratif.

Penyusunan RUU Penanganan Konflik dilakukan dengan melakukan analisis sinkronisasi dan harmonisasi dengan berbagai Undang-Undang terkait dalam penanganan konflik sosial. Beberapa dari hukum positif yang erat kaitannya, bahkan menjadi dasar dan acuan bagi penanganan konflik sosial adalah:

1. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah;
2. Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
3. Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) berkaitan dengan tugas-tugas intelijen dan tugas-tugas POLRI dalam rangka bimbingan masyarakat;
4. Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
5. Undang-Undang No. 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya;
6. Undang-Undang No. 27 Tahun 1997 tentang Mobilisasi dan Demobilisasi;
7. Undang-Undang No. 56 Tahun 1999 tentang Rakyat Terlatih;
8. Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI);
9. Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara;
10. Undang-Undang No. 6 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan.

11. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
12. Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia;
13. Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Anti Terorisme;

Undang-Undang ini pada dasarnya mengatur mengenai Penanganan Konflik Sosial yang dilakukan melalui tiga tahapan yaitu penanganan konflik sebelum terjadi konflik, pada saat konflik, dan setelah konflik. Lebih jauh diatur mengenai peran serta masyarakat dan pembiayaan penanganan konflik sosial.

Secara rinci RUU ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

### **B.1. Definisi**

Berbagai definisi operasional dalam RUU ini dituangkan dalam pasal 1:

1. Konflik sosial yang selanjutnya disebut konflik adalah benturan dengan kekerasan fisik antara dua atau lebih kelompok masyarakat atau golongan yang mengakibatkan cedera dan/atau jatuhnya korban jiwa, kerugian harta benda, berdampak luas, dan berlangsung dalam jangka waktu tertentu yang menimbulkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga menghambat pembangunan nasional dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.
2. Penanganan konflik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara

sistematis dan terencana dalam situasi dan peristiwa sebelum, pada saat maupun sesudah terjadi konflik yang mencakup kegiatan pencegahan konflik, penghentian konflik dan pemulihan pasca konflik.

3. Pencegahan konflik adalah serangkaian kegiatan yang menyangkut peningkatan kapasitas kelembagaan dan sistem peringatan dini.
4. Penghentian konflik adalah serangkaian kegiatan untuk mengakhiri kekerasan, menyelamatkan korban, menghambat perluasan dan eskalasi konflik, serta mencegah bertambahnya jumlah korban dan kerugian harta benda.
5. Pemulihan pasca konflik adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan keadaan dan memperbaiki hubungan yang tidak harmonis dalam masyarakat akibat konflik melalui kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi.
6. Pengungsi adalah orang atau kelompok-kelompok orang yang telah terpaksa atau dipaksa oleh pihak-pihak tertentu melarikan diri atau meninggalkan tempat tinggal dan harta benda mereka sebelumnya sebagai akibat dari adanya ancaman dan intimidasi terhadap keselamatan jiwa, keamanan bekerja dan kegiatan kehidupan lainnya dan harta benda sebagai akibat dan dampak konflik, sehingga berpindah ke tempat lain, baik secara in-situ maupun eks-situ.
7. Keadaan konflik adalah suatu keadaan yang terjadi dalam lingkungan masyarakat atau wilayah tertentu di mana keamanan dan ketertiban dalam kehidupan masyarakat, aktivitas pelayanan pemerintahan terancam dan/atau terganggu yang cara penanganan dan penyelesaiannya tidak dapat dilakukan secara biasa oleh pihak-pihak berwenang dalam tugas fungsinya sebagaimana dalam keadaan normal.
8. Status Keadaan Konflik adalah suatu status keadaan konflik yang

ditetapkan oleh pejabat yang berwenang untuk menyelesaikan konflik sosial yang terjadi dalam suatu wilayah tertentu.

9. Komisi Penyelesaian Konflik Sosial yang selanjutnya disingkat KPKS, adalah lembaga khusus yang independen dan bersifat ad hoc, yang dibentuk untuk menyelesaikan konflik di luar pengadilan melalui mediasi dan rekonsiliasi.
10. Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
11. Dewan Perwakilan Rakyat, selanjutnya disingkat DPR, adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
12. Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
14. Tentara Nasional Indonesia yang selanjutnya disingkat TNI adalah alat negara dibidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara.
15. Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat POLRI adalah alat negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakkan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.
16. Pranata Adat adalah lembaga yang lahir dari nilai-nilai adat yang

dihormati, diakui dan ditaati oleh masyarakat.

## B.2. Asas, Tujuan, Dan Ruang Lingkup

Penanganan Konflik dilaksanakan berdasarkan asas:<sup>76</sup>

- a. kemanusiaan;
- b. kebangsaan;
- c. kekeluargaan;
- d. bhinneka tunggal ika;
- e. keadilan;
- f. ketertiban dan kepastian hukum;
- g. keberlanjutan;
- h. kearifan lokal;
- i. tanggung jawab negara;
- j. partisipatif; dan
- k. imparialitas.

Penanganan Konflik bertujuan untuk:<sup>77</sup>

- a. menciptakan kehidupan masyarakat yang aman, tentram, damai dan sejahtera.
- b. memelihara kondisi damai dan harmonis dalam hubungan sosial masyarakat;

---

<sup>76</sup> Pasal 2

<sup>77</sup> Pasal 3

- c. meningkatkan tenggang rasa, toleransi dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- d. memelihara keberlangsungan fungsi pelayanan pemerintahan;
- e. melindungi jiwa, harta benda dan sarana prasarana umum;
- f. memberikan perlindungan dan pemenuhan hak-hak korban; dan
- g. memulihkan kondisi mental dan fisik masyarakat serta sarana prasarana umum.

Ruang lingkup Penanganan Konflik meliputi:<sup>78</sup>

- a. pencegahan konflik;
- b. penghentian konflik; dan
- c. pemulihan pasca konflik.

Konflik Sosial dapat bersumber:<sup>79</sup>

- a. sentimen agama, suku, dan etnis;
- b. perebutan batas wilayah desa, kabupaten/kota, dan/atau provinsi;
- c. perebutan sumber daya tanah atau sumber daya alam antar masyarakat; dan
- d. distribusi sumber daya yang tidak seimbang antara masyarakat.

## B.3. Pencegahan Konflik

- (1) Pencegahan konflik dilakukan dengan upaya:<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Pasal 4

<sup>79</sup> Pasal 5

<sup>80</sup> Pasal 6

- a. memelihara kondisi damai di masyarakat;
  - b. mengutamakan penyelesaian perselisihan secara damai;
  - c. meredam potensi konflik; dan
  - d. mengembangkan sistem peringatan dini.
- (2) Pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat.

Untuk memelihara kondisi damai di masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a, setiap orang berkewajiban:<sup>81</sup>

- a. mengembangkan sikap saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing;
- b. menghormati perbedaan suku, bahasa, dan adat istiadat orang lain;
- c. mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya;
- d. mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan kewajiban asasi setiap manusia, tanpa membedakan suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, dan warna kulit;
- e. mengembangkan persatuan Indonesia atas dasar bhinneka tunggal ika; dan/atau
- f. tidak memaksakan kehendak dan menghargai kebebasan orang lain.

Dalam RUU ini diupayakan mengembangkan Penyelesaian Perselisihan Secara Damai sebagaimana tertuang dalam Pasal 8. Penyelesaian perselisihan secara damai sebagaimana dimaksud dilakukan oleh para pihak yang berselisih melalui mekanisme adat, mekanisme agama atau

penyelesaian berdasarkan musyawarah mufakat. Hasil penyelesaian perselisihan dengan mekanisme penyelesaian secara damai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengikat bagi para pihak.

#### **B.4. Meredam Potensi Konflik**

Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab meredam potensi konflik di masyarakat dengan:<sup>82</sup>

- a. melakukan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang sensitif konflik;
- b. menerapkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik;
- c. melakukan program-program perdamaian di daerah potensi konflik;
- d. mengintensifkan dialog antar kelompok masyarakat;
- e. menegakkan hukum tanpa diskriminasi; dan
- f. melestarikan nilai budaya dan kearifan lokal.

#### **B.5. Mengembangkan Sistem Peringatan Dini<sup>83</sup>**

- (1) Untuk mencegah konflik pada daerah yang diidentifikasi sebagai daerah potensi konflik atau untuk mencegah perluasan konflik pada daerah yang sedang terjadi konflik, pemerintah dan Pemerintah Daerah mengembangkan sistem peringatan dini.
- (2) Sistem peringatan dini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penyampaian informasi kepada masyarakat mengenai potensi konflik atau konflik yang terjadi di daerah lain.

---

<sup>81</sup> Pasal 7

---

<sup>82</sup> Pasal 9

<sup>83</sup> Pasal 10

(3) Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengembangkan sistem peringatan dini melalui media komunikasi dan informasi.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam mengembangkan sistem peringatan dini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1), melakukan:<sup>84</sup>

- a. pemetaan wilayah potensi konflik;
- b. penyampaian data dan informasi mengenai konflik secara cepat, tepat, tegas, dan tidak menyesatkan;
- c. pengembangan penelitian dan pendidikan dalam rangka penguatan sistem peringatan dini;
- d. pemanfaatan modal sosial masyarakat; dan
- e. peningkatan dan pemanfaatan fungsi intelijen berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **B.6. Penghentian Konflik**

Penghentian konflik dilakukan melalui:<sup>85</sup>

- a. penghentian kekerasan fisik;
- b. penetapan Status Keadaan Konflik;
- c. tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban; dan/atau
- d. bantuan pengerahan sumber daya TNI.

---

<sup>84</sup> Pasal 11

<sup>85</sup> Pasal 12

Penghentian kekerasan fisik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a dilakukan di bawah koordinasi POLRI<sup>86</sup>, dengan melibatkan tokoh masyarakat, tokoh agama, dan/atau tokoh adat. POLRI dalam menghentikan kekerasan fisik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dilakukan melalui:<sup>87</sup>

- a. pemisahan para pihak atau kelompok yang berkonflik;
- b. melakukan tindakan penyelamatan dan perlindungan terhadap korban;
- c. pelucutan senjata tajam dan peralatan berbahaya lainnya; dan
- d. melakukan tindakan pengamanan yang diperlukan sesuai peraturan perundang-undangan.

POLRI dalam menghentikan kekerasan fisik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 berwenang untuk:<sup>88</sup>

- a. menetapkan batas demarkasi wilayah antar kedua kelompok yang terlibat konflik;
- b. menetapkan zona konflik;
- c. melarang berkumpul dalam jumlah tertentu di daerah konflik;
- d. memberikan perlindungan terhadap kelompok rentan; dan/atau
- e. mendamaikan dan merekonsiliasi para pihak.

Status Keadaan Konflik ditetapkan apabila konflik tidak dapat dihentikan oleh POLRI dan tidak berjalan fungsi Pemerintahan.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> Pasal 13 ayat (1) dan (2)

<sup>87</sup> Pasal 14

<sup>88</sup> Pasal 15

<sup>89</sup> Pasal 16

Status Keadaan Konflik terdiri atas:<sup>90</sup>

- a. konflik nasional;
- b. konflik provinsi; atau
- c. konflik kabupaten/kota.

Konflik nasional sebagaimana dimaksud apabila eskalasi konflik mencakup beberapa provinsi. Konflik provinsi sebagaimana dimaksud apabila eskalasi konflik mencakup beberapa kabupaten/kota dalam satu provinsi. Konflik kabupaten/kota sebagaimana dimaksud apabila eskalasi konflik terjadi dalam satu kabupaten/kota.

Status Keadaan Konflik nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) huruf a ditetapkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.<sup>91</sup> Dalam hal terjadi konflik dalam eskalasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) presiden meminta persetujuan DPR dengan menyampaikan permohonan persetujuan penetapan Status Keadaan Konflik nasional. DPR memberikan persetujuan atau penolakan permohonan persetujuan penetapan Status Keadaan Konflik paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak diterimanya permohonan.

Status Keadaan Konflik provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) huruf b ditetapkan oleh gubernur dengan persetujuan DPRD provinsi.<sup>92</sup> Dalam hal terjadi konflik dalam eskalasi sebagaimana dimaksud

dalam pasal 17 ayat (3) gubernur meminta persetujuan DPRD provinsi dengan menyampaikan permohonan persetujuan penetapan Status Keadaan Konflik provinsi. DPRD provinsi memberikan persetujuan atau penolakan permohonan persetujuan penetapan Status Keadaan Konflik paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak diterimanya permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Status Keadaan Konflik kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) huruf c ditetapkan oleh bupati/walikota dengan persetujuan DPRD kabupaten / kota<sup>93</sup>. Dalam hal terjadi konflik dalam eskalasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 ayat (4) bupati/walikota meminta persetujuan DPRD Kabupaten/kota dengan menyampaikan permohonan persetujuan penetapan Status Keadaan Konflik kabupaten/kota. DPRD kabupaten/kota memberikan persetujuan atau penolakan permohonan persetujuan penetapan Status Keadaan Konflik paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak diterimanya permohonan. Penetapan Status Keadaan Konflik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) berlaku paling lama 90 (sembilan puluh) hari.<sup>94</sup>

Dalam hal Status Keadaan Konflik nasional, Presiden dapat menunjuk pejabat pemerintahan sebagai pelaksana penyelesaian konflik.<sup>95</sup> Pejabat pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

- a. menteri yang membidangi koordinasi di bidang politik, hukum dan

---

<sup>90</sup> Pasal 17

<sup>91</sup> Pasal 18

<sup>92</sup> Pasal 19

---

<sup>93</sup> Pasal 20

<sup>94</sup> Pasal 21

<sup>95</sup> Pasal 22

keamanan;

- b. menteri yang membidangi koordinasi di bidang kesejahteraan rakyat;
- c. menteri yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri;
- d. menteri yang membidangi urusan kesehatan;
- e. menteri yang membidangi urusan sosial;
- f. menteri yang membidangi urusan agama;
- g. Kepala POLRI;
- h. Panglima TNI;
- i. Jaksa Agung; dan
- j. Kepala daerah yang wilayahnya mengalami konflik.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penunjukan para menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden. Dalam Status Keadaan Konflik provinsi, gubernur melaksanakan penyelesaian konflik dibantu oleh:<sup>96</sup>

- a. kepala kepolisian daerah;
- b. komandan satuan TNI yang ditunjuk;
- c. kepala kejaksaan tinggi;
- d. bupati/walikota yang wilayahnya mengalami konflik; dan
- e. tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat.

Dalam melaksanakan penyelesaian konflik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur wajib melaporkan perkembangan penanganan konflik kepada Presiden. Dalam Status Keadaan Konflik kabupaten/kota,

---

<sup>96</sup> Pasal 23

bupati/walikota melaksanakan penyelesaian konflik dibantu oleh:<sup>97</sup>

- a. kepala kepolisian resort;
- b. komandan satuan TNI yang ditunjuk;
- c. kepala kejaksaan negeri;
- d. camat dan kepala desa/lurah yang wilayahnya mengalami konflik; dan
- e. tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat.

Dalam melaksanakan penyelesaian konflik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bupati/walikota wajib melaporkan perkembangan penanganan konflik kepada Presiden melalui gubernur dan Menteri Dalam Negeri.

Presiden, gubernur, bupati/walikota dalam Status Keadaan Konflik berwenang melakukan:<sup>98</sup>

- a. pembatasan dan penutupan sementara waktu kawasan konflik;
- b. pembatasan orang di luar rumah untuk sementara waktu;
- c. penempatan orang untuk sementara waktu di luar kawasan bahaya ;
- d. pelarangan orang sementara waktu untuk memasuki atau meninggalkan kawasan konflik.

Berdasarkan evaluasi terhadap laporan pengendalian keadaan konflik nasional, Presiden dengan persetujuan DPR dapat memperpanjang jangka waktu Status Keadaan Konflik untuk waktu paling lama 60 (enam puluh)

---

<sup>97</sup> Pasal 24

<sup>98</sup> Pasal 25

hari.<sup>99</sup> Berdasarkan evaluasi terhadap laporan pengendalian keadaan konflik provinsi, gubernur, dengan persetujuan DPRD provinsi dapat memperpanjang jangka waktu Status Keadaan Konflik untuk waktu paling lama 45 (empat puluh lima) hari. Berdasarkan evaluasi terhadap laporan pengendalian keadaan konflik kabupaten/kota, bupati/walikota dengan persetujuan DPRD kabupaten/kota dapat memperpanjang jangka waktu Status Keadaan Konflik untuk waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari.

Permohonan perpanjangan jangka waktu Status Keadaan Konflik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 diajukan oleh Presiden, gubernur atau bupati/walikota kepada DPR atau DPRD sesuai tingkatannya 10 (sepuluh) hari sebelum berakhirnya jangka waktu Status Keadaan Konflik.<sup>100</sup> DPR atau DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memberikan keputusan persetujuan atau penolakan perpanjangan jangka waktu Status Keadaan Konflik paling lama 7 (tujuh) hari sejak diajukannya permohonan. Dalam hal DPR atau DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dapat memberikan persetujuan atau penolakan Status Keadaan Konflik diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari.

Dalam hal keadaan konflik dapat ditanggulangi sebelum batas waktu yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Presiden, gubernur, bupati/walikota mencabut penetapan Status Keadaan Konflik.<sup>101</sup> Dalam hal penetapan status keadaan konflik dicabut, semua kewenangan sebagaimana

---

<sup>99</sup> Pasal 26

<sup>100</sup> Pasal 27

<sup>101</sup> Pasal 28

dimaksud dalam Pasal 25 tidak berlaku.

### **B.7. Tindakan Darurat Penyelamatan Korban**

Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam rangka tindakan darurat penyelamatan korban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf c bertanggung jawab melakukan:<sup>102</sup>

- a. identifikasi secara cepat dan tepat terhadap jenis konflik, akar permasalahan, lokasi terjadinya konflik, serta dampak dan sumberdaya;
- b. penyelamatan dan evakuasi masyarakat yang terkena dampak konflik;
- c. pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi termasuk kebutuhan spesifik perempuan, anak-anak, dan kelompok difabel;
- d. perlindungan terhadap kelompok rentan;
- e. upaya sterilisasi tempat yang rawan konflik;
- f. penyelamatan sarana dan prasarana vital;
- g. penegakan hukum; dan
- h. pengaturan mobilitas orang, barang dan jasa, dari dan ke daerah konflik.

Gubernur, bupati/walikota dalam Status Keadaan Konflik dapat meminta bantuan sumber daya TNI berdasarkan usulan dari kepolisian setempat.<sup>103</sup> Bantuan sumber daya TNI sebagaimana dimaksud pada ayat (1), antara lain meliputi dukungan personil, alat, unit-unit. Penggunaan dan pemanfaatan bantuan sumber daya TNI dalam penanganan konflik dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan. Bantuan sumber daya TNI sebagaimana

---

<sup>102</sup> Pasal 29

<sup>103</sup> Pasal 30

dimaksud dalam Pasal 30 berakhir bersamaan dengan pencabutan penetapan Status Keadaan Konflik.<sup>104</sup>

### B.8. Pemulihan Pasca Konflik

Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab melakukan upaya pemulihan pasca konflik secara terencana, terpadu, berkelanjutan, dan teratur.<sup>105</sup> Upaya pemulihan pasca konflik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a. rekonsiliasi;<sup>106</sup>
- b. rehabilitasi;<sup>107</sup> dan

---

<sup>104</sup> Pasal 31

<sup>105</sup> Pasal 32

<sup>106</sup> Dalam Pasal 33 disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam melakukan rekonsiliasi antara para pihak dengan cara: (a) perundingan secara damai; (b) pemberian restitusi ; dan/atau (c) pemaafan. Rekonsiliasi ini dapat dilakukan dengan pranata adat atau KPKS.

<sup>107</sup> Dalam Pasal 34 disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan rehabilitasi di daerah pasca konflik dan daerah terkena dampak konflik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) huruf b, bertanggung jawab melakukan: (a) pemulihan psikologis korban konflik dan perlindungan kelompok rentan; (b) pemulihan sosial, ekonomi, budaya, dan keamanan serta ketertiban; (c) perbaikan dan pengembangan lingkungan/daerah perdamaian; (d) mendorong terciptanya relasi sosial yang adil bagi kesejahteraan masyarakat berkaitan langsung dengan hak-hak dasar masyarakat; (e) penguatan terciptanya kebijakan publik yang mendorong pembangunan lingkungan/daerah perdamaian berbasiskan hak-hak masyarakat; (f) pemulihan ekonomi,

c. rekonstruksi.<sup>108</sup>

### B.9. Kelembagaan Penyelesaian Konflik

Kelembagaan penyelesaian konflik terdiri atas Pranata Adat dan KPKS.<sup>109</sup> Meski begitu, penyelesaian konflik mengutamakan mekanisme Pranata Adat<sup>110</sup>. Pemerintah atau Pemerintah Daerah mengakui hasil penyelesaian konflik melalui mekanisme Pranata Adat. Hasil kesepakatan penyelesaian konflik melalui mekanisme pranata adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki kekuatan hukum final dan mengikat bagi kelompok atau golongan masyarakat yang terlibat dalam konflik. Dalam hal penyelesaian

---

pemulihan hak-hak keperdataan, dan peningkatan pelayanan pemerintahan. (g) pemenuhan kebutuhan dasar spesifik perempuan, anak-anak, lansia, dan kelompok difabel; (h) pemenuhan kebutuhan dan pelayanan peningkatan kesehatan reproduksi bagi kelompok perempuan dan anak; dan (i) fasilitasi dan mediasi pengembalian dan pemulihan aset korban konflik sosial.

<sup>108</sup> Dalam Pasal 35 dikatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan rekonstruksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) huruf c bertanggung jawab melakukan: (a) pemulihan dan peningkatan fungsi pelayanan publik di lingkungan/daerah perdamaian; (b) pemulihan akses pendidikan, kesehatan, serta mata pencaharian; (c) perbaikan sarana dan prasarana umum daerah konflik; (d) perbaikan berbagai struktur dan kerangka kerja yang menyebabkan ketidaksetaraan dan ketidakadilan, termasuk kesenjangan ekonomi; (e) pemberdayaan masyarakat menuju percepatan proses rekonstruksi. (f) penyediaan dan optimalisasi fasilitas dan pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar spesifik perempuan, anak-anak, lanjut usia dan kelompok difabel; (g) penyediaan dan optimalisasi fasilitas dan pelayanan untuk peningkatan kesehatan reproduksi bagi kelompok perempuan dan anak; dan (h) pemeliharaan dan pemulihan tempat ibadah.

<sup>109</sup> Pasal 36

<sup>110</sup> Pasal 37

konflik melalui mekanisme Pranata Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat diselesaikan paling lama 6 (enam) bulan atau bertambahnya jumlah korban jiwa, Pemerintah atau Pemerintah Daerah dapat membentuk KPKS

KPKS merupakan lembaga penyelesaian konflik yang bersifat ad hoc.<sup>111</sup> KPKS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dalam hal:

- a. tidak berfungsinya Pranata Adat di daerah konflik;
- b. penyelesaian konflik melalui pranata adat tidak berhasil; dan
- c. daerah konflik ditetapkan dalam status keadaan konflik.

KPKS berfungsi sebagai lembaga penyelesaian konflik di luar pengadilan.<sup>112</sup> Hasil kesepakatan penyelesaian di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki kekuatan hukum final dan mengikat bagi kelompok atau golongan masyarakat yang terlibat dalam konflik.

Pembentukan KPKS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (2) dilakukan melalui mekanisme sebagai berikut:<sup>113</sup>

- a. pembentukan KPKS untuk menyelesaikan konflik nasional diusulkan oleh Menteri Kepada Presiden.
- b. pembentukan KPKS untuk menyelesaikan konflik yang meliputi beberapa Kabupaten/Kota dibentuk oleh gubernur berdasarkan usulan

dan masukan dari masyarakat.

- c. pembentukan KPKS untuk menyelesaikan konflik dalam lingkup Kabupaten/Kota dibentuk oleh bupati/walikota berdasarkan usulan dan masukan dari masyarakat.

Pembentukan KPKS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ditetapkan dengan<sup>114</sup>:

- a. Peraturan Presiden untuk KPKS Nasional
- b. peraturan gubernur untuk KPKS Provinsi, dan
- c. peraturan bupati/walikota untuk KPKS kabupaten/kota.

Anggota KPKS berjumlah paling sedikit 9 (sembilan) orang dan paling banyak 15 (lima belas orang) dengan keterwakilan sekurang-kurangnya 30% (tigapuluh persen) perempuan.<sup>115</sup> Keanggotaan KPKS ditetapkan oleh Presiden, gubernur, bupati berdasarkan pengajuan oleh perseorangan, kelompok, atau organisasi sosial.

Penetapan anggota KPKS didasarkan pada kualifikasi keahlian dan integritas moral yang tinggi dan memenuhi persyaratan sebagai berikut:<sup>116</sup>

- a. warga negara Indonesia;
- b. sehat jasmani dan rohani;
- c. berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela;
- d. berumur paling rendah 30 (tiga puluh) tahun;

---

<sup>114</sup> Pasal 40

<sup>115</sup> Pasal 42

<sup>116</sup> Pasal 43

---

<sup>111</sup> Pasal 38

<sup>112</sup> Pasal 38

<sup>113</sup> Pasal 40

- e. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- f. memiliki pengetahuan, kepedulian, dan/atau pengalaman dalam kegiatan perdamaian dan resolusi konflik; dan
- g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Anggota KPKS diberhentikan karena <sup>117</sup>:

- a. meninggal dunia;
- b. masa tugasnya telah berakhir;
- c. mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis;
- d. tidak dapat melaksanakan tugas karena berhalangan tetap selama 30 (tiga puluh) hari;
- e. melakukan perbuatan tercela dan/atau hal lain yang berdasarkan keputusan KPKS karena telah mengurangi kemandirian dan kredibilitas KPKS; atau
- f. dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Pimpinan KPKS terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil ketua. Pemilihan dan pengangkatan ketua dan wakil ketua KPKS ditetapkan melalui sidang KPKS.

---

<sup>117</sup> Pasal 44

KPKS di tingkat nasional terdiri dari unsur-unsur:<sup>118</sup>

- a. Pemerintah;
- b. pemerintah provinsi yang berkonflik;
- c. POLRI;
- d. TNI;
- e. tokoh masyarakat;
- f. tokoh agama;
- g. pegiat perdamaian; dan
- h. wakil dari kelompok masyarakat yang berkonflik.

KPKS di tingkat provinsi terdiri dari unsur-unsur:<sup>119</sup>

- a. pemerintah provinsi;
- b. pemerintah kabupaten/kota yang berkonflik;
- c. POLRI;
- d. TNI;
- e. tokoh masyarakat;
- f. tokoh agama;
- g. pegiat perdamaian; dan
- h. wakil dari pihak-pihak yang berkonflik.

KPKS di tingkat Kabupaten/kota terdiri dari unsur-unsur:<sup>120</sup>

- a. pemerintah kabupaten/kota;
- b. kecamatan di wilayah yang berkonflik;

---

<sup>118</sup> Pasal 45

<sup>119</sup> Pasal 46

<sup>120</sup> Pasal 47

- c. desa/kelurahan di wilayah yang berkonflik;
- d. POLRI;
- e. TNI;
- f. tokoh masyarakat;
- g. tokoh agama;
- h. pegiat perdamaian; dan
- i. wakil dari pihak-pihak yang berkonflik.

Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1), KPKS mempunyai tugas:<sup>121</sup>

- a. melakukan mediasi dan rekonsiliasi penyelesaian konflik;
- b. memberikan rekomendasi kepada Presiden dalam hal permohonan amnesti;
- c. menyampaikan rekomendasi kepada Pemerintah atau Pemerintah Daerah dalam rangka rehabilitasi dan pemulihan konflik; dan
- d. menyampaikan laporan akhir tentang pelaksanaan tugas dan wewenang berkaitan dengan konflik yang ditangani kepada:
  - 1) Presiden untuk KPKS nasional;
  - 2) gubernur untuk KPKS provinsi; dan
  - 3) bupati/walikota untuk KPKS kabupaten/kota.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 KPKS mempunyai wewenang:<sup>122</sup>

- a. membentuk tim pencari fakta;
- b. meminta keterangan kepada korban, ahli waris korban, pelaku dan/atau

pihak lain, baik di dalam maupun di luar negeri;

- c. meminta dan mendapatkan dokumen resmi dari instansi sipil atau militer serta badan lain;
- d. melakukan koordinasi dengan instansi terkait untuk memberikan perlindungan kepada korban, saksi, pelapor, pelaku dan barang bukti sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e. memanggil setiap orang yang terkait untuk memberikan keterangan dan kesaksian;
- f. menetapkan jumlah kerugian, besaran kompensasi, restitusi, rehabilitasi dan/atau rekonstruksi; dan
- g. membuat keputusan penyelesaian konflik.

Tim pencari fakta terdiri dari anggota KPKS, yang ditetapkan melalui keputusan KPKS<sup>123</sup>. Tim pencari fakta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas mengungkapkan fakta dan penyebab terjadinya konflik. Dalam melaksanakan tugas penyelesaian konflik, KPKS melaksanakan upaya perdamaian melalui mediasi, dan rekonsiliasi<sup>124</sup>. Dalam pelaksanaan tugasnya, KPKS dibantu oleh sekretariat yang bertugas memberikan dukungan bagi pelaksanaan tugas KPKS.

#### **B.10. Peran Serta Masyarakat<sup>125</sup>**

Masyarakat dapat berperan serta dalam penanganan konflik. Peran serta

<sup>121</sup> Pasal 48

<sup>122</sup> Pasal 49

<sup>123</sup> Pasal 50

<sup>124</sup> Pasal 51

<sup>125</sup> Pasal 53

masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:

- a. pembiayaan;
- b. bantuan teknis;
- c. penyediaan kebutuhan dasar minimal bagi korban konflik; dan/atau
- d. bantuan tenaga dan pikiran.

Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melibatkan masyarakat internasional yang dilakukan setelah mendapatkan persetujuan dari Menteri Dalam Negeri, gubernur, bupati/walikota, dan pejabat lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan peran serta sebagaimana dimaksud pada ayat (3), masyarakat internasional berhak mendapatkan perlindungan dan jaminan keamanan. Ketentuan lebih lanjut mengenai peran serta masyarakat dalam penanganan konflik diatur dengan Peraturan Pemerintah.

#### **B.11. Pembiayaan Penanganan Konflik**

Pembiayaan penanganan konflik dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.<sup>126</sup> Pembiayaan penanganan konflik selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bersumber dari masyarakat. Pembiayaan penanganan konflik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan mekanisme khusus. Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah

Pembiayaan penanganan konflik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1), dialokasikan untuk pencegahan konflik, penghentian konflik dan pemulihan keadaan setelah konflik.<sup>127</sup> Selain alokasi pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah menyediakan pula:

- a. dana kontinjensi;
- b. dana siap pakai; dan
- c. dana bantuan sosial berpola hibah.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pembiayaan penanganan konflik diatur dengan Peraturan Pemerintah.

---

<sup>126</sup> Pasal 54

---

<sup>127</sup> Pasal 55

## BAB V PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Pada masa Orde Baru dimana kekuasaan sangat sentral dan peran negara hegemonik dan dominatif, maka mekanisme penyelesaian konflik lebih menonjolkan tindakan represif dan militeris. Model ini umum dikenal sebagai kebijakan *stike and carrot*, memberikan kue pembangunan ekonomi namun pemerintah juga menggunakan mekanisme kekerasan apabila masyarakat tidak patuh pada aturan atau kebijakan negara.

Potensi konflik ini terpendam selama Orde Baru, akibat dari kontrol pemerintah yang begitu ketat, sehingga tidak memberikan ruang bagi masyarakat di daerah konflik untuk membicarakan berbagai problem identitas diruang publik yang sehat. Perbedaan agama maupun suku, memunculkan persoalan baru ketika dikaitkan dengan posisi dan distribusi kekuasaan. Pemerintah Orde Baru tidak memberikan ruang terjadinya negosiasi, namun ditutup rapat melalui *state apparatus*. Dengan pola rekrutmen kepemimpinan lokal yang juga diatur oleh pemerintahan pusat.

Penyelesaian konflik separatis selalu menggunakan Operasi Militer di Aceh Bahkan di jadikan Daerah Operasi Militer yang memakan ribuan korban selama masa operasi tersebut di

berlakukan. Demikian juga di Papua, pola operasi militer dikedepankan, sehingga peluang menyelesaikan konflik berdasarkan musyawarah maupun dialog nyaris tidak berjalan dengan baik.

Baru pada Era reformasi konflik separatis berhasilkan diselesaikan, melalui perjanjian Helsinki di Aceh serta pemberlakuan UU Otonomi Khusus maupun Papua.

Selanjutnya Pemerintah Orde Reformasi juga berupaya mendorong dan memperkuat kekuatan masyarakat dengan mendorong penyelesaian berdasarkan mekanisme lokal baik melalui adat maupun pemerintahan kecil ditingkat lokal, seperti di desa.

Perubahan pola penyelesaian Orde Baru ke Orde Reformasi ini juga terkait dengan pembalikan situasi, dimana pada masa Orde Baru Negara sangat kuat dan masyarakat (civil society) lemah, sedangkan pada masa Orde Reformasi, Negara menjadi lemah karena menguatnya civil society. Sayangnya proses melemahnya negara (*the weakening of the state*) yang sudah mulai terlihat sejak awal 1998, masih terus berlanjut. Sejak tahun 1998, Indonesia menjadi negara dengan pemerintahan-pemerintahan yang kurang efektif.

2. Model dan mekanisme penyelesaian konflik sosial di Indonesia, selalu di topang oleh 2 (dua) sisi penyelesaian, *pertama* model

penyelesaian yang formal dan prosedural yang diperanakan oleh pemerintah dengan aparat hukumnya, *kedua* model penyelesaian yang bersifat kultural yang diperankan seutuhnya oleh masyarakat lokal dengan menggunakan mekanisme adat yang telah berlaku secara turun temurun.

Indonesia memiliki kekayaan khasanah tradisi intelektual termasuk didalam upaya membangun perdamaian dan mengembangkan mekanisme penyelesaian konflik berbasis kultural. Dengan demikian tidak mungkin dilakukan pola penyelesaian yang seragam mengingat situasi kebangsaan Indonesia yang sangat multikultural. Masing-masing daerah memiliki *local wisdom* yang perlu dihargai sebagai pilihan alternative penyelesaian konflik.

Sebagai contoh, di daerah Mataraman Pulau Jawa meliputi Kabupten-Kabupaten di Kerisedenan Madiun di Propinsi Jawa Timur dan Kabupaten-Kabupaten di Solo Raya di Jawa Timur, masyarakatnya masih menjunjung nilai lokal yang mempertahankan kerukunan masyarakat. *Pertama*, masyarakat desa biasanya tidak menyukai konflik yang berlarut-larut dan memakan energi dan biaya besar, mereka cenderung segera menyelesaikan konflik/sengketa agar tidak berkepanjangan dan diketahui oleh banyak orang, karena dianggap sebagai perilaku *ora patut* atau tindakan yang tak pantas. *Kedua*, masyarakat jawa mataraman lebih mengedepankan sikap mengalah (*nrimo ing pandum, nedo nrimo, legowo*), *ketiga*, masyarakat jawa

mataraman masih menonjolkan pola hidup harmoni, saling tolong menolong dan gotong royong. Keberadaan *local value* ini, sampai saat ini masih cukup kokoh sebagai sumber mekanisme penyelesaian sengketa.

Demikian juga apa yang terjadi di masyarakat Lombok, terutama suku adat Sasak, terdapat semacam awig-awig, atau aturan main adat desa yang disepakati bersama. Mereka juga memiliki asas yang cukup kuat lempek, lempeng, langgeng, dalam kasus sengketa posisi kasus harus diterangkan sejelas-jelasnya. Mereka juga memiliki asas aik meneng, tunjung tilah, empag bau, penyelesaian sengketa haruslah secara damai melalui mekanisme musyarah bersama untuk mencari kesepakatan. Tidak boleh ribut-ribut apalagi sampai bunuh-membunuh.

Di Kalimantan Barat, Suku Dayak Taman, memiliki Lembaga Adat Kombong, semua persoalan harus diselesaikan dilembaga adat tersebut. Termasuk apabila ada penyelesaian maupun konflik yang sudah dibawa ke pengadilan, setelah itu diselesaikan kembali pada lembaga adat tersebut. Gambaran ini menunjukkan lembaga adat masih berfungsi efektif dan memiliki kekuatan yang legitimate sehingga keputusannya di segani oleh para pihak yang bertikai.

Di Bali Desa adat memiliki mekanisme adat Sangkepan, forum musyawarah untuk menyelesaikan berbagai persoalan masyarakat, termasuk jika ada masyarakat yang berselisih dan

bersengketa, semua diselesaikan di forum ini. Mekanisme terbukti efektif memberikan kepercayaan pada masyarakat adat, sekaligus memperkuat bahwa posisi masyarakat masih eksis, bahkan terus mengalami kemajuan.

Di Papua mekanisme penyelesaian melalui adat masih sangat kental, peran centralnya ada pada tetua adat yang disebut *ondoafi* dan *ondoolo*, kasus seperti perkosaan, pembunuhan dan rebutan tanah dapat diselesaikan menggunakan mekanisme adat tersebut. Bahkan untuk perkara pidana seperti di atas pun mampu diselesaikan. Di Masyarakat Batak Karo, juga dikenal dengan mekanisme *Runggu*, yaitu mekanisme penyelesaian melalui muswarah adat.

Di Minangkabau, mekanisme penyelesaian sengketa dilakukan di Rumah Gadang yang dipimpin oleh Mamak Kepala waris.

Keberadaan *local value* tersebut diperkuat dengan kepatuhan masyarakat pada aparat pemerintah tercermin dalam pola penyelesaian sengketa di pedesaan. Tokoh yang memiliki jabatan formal seperti kepala desa/lurah dan perangkat desa lainnya memiliki posisi terhormat di masyarakat. Di daerah ini fungsi kepala desa sebagai Hakim Perdamaian desa berjalan efektif. Ada kepuasan batin di masyarakat apabila konflik mereka diselesaikan oleh kepala desa, karena mereka memiliki kewenangan untuk mengatur kehidupan masyarakat, orang-

orang yang dipercaya itu diminta nasehat sekaligus menyelesaikan konflik dan sengketa mereka.

Intinya model penyelesaian musyawarah dan kekeluargaan masih bisa berjalan dengan baik, dengan melibatkan aparat formal seperti kepala desa maupun tokoh-masyarakat yang dianggap sepeuh. Hanya bedanya kesepakatan adat maupun tokoh masyarakat di dalam menyelesaikan konflik bersifat *supported* terhadap kepala desa.

3. Dalam satu penyelesaian konflik, terkadang 2 (dua) mekanisme berjalan saling memperkuat, atau kadang berjalan sendiri-sendiri, bahkan kadang saling memperlemah. Oleh karena itu setiap upaya menciptakan regulasi dalam penyelesaian konflik tidak boleh memperlemah salah satunya atau keduanya.

Era Orde Baru peran negara sangatlah kuat dan represif, sementara peran masyarakat sangatlah lemah, berbagai penyelesaian konflik diselesaikan secara paksa. Akibatnya para pihak yang berkonflik menyelesaikannya secara terpaksa. Masyarakat juga kehilangan kemampuan budayanya menyelesaikan berbagai konflik yang terjadi disekitarnya. Model penyelesaian pada akhirnya menciptakan konflik baru bahkan dengan skala yang lebih besar, karena absennya peran masyarakat.

Di era reformasi peran negara melemah, dimana-mana terjadi gugatan kepada pemerintah. Pemerintah berjalan diatas ketidakpercayaan masyarakatnya. Sementara peran civil society mulai menguat, banyak kelembagaan adat, LSM, Ormas, dipercaya kembali, sebagai agen dan institsui untuk menyelesaikan konflik bahkan kepercayaan ini sangatlah melimpah, sehingga keberadaan organisasi *civil society* menjamur demikian banyak. Lahir banyak lembaga *Civil Society* mendeklarasikan diri sebagai institusi untuk menyelesaikan konflik, keadaan ini memang cukup baik, namun tidak bisa dijadikan tolok ukur, mengingat kondisi pasang surut *civil society* di Indonesia.

Ke depan peran pemerintah dan masyarakat harus sama-sama kuat, dengan kedua-duanya memiliki peran dan posisi yang kuat, maka sinergi penyelesaian konflik akan semakin efektif. Rancangan UU Penanganan Konflik harus berupaya secara sistematis memperkuat pemerintah maupun masyarakat, jangan sampai kehadiran RUU Penanganan konflik justru membenturkan kedua model yang telah berjalan selama ini.

## B. Saran

1. Konflik sosial harus diterima sebagai salah satu realitas sosial yang merupakan salah satu hakekat kebersamaan, ilusi tentang terciptanya kebersamaan yang bersifat otomatis, dapat menyebabkan lahirnya sikap menghindari konflik yang akhirnya

melumpuhkan kemampuan masyarakat untuk mengelola konflik secara mandiri dalam kehidupan bersama.

2. Penanganan konflik sosial dapat dilakukan secara lebih dini dengan mengidentifikasi pola-pola kontak dan komunikasi sosial yang dapat memprediksi bentuk-bentuk interaksi sosial yang bersifat negatif dari dua orang individu atau kelompok.
3. Penanganan konflik sosial dapat dilakukan secara efektif dengan mengidentifikasi dan mempelajari lebih seksama berbagai kepentingan spesifik yang merupakan konsekuensi dari perbedaan-perbedaan hakiki dan alami dari setiap individu atau kelompok yang membangun kesatuan sosial tersebut.
4. Penanganan konflik sosial tidak hanya dilakukan pada saat konflik sudah terbuka, yang biasanya sudah terlambat. Penanganan konflik perlu dilakukan secara lebih dini dengan cara mengidentifikasi secara cermat bentuk-bentuk konflik tersembunyi, kadar ketegangan yang timbul dari konflik tersembunyi tersebut, faktor-faktor yang potensial menjadi pemicu, serta pengaruh *intervening variables* penting yang ikut mempercepat proses perubahan sebuah konflik tersembunyi menjadi sebuah konflik terbuka.
5. Penanganan konflik secara efektif, juga dapat dilakukan dengan mengidentifikasi secara cepat dan akurat mengenai dimensi konflik yang terjadi. Konflik yang bersifat vertikal, perlu ditangani secara berbeda dengan konflik horisontal karena melibatkan dua individu atau kelompok sosial yang berbeda status dan kekuatan hegemoniknya.

6. Penanganan konflik sosial secara efektif tidak hanya memperhatikan wujud konflik yang fisik, melainkan juga yang bersifat ideologis yang berakar pada perbenturan nilai-nilai dasar, serta konflik normatif yang berakar pada perbedaan mengenai aturan berperilaku.
7. Dalam konteks masyarakat multikultural, aturan perundang-undangan harus mampu menumbuhkan kemampuan setiap individu dan kelompok masyarakat untuk memiliki kapasitas penting untuk hidup bersama, yaitu kesadaran akan jati diri dan sadar akan kepentingannya, kesadaran bertindak publik yang berlandas pada kemampuan menyadari dan menerima kepentingan orang lain dan kelompok lain setara dengan kepentingannya, memiliki keterampilan untuk menjadi juru bicara yang fasih dan elegan bagi kepentingan diri dan kelompoknya, menjadi pendengar yang peka terhadap kepentingan orang dan kelompok lain, serta mampu memberikan solusi-solusi konstruktif yang larap dengan kerangka besar mosaik kebersamaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta.
- Anderson, Benedict, ed. (2001). *Violence and the State in Soeharto's Indonesia*, Ithaca : Southeast Asia Program, Cornell University.
- Bog, Robert dan Steven J. Taylor, *Introduction to qualitative Research Methods: A Phenomenological Approach To The Sosial Science*, A Willey-Interscience Publication, New York London Sydney Toronto, 1975;
- Bresnan, John (1993), *Managing Indonesia: The Political Economy from 1965-1990*, Columbia University Press.
- Bungin, Burhan (ed), *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003,
- Creswell, John W, *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches*, Sage Publication, Thousand Oaks, London, New Delhi, 1994;
- Dhanani, Shafiq dan Iyanatul Islam (2000), "Poverty, Inequality and Social Protection: Lesson from the Indonesian Crisis", *UNSFIR Working Paper 00/01*, Jakarta.
- Djajadi, M. Iqbal (1999), *Pengukuran Integrasi Indonesia: Perspektif Keteraturan Sosial Selama Periode 1946-1999*. Tesis Magister Sains pada bidang ilmu sosiologi, FISIP-UI, tidak dipublikasikan.
- Eda, Fikar S dan S. Satya Dharma, Eds. (1999), *Sebuah Kesaksian Aceh Menggugat*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Feulner, Frank (2001), "Consolidating Democracy in Indonesia: Contributions of Civil Society and State", *UNSFIR Working Paper 01/04*, Jakarta.
- Haggard, Stephan dan Robert R. Kaufman (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press.
- Haris, Syamsuddin, et. al. (1999), *Indonesia di Ambang Perpecahan?: Kasus Aceh, Riau, Irian Jaya dan Timor Timur*, Penerbit Erlangga-LIPI-Yayasan Insan Politika-The Asia Fondation, Jakarta.
- Hegre, Havard, Tanja Ellingsen, Scott Gates dan Nils Petter Gleditsch (2001), "Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change and Civil War, 1816-1992", *American Political Science Review* 95 (1): 33-48, March.
- Huntington, Samuel. P (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press.

- Huntington, Samuel. P (1996), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, London.
- Irawan, Puguh B, Iftikhar Ahmed dan Iyanatul Islam (2000), *Labor Market Dynamics in Indonesia: Analysis of 18 Key Indicators of The Labor Market (KILM) 1986-1999*, ILO Office, Jakarta.
- Jary, D. dan J. Jary, 1991 'Multiculturalism', *Dictionary of Sociology*. New York: Harper.
- Kartasasmita, Pius Suratman, 2006. 'Decentralization in Indonesia: It Is A Long and Winding Road to Consolidated Democracy.' Working paper presented in International Seminar on *Consolidated Democracy* held by Parahyangan Centre for European Studies (PACES) in collaboration with Giessen University.
- Kartasasmita, Pius Suratman. 2005. 'In Search of Model for Implementing Local Autonomy: Structural Mediation Perspective.' Paper presented in International Workshop on *The Challenge of Public Administration in Local Autonomy: Retrospections and Prospects*. Parahyangan Catholic University: Department of Public Administration. April 28-29, 2005.
- Kartasasmita, Pius Suratman. 2007 'Pluralism, Religions, and Multicultural Education: The Challenges for Catholic Institutions in Indonesia.' Paper Presented in the Second World Congress of Eclessial Organizations Working for Justice and Peace, Rome: 22-24 November 2007.
- Komnas HAM (2000), "Ringkasan Eksekutif Laporan Tim Tindak lanjut Hasil Komisi Penyelidik dan pemeriksaan Pelanggaran Hak Asasi manusia di Tanjung Priok (KP3T)", diambil dari [www.komnasham.or.id](http://www.komnasham.or.id).
- Kriesberg, Louis (1998), *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Liddle, William R. (1999), "Regime: The New Order" dalam Donald K. Emmerson, ed. *Indonesia Beyond Suharto: Polity, Economy, Society, Transition*, ME. Sharpe, Inc.
- Malik, Ichsan, ikhtisar Model penyelesaian BAKU BAE, Yayasan Titian Perdamaian, 2005.
- McBeath, John (1999), "Political Update" dalam Geoff Forrester, ed. *Post Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos?* ISEAS, Singapore.
- Mishra, Satish (2000), "Systemic Transition in Indonesia: Implications for Investor confidence and Sustained Economic Recovery", *UNSFIR Working Paper 00/06*, Jakarta.
- Mishra, Satish (2001), "History in the Making: A Systemic Transition in Indonesia", *UNSFIR Working Paper 01/02*, Jakarta.
- Modjloes, Beberapa Petunjuk Bagi Kepala Desa Selaku Hakim Perdamaian Desa. CV Pancuran Tjuh, Jakarta, 1979.
- Ocorandi, Michael (1998), "An Anatomy of The Recent Anti Ethnic-Chinese Riots in Indonesia", <http://www.huaren.org/focus/id/032598-1.html>.
- Olson, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press.
- Patton, Michael Quinn, *Qualitative Evaluation And Research Methods*, Second Edition, Sage Publication, Newbury Park London New Delhi, 1980.
- Pigay, Decki Natalis (2001), *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah Konflik Politik di Papua*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Purbacaraka, Purnadi dkk, 1993, *Perihal Kaedah Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 1991, *Ilmu Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rakhmat, Jalaluddin (2000), *Psikologi Komunikasi*, Rosda Karya, Bandung.
- Reformasi Hukum di Indonesia, *Hasil Studi Perkembangan Hukum*, Proyek Bank Dunia (Jakarta: Cyberconsult, 1999) hal. 153
- Rex, J. 1985 'The Concept of Multicultural Society', *Occasional Paper in Ethnic Relations* No.3. Centre for Research in Ethnic Relations (CRER).
- Rummel, R. J (2001), "Is Collective Violence Correlated with Social Pluralism?" ([www.hawaii.edu/powerkills/SMITH.ART.HTM](http://www.hawaii.edu/powerkills/SMITH.ART.HTM)).
- Salman, Otje, 1993, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung.
- Sen, Amartya (1999), *Beyond the Crisis: Development Strategies in Asia*, ISEAS, Singapura.
- Sihbudi, Riza et. al. (2000), *Bara dalam Sekam: Identifikasi akar masalah dan solusi atas konflik-konflik lokal di Aceh, Maluku, Papua & Riau*, LIPI, Mizan dan kantor Menristek, Jakarta.
- Snyder, Jack (2000), *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, W.W. Norton & Company, New York, London.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1, cet.v, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001),
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di Dalam Penelitian Hukum*, (Jakarta: Pusat

- Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979) hal.15
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, CV. Rajawali, Jakarta, 1990,
- Soekanto, Soeryono, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1982)
- Stewart, France, dalam *Konflik Kekerasan Internal, Tinjauan Sejarah, Ekonomi Politik, dan Kebijakan di Asia Pasifik*, Dewi Fortuna dkk. Jakarta, Yayasan Obor, 2005.
- Stewart, Frances (1998), "The Root Causes of Conflict: Some Conclusion," *QEH Working Paper no 16*. Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Stewart, Frances (2000), "Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities," *QEH Working Paper no 33*. Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Stewart, Frances (2002), "Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development," *QEH Working Paper no 81*. Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Stewart, Frances dan Valpy Fitzgerald, eds. (2001), *War and Underdevelopment: The Economic and Social Consequences of Conflict* (volume I), Oxford University Press.
- Sugeng, Bambang, *Penanganan Konflik Sosial*, di [www.google.com](http://www.google.com)
- Sulistyo, Hermawan (2000), *Palu Arit di Ladang Tebu: Sejarah pembantaian massal yang terlupakan, Jombang-Kediri 1965-66*. Gramedia, Jakarta. (translated from the author's PhD thesis *The Forgotten Years: The Missing History of Indonesia's Mass Slaughter (Jombang-Kediri 1965-66)*).
- Suparlan, P. 2002a 'Kesetaraan Warga dan Hak Budaya Komuniti dalam Masyarakat Majemuk Indonesia', *Antropologi Indonesia* 25 (66):1-12.
- Suparlan, P. 2002b 'Menuju Masyarakat Indonesia yang Multikultural', *Antropologi Indonesia* 69: 98-105
- Suryadinata, Leo (2002), *Elections and Politics in Indonesia*, ISEAS, Singapore.
- Tadjoeddin, M. Zulfan, Widjajanti I. Suharyo dan Satish Mishra (2001), "Regional Disparity and Vertical Conflict in Indonesia", *Journal of the Asia Pacific Economy* 6 (3): 283-304, December.
- The Aspen Institute (1995), *Managing Conflict in the Post-Cold War World: The Role of Intervention*, The proceeding of The Aspen Institute Conference on International Peace and Security, August 2-6, 1995, Aspen, Colorado.
- Trijono, Lambang (2001), *Keluar dari Konflik Maluku: Refleksi Pengalaman Praktis Bekerja untuk Perdamaian Maluku*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- UN (2000), *The United Nations and East Timor: Self-determination through popular consultation*. Department of Public Information, United Nations, New York.
- UNDP/GOI (2001), *Indonesia Human Development Report 2001, Toward A New Consensus: Democracy and Human Development in Indonesia*.
- UNSFIR, *Anatomi Kekerasan Sosial dalam Masa Transisi, Kasus Indonesia, 1990-2001*, UNSFIR, 2002
- Usaman, Rahmadi, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2003.
- Varshney, Ashutosh (2001), *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*, Yale University Press.
- Vershney, Ashutosh dkk, *Pola Kekerasan Kolektif di Indonesia (1990-2003)*, kerjasama UNSFIR, LP3ES, dan UNDP, Juli 2004.
- Vershney, Ashutosh, *Ethnic Conflict and Civic Life : Hindus and Moslem in India*, New Haven London, UK Yale University, 2002
- Wahid, Abdurrahman, *Presentasi Peluncuran Program Balai Mediasi Desa*, Kerjasama LP3ES-NZAID, Jakarta 2004.
- Watson, C.W. 2000 *Multiculturalism*. Buckingham-Philadelphia: Open University Press.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, *Hukum Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam Huma, 2002)
- <http://id.wikipedia.org/wiki/Konflik>
- <http://id.wikipedia.org/wiki/Konflik>
- <http://www.rakyatmerdekaonline.com/news.php?id=26682>