

BAB V

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Konflik bisa muncul pada skala yang berbeda seperti konflik antar individu (*interpersonal conflict*), konflik antar kelompok (*intergroup conflict*), konflik antar kelompok dengan negara (*vertical conflict*), konflik antar negara (*interstate conflict*), setiap skala memiliki latar belakang dan arah perkembangannya. Masyarakat di dunia pada dasarnya memiliki sejarah konflik dalam skala antara perorangan sampai antar negara. Konflik yang bisa dikelola secaraarif dan bijaksana akan mendominasi proses sosial dan bersifat konstruktif bagi perubahan sosial masyarakat dan tidak menghadirkan kekerasan.

Berdasarkan Inpres No. 2 Tahun 2013 tentang Penanganan Gangguan Keamanan ditegaskan bahwa peran para gubernur, bupati, walikota sebagai ketua tim tingkat daerah. Yaitu : (1) Menyusun rencana aksi terpadu nasional,

(2) Mengkoordinasikan pelaksanaan peningkatan efektifitas penanganan gangguan keamanan di daerahnya ; (3) Segera memberikan penjelasan kepada publik mengenai terjadinya gangguan keamanan di daerahnya sebagai akibat konflik sosial atau terorisme serta perkembangan penanganannya, dan (4) Melaporkan pelaksanaannya kepada Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan.

Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah telah memberikan arah yang jelas tentang penanganan dan pengelolaan konflik yang terjadi baik skala lokal/daerah maupun berskala nasional. Pelaksanaan kebijakan tersebut



tergantung pada kesiapan masing-masing daerah dengan menggunakan prosedur yang ada dan tentunya dengan dana yang memadai.

5.1 Usaha Pengelolaan dan Resolusi Konflik Sosial

Berdasarkan pendapat para pakar manajemen konflik bahwa terdapat dua hal yang berkaitan dengan pengelolaan konflik sosial yaitu mencakup pencegahan (*preventif*) dan penyelesaian konflik. Penanganan konflik sosial di masyarakat bukan hanya selesai pada tahap pencegahan saja, akan tetapi hendaknya sampai kepada penyelesaian konflik yang terjadi. Sejalan dengan undang-undang No. 7 tahun 2012 tentang penanganan konflik sosial disebutkan bahwa dalam status keadaan konflik skala kabupaten/kota, bupati/walikota bertanggungjawab atas penanganan konflik kabupaten/kota (Pasal 23 ayat 1). Peranan pemerintah dalam penanganan konflik sosial adalah suatu kewajiban yang mesti ditunaikan, mengingat bahwa potensi-potensi konflik yang ada di tengah masyarakat tidak boleh menjadi konflik yang merugikan berbagai pihak. Untuk itu pemerintah harus berusaha semaksimal mungkin menghindari konflik secara terbuka dan diarahkan menjadi konflik positif yang menghasilkan perdamaian dan menghindari perpecahan yang merugikan semua pihak. Sebagaimana yang diungkapkan Husher dkk (2004), bahwa output dari konflik akan menghasilkan kondisi yang harmonis setelah tercapainya suatu kesepakatan.

5.1.1 Usaha Preventif

Pencegahan konflik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya konflik dengan peningkatan kapasitas kelembagaan dan



sistem peringatan dini. Dalam hal terjadi konflik sosial, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat, dapat melakukan beberapa Usaha, yaitu :

5.1.1.1 Memelihara Kondisi Damai Dalam Masyarakat

Dalam rangka memelihara kondisi damai dalam masyarakat, Pasal 7 mewajibkan setiap orang untuk (a) mengembangkan sikap toleransi dan saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya; (b) menghormati perbedaan suku, bahasa, dan adat istiadat orang lain; (c) mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya; (d) mengakui persamaan derajat serta 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 kebhinneka-tunggalikaan; dan/atau (f) menghargai pendapat dan kebebasan orang lain.

Di dalam amanat UU No. 7 Tahun 2012 disebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib meredam potensi konflik sosial dalam masyarakat, kemudian Pemerintah dan Pemerintah daerah harus membangun sistem peringatan dini. Berdasarkan dengan hal ini, Pemerintah melalui kementerian dalam negeri telah membuat aturan dalam rangka meredam konflik yang ada untuk menjaga stabilitas keamanan di daerah, antara lain : Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 – No. 8 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat. Keluarnya kebijakan diatas dilatarbelakangi oleh adanya gejolak yang terjadi di



tengah masyarakat terutama masalah konflik pendirian rumah ibadah yang beberapa waktu yang lalu terjadi di beberapa daerah.

Kebijakan lainnya adalah Permendagri No. 34 tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pembaruan kebangsaan di Daerah, dan Permendagri No. 6 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemantauan, Pelaporan dan Evaluasi Perkembangan Politik di daerah.

5.1.1.2 Mengembangkan Penyelesaian Perselisihan Secara Damai

Penyelesaian perselisihan dalam masyarakat dilakukan secara damai dengan mengutamakan musyawarah untuk mufakat. Hasil penyelesaian perselisihan secara damai harus dihormati, ditaati, dan dilaksanakan oleh seluruh pihak yang berkonflik. Hasil musyawarah mufakat dimaksud mengikat para pihak.

5.1.1.3 Meredam Potensi Konflik

Untuk Meredam Potensi Konflik, Pasal 9 mewajibkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah meredam potensi Konflik dalam masyarakat dengan cara (a) melakukan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang memperhatikan aspirasi masyarakat; (b) menerapkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik; (c) melakukan program perdamaian di daerah potensi Konflik; (d) meningkatkan dialog antar kelompok masyarakat; (e) menegakkan hukum tanpa diskriminasi; (f) membangun karakter bangsa; (g) melestarikan nilai-nilai Pancasila dan kearifan lokal; dan (h) menyelenggarakan musyawarah dengan



kelompok masyarakat untuk membangun kemitraan dengan pelaku usaha di daerah setempat.

Selain itu Permendagri No. 11 Tahun 2006 tentang Komunitas Intelijen Daerah (KOMINDA) sebagaimana telah diubah menjadi Permendagri No. 16 Tahun 2011. Pada bab 1 ketentuan umum pasal 1 poin 1 yang dimaksud dengan intelijen adalah segala usaha, kegiatan dan tindakan yang terorganisir dengan menggunakan metode tertentu untuk menghasilkan produk tentang masalah yang dihadapi dari seluruh aspek kehidupan untuk disampaikan kepada pimpinan sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan. Komunitas intelijen daerah yang selanjutnya disebut Kominda adalah forum komunikasi dan koordinasi unsur intelijen dan unsur pimpinan daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Komunitas intelijen daerah Kabupaten Pelalawan di bentuk melalui Keputusan Bupati Pelalawan nomor : KPTS.821.29/BKBP/2013/57 tentang susunan keanggotaan komunikasi intelijen daerah Kabupaten Pelalawan. Terdapat pola kerja yang dilakukan adalah melakukan rapat koordinasi yang dilakukan secara rutin insidental untuk saling tukar menukar informasi terhadap situasi terkini yang pada akhirnya berupa laporan dan rekomendasi bagi unsur pimpinan daerah atas situasi tersebut.

Kemudian melakukan monitoring dan pemantauan lapangan ke Kecamatan dan Desa/Kelurahan. Kegiatan ini dilaksanakan oleh Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Pelawan melalui Bidang Kewaspadaan Dini Daerah dan Badan Kesbangpol Kabupaten Pelalawan, yaitu melakukan pemantauan



langsung ke kecamatan dan desa/kelurahan mengenai situasi dan kondisi keamanan dan ketertiban di daerah tersebut.

Tugas yang lainnya adalah melakukan pemantauan dan pengawasan kejadian-kejadian unjuk rasa (unras) baik yang menyangkut kerawanan bidang politik, sosial ekonomi dan budaya maupun kerawanan lainnya. Selanjutnya Kominda memberikan saran dan rekomendasi kepada bupati pelalawan atau pemerintah daerah kiranya dapat mengambil langkah-langkah dan kebijakan terhadap permasalahan-permasalahan yang terjadi di Kabupaten Pelalawan.

Terakhir mengusulkan pelaksanaan mediasi terhadap permasalahan konflik lahan dan konflik sosial budaya lainnya, terutama konflik-konflik yang sudah beberapa kali di mediasi akan tetapi belum tuntas penyelesaiannya dan masih berpotensi akan menimbulkan gejolak sosial.

5.1.14.4 Membangun Sistem Peringatan Dini

Pemerintah dan Pemerintah Daerah Membangun Sistem Peringatan Dini melalui media komunikasi dengan maksud untuk mencegah: (a) Konflik di daerah yang didaftarkan sebagai daerah potensi Konflik; dan/atau (b) perluasan Konflik di daerah yang sedang terjadi Konflik. Sistem peringatan dini ini dapat berupa penyampaian informasi mengenai potensi Konflik atau terjadinya Konflik di daerah tertentu kepada masyarakat. Demikian Pasal 10 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 Tentang Penanganan Konflik Sosial.

Dalam rangka Membangun Sistem Peringatan Dini, Pasal 11 menugaskan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk melakukan (a) penelitian dan pemetaan wilayah potensi Konflik; (b) penyampaian data dan informasi mengenai



Konflik secara cepat dan akurat; (c) penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan; (d) peningkatan dan pemanfaatan modal sosial; dan (e) penguatan dan pemanfaatan fungsi intelijen sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu juga terdapat Permendagri No. 12 tahun 2006 tentang Kewaspadaan Dini Masyarakat di Daerah. forum ini dibentuk dalam rangka mewujudkan ketentraman, ketertiban dan keamanan masyarakat, menjaga kesatuan dan persatuan dan kerukunan serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Forum kewaspadaan dini masyarakat yang disingkat dengan FKDM adalah wadah bagi elemen masyarakat yang dibentuk dalam rangka menjaga dan memelihara kewaspadaan dini masyarakat.

Sejak SOTK pemerintah Kabupaten Pelalawan yang baru sudah dijalankan pada tahun 2013, maka salah satu yang diubah adalah program kewaspadaan daerah yang menjadi suatu bidang pada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kebhinnekaan). bidang ini bertugas memfasilitasi komunitas intelijen Daerah (komunitas) juga bertugas memfasilitasi Tim Pemantauan Orang Asing (POA). Tim ini dibentuk dari bidang ini melakukan pembinaan terhadap forum kewaspadaan dini masyarakat (FKDM).

Dalam rangka melaksanakan tugas untuk menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat di Kabupaten Pelalawan pembinaan terhadap kegiatan forum kewaspadaan dini masyarakat sangat diperlukan. Tugas utama dari FKDM adalah mengumpulkan informasi terhadap setiap gejala perubahan sosial yang memiliki potensi terjadinya konflik atau gejolak sosial di tengah masyarakat.

1. Dituangkan dalam laporan atau surat resmi.
2. Dituangkan dalam laporan atau surat resmi.



Setiap informasi yang di dapat akan di berikan kepada kebangpol Kabupaten Pelalawan.

Ruang lingkup tugas dari FKDM adalah di setiap kecamatan dan desa/kelurahan, hal ini dilakukan mengingat potensi konflik yang terjadi dapat ditelusuri dari struktur masyarakat bawah sehingga pencegahan dapat segera dilakukan. Untuk mewujudkannya diperlukan komunikasi dan koordinasi yang baik antara FKDM dengan Kesbangpol Kabupaten Pelalawan karena keamanan, ketertarikan serta ketenteraman merupakan hak masyarakat dan kewajiban seluruh lapisan masyarakat Kabupaten Pelalawan untuk mewujudkannya.

5.1.2 Usaha Penyelesaian Konflik

Menihat perkembangan konflik sosial yang terjadi di Kabupaten Pelalawan terapat Usaha yang dilakukan pemerintah dalam menyelesaikan konflik sosial. Adapun beberapa alternatif penyelesaian konflik sosial ditinjau dari pendapat para pakar manajemen konflik dan hasil penelitian di lapangan.

Salah satu alternatif penyelesaian sengketa atau sering populer disebut sebagai Dispute Resolution (ADR) merupakan ekspresi responsif atas ketidakpuasan (dissatisfaction) penyelesaian sengketa (tanah perkebunan) melalui proses litigasi yang konfrontatif dan zwaarwichtig (njelimet - bertele-tele). Harron dan Lo-venhein (1989):

masyarakat sudah jemu mencari penyelesaian sengketa melalui litigasi (bandan peradilan), mereka tidak puas atas sistem pe-radilan (dissatisfied with the judicial system), disebabkan cara penyelesaian sengketa yang melekat pada sistem peradilan sangat bertele-tele (the delay inherent in a system) dengan cara-cara



yang sangat merugikan, antara lain: buang-buang waktu (a waste of time), biaya mahal (very expensive), mempermasalahkan masa lalu, bukan menyelesaikan masalah masa depan, membuat orang bermusuhan (enemy), melumpuhkan para pihak (paralyze people).”

Pengadilan mengharuskan pembuktian yang bersifat administratif yang tentu saja tidak mudah bagi masyarakat untuk memenuhinya, sementara perusahaan/swasta dengan mudah mendapatkan data administratif sebagai akibat kebijakan pembangunan perekonomian yang memberikan kemudahan berinvestasi bagi pemilik modal. Meskipun hasil penyelesaian yang diambil dalam proses ADR bukan res judicata (putusan pengadilan), tetapi diungkapkan oleh Codey dan Rhee pada karyanya *Fundamentals of the Environment of Business*, ternyata masyarakat cenderung memilihnya atas alasan "much quicker, no delay, and less expensive" dibandingkan jalur litigasi (Harahap, 1997). Eksistensi dan fungsi ADR nampak pada pengertian konseptual yang menerapkan mekanisme penyelesaian sengketa dengan mengutamakan Usaha-Usaha yang "creative compromise" dan ditempatkan sebagai "the first resort", sedangkan pengadilan dijadikan sebagai "the last resort" (Kubasek dan Silverman, 1997).

Ada beberapa alasan yang melatarbelakangi munculnya minat dan perhatian terhadap ADR: Pertama, perlunya menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih fleksibel dan responsif bagi kebutuhan para pihak yang bersengketa; kedua, untuk memperkuat keterlibatan masyarakat dalam proses penyelesaian sengketa; dan ketiga, memperluas akses mencapai atau mewujudkan keadilan sehingga setiap sengketa yang memiliki ciri-ciri tersendiri

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis tanpa mencantumkan sumber;
- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kitab atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Universitas Riau.
2. Dilarang memperbanyak atau memperjualbelikan karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



yang terdapat tidak sesuai dengan bentuk penyelesaian yang satu, akan cocok dengan bentuk penyelesaian yang lain, sehingga para pihak dapat memilih mekanisme yang terbaik (Rahmadi, 1996).

Bentuk-bentuk penyelesaian konflik tersebut mula-mula bentuk penyelesaian mandiri, kemudian dengan campur tangan pihak ketiga, pertama penyelesaian pra-judis, kemudian penyelesaian yudis disertai pihak ketiga, sampai pada suatu perjuangan politik dan kelanjutan dari perjuangan ini dengan menggunakan sarana lain yaitu kekerasan (Schuyt dalam Soemitro, 1993).

Nampak adanya peningkatan formalitas dalam deretan bentuk-bentuk penyelesaian konflik yang disusul kemudian dengan pengurangan formalitas yang berupa aksi-aksi politik dan kekerasan. Deretan bentuk-bentuk penyelesaian konflik ini mencerminkan apa yang di dalam psikologi dikenal dengan mekanisme reaksi pada keadaan-keadaan yang problematis yaitu reaksi "fight" dan reaksi "flight", dimana perundingan dan intervensi oleh pihak ketiga merupakan alternatif yang perlu dipertimbangkan.

Apabila diperhatikan kembali deretan bentuk-bentuk penyelesaian konflik maka akan terlihat bahwa suatu cara penataan lain yang tidak berbentuk garis lurus akan memberikan gambaran yang lebih jelas lagi. Penyelesaian konflik yang formal tidak selalu lebih baik dari pada penyelesaian konflik yang informal dan penyelesaian politik tidak selalu harus lebih baik dari penyelesaian yudis (Schuyt dalam Soemitro, 1993).

Hal yang kenyataan memang terjadi para pihak yang bersengketa, sebagian orang karena kemampuan yang ada pada mereka memanfaatkan pengadilan untuk



keberhasilan klaimnya, sedangkan karena alasan yang sebaliknya, maka sebagian yang lain tidak mampu melakukan itu (Rahardjo, 2001).

5.1.2.1 Negosiasi (Negotiation)

Dalam negosiasi para pihak yang bersengketa berunding secara langsung (kadang-kadang didampingi pengacaranya masing-masing) tanpa perantaraan pihak ketiga dalam menentukan kata akhir penyelesaian sengketa. Penyelesaian sepenuhnya dikontrol oleh para pihak sendiri atas dasar prinsip "win-win". Negosiasi bersifat informal dan tidak terstruktur (tidak ada bentuk baku) serta waktunya pun tidak terbatas. Efisiensi dan efektifitas kelangsungan negosiasi tergantung sepenuhnya kepada para pihak.

Bagi Suskind dan Madigen (1992), negosiasi adalah penyelesaian sengketa melalui perundingan langsung antara para pihak yang bersengketa guna mencari atau menentukan bentuk-bentuk penyelesaian yang dapat diterima pihak-pihak yang bersangkutan. Penyelesaian sengketa melalui media negosiasi tidak hanya terbatas mempertimbangkan aspek-aspek hukum semata, melainkan juga faktor-faktor non hukum. Pada tataran negosiasi sengketa, dapat saja unsur-unsur hukum tidak dapat dipersoalkan asalkan sengketa tersebut mampu diselesaikan dengan baik tanpa merugikan para pihak. Secara yuridis, hasil negosiasi tidak mengikat. Perwujudan hasil negosiasi bergantung pada itikad baik masing-masing pihak. Pelaksanaan terhadap kesepakatan negosiasi tidak saja mementahkan proses negosiasi yang telah dilakukan, tetapi juga menimbulkan problema teknis tentang pelaksanaan produk negosiasi, sekaligus merupakan kendala dan kegagalan negosiasi.



5.1.2.2 Mediasi (Mediation)

Makna leksikal mediasi adalah: “.....informal dispute resolution process In which a neutral third person, the mediator, help disputing parties to reach an agreement. The mediator has no power to impose a decision on the parties” (Henry CB, 1991).

Mediasi merupakan Usaha penyelesaian sengketa melalui perundingan dengan bantuan pihak ketiga netral (mediator) guna mencari penyelesaian yang dapat disepakati para pihak. Peran mediator dalam mediasi adalah memberikan bantuan substantif dan prosedural kepada para pihak yang bersengketa. Namun, mediator tidak mempunyai kewenangan untuk memutus atau menerapkan suatu bentuk penyelesaian. Kewenangan mediator sebagaimana dikatakan G.A. Cornick dan L.K. Patton: "terbatas pada pemberian saran". Pihak yang bersengketa yang mempunyai otoritas untuk membuat keputusan berdasarkan konsensus antara pihak-pihak yang bersengketa.

prinsipnya, mediasi adalah negosiasi yang melibatkan pihak penengah (mediator) yang netral dan tidak memihak serta dapat menolong para pihak untuk melakukan tawar-menawar secara seimbang. Tanpa negosiasi tidak akan terdapat mediasi, mediasi merupakan perluasan dari negosiasi sebagai mekanisme ADR dengan bantuan seorang mediator. Christopher W. Moore dalam tulisannya Introduction to Disputes Systems design telah mengklasifikasikan tipe-tipe mediator (Christopher Moore dalam Santosa dan Sembiring, 1997). Menurut Christopher W. Moore, terdapat dua belas faktor yang menyebabkan proses mediasi menjadi efektif (Yazid, L., 1996).



“Pertama, para pihak yang bersengketa memiliki sejarah pernah bekerjasama dan berhasil dalam menyelesaikan masalah mengenai beberapa hal. Kedua, para pihak tidak memiliki sejarah panjang saling menggugat di pengadilan sebelum melakukan proses mediasi. Ketiga, jumlah pihak yang terlibat dalam sengketa tidak meluas sampai pada pihak-pihak yang berada di luar masalah. Keempat, pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa telah sepakat untuk membatasi permasalahan yang akan dibahas. Kelima, para pihak mempunyai keinginan besar untuk menyelesaikan masalah mereka. Keenam, para pihak telah mempunyai atau akan mempunyai hubungan lebih lanjut di masa yang akan datang. Ketujuh, tingkat kemarahan dari para pihak masih dalam batas normal. Kedelapan, para pihak bersedia menerima bantuan pihak ketiga. Kesembilan, terdapat alasan-alasan kuat untuk menyelesaikan sengketa. Kesepuluh, para pihak tidak memiliki persoalan psikologis yang benar-benar mengganggu hubungan mereka. Kesebelas, terdapat sumberdaya untuk tercapainya sebuah kompromi. Kedua belas, para pihak memiliki kemauan untuk saling menghargai.”

Keputusan ketiga, keputusannya adalah bahwa perundingan melalui mediasi dikatakan ideal manakala memenuhi tiga kriteria, yaitu:

(*substantive satisfaction*) berhubungan dengan kepuasan khusus dari para pihak yang bersengketa, misalnya: terpenuhinya ganti kerugian berupa uang, ataupun karena jalannya perundingan dapat diselesaikan dalam waktu yang relatif tepat. Kepuasan prosedural (*procedural satisfaction*) terjadi apabila para pihak mendapatkan kesempatan yang sama dalam menyampaikan gagasannya selama



berlangsungnya perundingan atau karena adanya kesepakatan yang diwujudkan ke dalam perjanjian tertulis untuk dilaksanakan.

Putusan psikologis (*psychological satisfaction*) menyangkut tingkat emosi para pihak yang terkendali, saling menghargai, penuh keterbukaan serta dilakukan dengan sikap positif dalam memelihara hubungan pada masa-masa mendatang (Yazid, 1996). Ada berbagai keuntungan lain mediasi yang dikemukakan oleh Ketua Mahkamah Agung diantaranya adalah:

ada dua azas penting dalam mediasi. Pertama ; menghindari menang "kalah" (*win - lose*), melainkan "sama-sama menang" (*win-win solution*). Sama-sama menang tidak saja dalam arti ekonomi atau keuangan, melainkan termasuk juga kemenangan moral, reputasi (nama baik dan kepercayaan). Kedua ; putusan tidak mengutamakan pertimbangan dan alasan hukum, melainkan atas dasar keselarasan keputusan dan rasa keadilan.

Ada pula dikemukakan, penyelesaian melalui mediasi mempersingkat waktu penyelesaian dibandingkan berperkara. Perpanjang-panjang waktu dalam berperkara tidak semata-mata beban ekonomi keuangan. Tidak kalah pentingnya adalah beban psikologis yang akan mempengaruhi berbagai sikap dan kegiatan pihak yang berperkara.

Bagi masyarakat Indonesia, perkara menimbulkan efek sosial yaitu pucunya *silaturahmi*. (*hubungan persaudaraan atau hubungan sosial*). Bukan saja antara pihak yang berperkara. Efek sosial dapat meluas sampai kepada hubungan kerabatan yang lebih luas. Hal ini dapat terjadi karena suatu perkara bukan saja menjadi kepentingan dan "harga diri" yang berperkara, melainkan



dapat membantu pada kerabat. Suatu perkara bukan hanya melukai pihak-pihak melainkan juga kerabat. Dengan cara mediasi, hal-hal tersebut dapat dihindari. Hubungan silaturahmi yang retak dapat direkat kembali.

Mediasi sangat sesuai dengan dasar pergaulan sosial masyarakat Indonesia yang mengutamakan dasar kekerabatan, paguyuban, kekeluargaan dan gotong-royong. Dasar-dasar tersebut telah membentuk tingkah laku toleransi, mudah memaafkan, dan mengkedepankan sikap mendahulukan kepentingan bersama (komunal). Mediasi merupakan instrumen yang baik menyelesaikan sengketa untuk menjaga dasar-dasar kekerabatan, paguyuban, atau kekeluargaan.

Mediasi merupakan gejala global. Menyadari peliknya berperkara (ongkos waktu, hukum yang makin kompleks, reputasi, dan lain-lain), maka mediasi sebagai alternatif cara penyelesaian sengketa telah berkembang global. Baik sebagai keluarga bangsa-bangsa, maupun sebagai bagian dari tata cara hubungan hukum secara internasional, mediasi merupakan cara yang tepat menyelesaikan sengketa-sengketa perniagaan lintas nasional.

Lain dari sudut penyelenggaraan peradilan, ada beberapa keuntungan mediasi. Pertama, makin banyak sengketa yang dapat diselesaikan melalui mediasi, akan mengurangi tekanan jumlah perkara yang masuk ke pengadilan. Hal ini akan berpengaruh pada kemungkinan penunggakan atau "pending" dalam penyelesaian perkara. Hakim mempunyai kesempatan untuk kepentingan perkembangan hukum maupun kepentingan pihak-pihak berperkara. Kedua, pada tingkat kepercayaan sosial yang rendah



terhadap reputasi hakim, mediasi merupakan salah satu alat penangkal, karena penyelesaian mediasi ditentukan oleh pihak-pihak, bukan oleh hakim. Ketiga ; secara terangsang-angsur berperkaranya di pengadilan dapat lebih diarahkan pada persoalan-persoalan hukum (bukan nilai perkara) yang kompleks dan mendasar yang akan mempengaruhi perkembangan hukum bahkan ilmu hukum.

Meskipun demikian, mediasi yang berpangkal tolak pada cooperative paradigm mengandung pula kelemahan, seperti: Pertama, kemungkinan terjadinya kolusi diantara salah satu pihak yang bersengketa karena sifat mediasi yang voluntary dan bukannya mandatory. Kedua, terhadap kesepakatan yang dicapai dalam mediasi mungkin tidak dapat dilaksanakan sebab tidak adanya kekuatan (enforceability). Ketiga, kesepakatan mediasi bisa disalahgunakan, sehingga sebagai bagian ADR, mediasi menurut Douglas Amy sebagaimana dikutip Jonathan O'dea dari buku *The Politics of Environmental Mediation*, bisa menimbulkan *mal-distribution of power* (Yazid, 1996).

5.2.3 Konsiliasi (Conciliation)

Henry Campbell Black mengemukakan: "Conciliation. The adjustment and settlement of a dispute in a friendly, unantagonistic manner" (Henry C, B, 1991)

Konsiliasi lebih formal dari mediasi. Model konsiliasi yang berkembang di Amerika Serikat berbeda dengan yang dipraktekkan di Jepang maupun Korea Selatan. Di Amerika Serikat konsiliasi merupakan tahap awal dari proses mediasi yang bermotifkan: "winning over by good will" (Harahap, 1997).

Kedudukan seorang konsiliator dalam proses konsiliasi hanyalah memainkan peran pasif, sedangkan mediator memainkan peran aktif dalam



membantu para pihak untuk menyelesaikan sengketa. Konsiliasi pun didefinisikan sebagai Usaha penyelesaian sengketa melalui perundingan dengan melibatkan pihak ketiga yang netral untuk membantu para pihak yang bersengketa dalam menentukan bentuk-bentuk penyelesaian yang dapat disepakati para pihak. Bantuan pihak ketiga yang netral dalam konsiliasi lazimnya bersifat pasif atau terbatas pada fungsi prosedural (WE. Simkin, Leonardd L. Riskin & James E. Westbrook dalam Rahmadi, 1996). Dalam praktek, antara konsiliasi dan mediasi tidak terdapat perbedaan yang jelas, bahkan keduanya cenderung saling dipertukarkan.

5.1.4. Arbitrasi (arbitration)

Penyelesaian sengketa melalui arbitrasi berarti dengan cara menyerahkan kepada pihak ketiga netral yang mempunyai wewenang untuk memutuskan (arbitrator) (Henry, 1991). Dengan memilih penyelesaian secara arbitrasi, eksplisit para pihak yang bersengketa memberikan kewenangan (penuh) kepada arbitrator untuk menyelesaikan sengketa. Untuk itulah, dalam penyelesaian sengketa, arbitrator berwenang mengambil keputusan yang populer disebut *award* yang bersifat final dan mengikat secara hukum bagi para pihak yang bersengketa (*the decision rendered by the arbitrator is legally binding*) serta memiliki kekuatan eksekutorial (Kubasek dan Silverman, 1997).

Secara umum, penyelesaian sengketa melalui arbitrasi sebagai-mana pula mediasi, merupakan metode alternatif penyelesaian yang sangat menguntungkan, sebab *less expensive and less time-consuming, and the formal hearing times and places can be set at the parties "mutual convenience"*. Namun, penyelesaian



sengketa "gaya" arbitrase juga memiliki disadvantages (Nancy K. Kubasek dan Gary S. Silverman, 1997)

terhadap berbagai bentuk ADR tersebut di atas: negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase, dapat ditarik perbedaan-perbedaan berikut: Pertama, antara bentuk-bentuk ADR berdasarkan pendekatan konsensus, yakni: negosiasi, konsiliasi, mediasi di satu pihak dengan arbitrase yang bersifat "adversarial" di pihak lain. Kedua, antara bentuk-bentuk ADR yang melibatkan pihak ketiga yang netral, yaitu: konsiliasi, mediasi dan arbitrase di satu pihak dengan bentuk ADR yang tidak melibatkan pihak ketiga: negosiasi. Ketiga, antara bentuk-bentuk ADR yang melibatkan pihak ketiga netral yang tidak mempunyai kewenangan untuk memutuskan, yaitu: konsiliasi dan mediasi di satu sisi dengan yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan: arbitrase di sisi yang lain. Keempat, antara bentuk-bentuk ADR yang melibatkan pihak ketiga netral berdasarkan tingkatan atau derajat perannya dari yang paling pasif: konsiliasi di satu sisi dengan yang paling aktif: arbitrase di sisi yang lain.

Berkenaan dengan watak arbitrase yang adversarial, perlu diketengahkan dan pandangan konseptual tentang ADR (alternatif penyelesaian sengketa) yang tercantum dalam kepustakaan: Pertama, sebagian besar para sarjana, antara lain:

W.H. Unruh, Lawrence Susskind, Danis Madigan, Stephen B. Golberg, Eric D. Green dan Frank E.A. Sander, mengartikan ADR mencakup berbagai bentuk penyelesaian sengketa selain proses peradilan, baik yang berdasarkan pendekatan konsensus misalnya: negosiasi, konsiliasi, dan mediasi, maupun yang tidak didasarkan pendekatan konsensus: arbitrase. Istilah alternatif lebih ditekankan



pada pengertian penyelesaian sengketa selain pengadilan. Namun, tidak berarti bahwa praktek penyelesaian sengketa di luar pengadilan menyimpang atau bertentangan dengan hukum termasuk kedalam konsep ADR. Alternatif penyelesaian sengketa (ADR) adalah sebuah konsep yang merangkum berbagai bentuk penyelesaian sengketa selain proses pengadilan (non litigasi) melalui cara-cara yang sah menurut hukum, baik berdasarkan pendekatan konsensual ataupun berdasarkan pendekatan adversarial (Hadimulyo, 1997).

Selain bentuk-bentuk ADR seperti: negosiasi, konsiliasi, mediasi, dan arbitrase, masih terdapat bentuk-bentuk kombinasi yang dalam kepustakaan dinamakan proses-proses "mixed" atau "hybrid" misalnya mediasi dan arbitrase yang disebut "med-arb" (Gary, G, 1993): *Mediation, followed by arbitration if the mediation fails to produce an agreement. Difficult where the mediator acts both as mediator and subsequently as arbitrator The prospect of arbitration may affect the parties willingness to disclose in mediation. Further, if the mediator is forced to decide between the parties, some mediator neutrality and flexibility is lost Solved by separating the roles between two persons."*

Inti dari penyelesaian konflik yang dilakukan aparat pemerintah Kabupaten Pekanbaru maupun masyarakat, kepolisian, kejaksaan/pengadilan, DPRD, tokoh masyarakat dan tokoh agama, komnas HAM dan komponen lainnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kitab atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan umum.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



Tabel. 5.1

Usaha Pembangunan Perdamaian

No	Usaha Pembangunan perdamaian yang dilakukan	Tahapan pembangunan perdamaian	Hasil yang disepakati	Aktor perdamaian
1.	Perundingan antara pihak yang berkonflik	Mempertemukan antara pihak yang berkonflik di DPRD	Keputusan penyelesaian masalah	Komnas HAM, kepolisian, pemerintah daerah dan masyarakat
2.	Jalur hukum	Ke pengadilan	Yang bersalah mendapat ganjaran berupa tahanan penjara	Kepolisian, pengadilan, yang berkonflik dan masyarakat
3.	Musyawarah dan mufakat	Mempertemukan pihak yang berkonflik. Mencari solusi yang terbaik untuk mengakhiri tersebut	Pelanggaran terhadap hasil musyawarah akan mendapatkan hukuman atau sanksi yang telah disepakati bersama	Tokoh adat, cerdik pandai, tokoh agama, aparat desa, dan masyarakat

Sumber: Data lapangan peneliti 2017

Dari tabel diatas dapat di pahami bahwa terdapat tiga bentuk Usaha pembangunan perdamaian yaitu; perundingan dengan pihak yang berkonflik, dengan jalur hukum dan musyawarah dan mufakat. Bila dianalisis secara mendalam terhadap konflik yang terjadi di Kabupaten Pelalawan, dalam hal penyelesaian konflik pemerintah lebih mengutamakan perundingan dan musyawarah mufakat kepada pihak yang berkonflik di bandingkan dengan proses hukum. Dengan demikian penyelesaian non litigasi sebagaimana yang dikemukakan Hutagalung (2000) adalah penyelesaian justru yang utama, sedangkan penyelesaian jalur formal atau litigasi adalah penyelesaian konvensional setelah penyelesaian non litigasi tidak dimungkinkan lagi.

Konflik sosial di Kabupaten Pelalawan dapat dikategorikan kepada konflik laten, dalam arti bahwa konflik tersebut sudah terjadi berulang kali yang



diibaratkan seperti api dalam sekam. Dipermukaan memang tidak terlalu kelihatan tetapi dapat menimbulkan gejolak konflik yang besar. Tergantung kepada pemicu yang dapat menyebabkan timbulnya konflik ini apalagi dilakukan pada saat yang dan momen yang tepat.

Intensitas dan ekstalasi konflik sosial apabila tidak cepat dicari penyelesaiannya maka akan menjadi bom waktu yang suatu saat nanti akan meledak. Apabila itu terjadi akan mengganggu stabilitas dan keamanan daerah. Karena pologi masyarakat Pelalawan cenderung tidak ingin berkonflik untuk sementara bom waktu konflik masih bisa diredam. Namun apabila tidak segera di atasi, maka bom waktu konflik sosial di Kabupaten Pelalawan tinggal menunggu waktu untuk meledak sebagai mana daerah-daerah lain di Indonesia banyak terlibat konflik karena pemerintah tidak memberikan solusi yang tepat. Maka demi kebaikan semua pihak dan pembangunan perdamaian di Kabupaten Pelalawan sudah seharusnya dilakukan berbagai cara dan Usaha untuk melakukan tindakan preventif agar konflik tidak terjadi dan mencari berbagai solusi untuk mengatasi konflik yang terjadi.

Kabupaten Pelalawan memiliki potensi yang besar baik sumber daya alam yang dimiliki maupun potensi yang lainnya. Keberagaman ini mengindikasikan bahwa potensi konflik itu berkaitan erat dengan sumber daya alam yang ada, disamping itu juga ada kepentingan politik daerah yang marak terjadi belakangan ini. Keberhasilan kekuasaan di pemerintahan memberi dampak yang signifikan terhadap kehidupan sosial masyarakat. Kehidupan sosial masyarakat yang dahulu diikat oleh ikatan kekeluargaan yang erat, sekarang dipisahkan oleh



kepentingan politik. Politik lokal telah menceraiberaikan tatanan kekeluargaan, suku, antar desa, antar pemangku adat, kerukunan dan kebersamaan masyarakat tempat.

Keberagaman agama di Kabupaten Pelalawan menjadikan kabupaten ini kaya akan nilai-nilai agama, walaupun yang paling dominan adalah agama islam yang tinggikan toleransi antar sesama agama, memberikan warna yang khas terhadap kehidupan agama di kabupaten ini.

Perbedaan terhadap konflik yang ada di Kabupaten Pelalawan dengan cara memberikan pemahaman kepada masyarakat maupun pihak-pihak yang terlibat konflik bahwa perdamaian itu sangat penting dan komitmen yang kuat dari pemerintah daerah untuk selalu menjaga kerukunan diantara masyarakat dan umat beragama, antar suku, yang mempunyai latar belakang pendidikan yang berbeda serta tingkat strata sosial yang berbeda pula. Disanalah peran penting pemerintah dalam hal ini Kesbangpol, Kepolisian dan TNI serta unsur-unsur lainnya dalam menjaga perdamaian di Kabupaten Pelalawan.

5.3.3 Faktor Yang Mempengaruhi Usaha Pengelolaan Dan Resolusi Konflik

Dapat beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi Usaha manajemen konflik yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pelalawan yakni pertama faktor yang di mana sampai saat ini tidak ada SOP yang jelas mengenai suatu pengelolaan konflik sosial yang terjadi di Kabupaten Pelalawan, disahkannya Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial membutuhkan persiapan yang besar



bagi Pemerintah Daerah. Pengelolaan dan penyelesaian konflik sosial dilakukan berdasarkan tupoksi masing-masing instansi dan mereka bekerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

Maksud Standar Operasional Prosedur dalam rangka Penanganan Konflik Sosial ini dibuat dimaksudkan untuk dijadikan pedoman bagi pemerintah dalam penanganan konflik sosial secara komprehensif, terintegratif dan sistematis dengan melibatkan para stakeholder dan unsur terkait lainnya sehingga tercapai sebuah sinergitas dalam pelaksanaan penanganan konflik sosial yang terjadi. Selanjutnya Standar Operasional Prosedur Penanganan Konflik Sosial ini dibuat bertujuan sebagai pedoman dalam pelaksanaan tugas dilapangan guna memperoleh hasil yang optimal dengan pola kerja yang efektif dan efisien.

Kedua, faktor kurangnya anggaran. Anggaran sektor publik memiliki beberapa fungsi utama, yaitu Anggaran sebagai alat perencanaan. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.

Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanpa anggaran pemerintah tidak dapat menghindari pemborosan-pemborosan pengeluaran. Bahkan tidak berlebihan jika dikatakan bahwa setiap oknum pemerintah dapat dikendalikan oleh anggaran.

Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari





Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mengacukan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.

adanya *overspending*, *underspending* dan salah sasaran dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas.

Beberapa kegiatan yang akan diUsahkan oleh Pemerintah Kabupaten Pelalawan dalam pengelolaan konflik selama ini dihadapkan dengan kurangnya anggaran sehingga Pemerintah Daerah cenderung melakukan Usaha yang bersifat insidental.

Pelaksanaan kegiatan Ketiga, faktor kurangnya Sumber Daya Manusia yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah sebagai praktisi pengelola konflik. Faktor kurangnya sumberdaya manusia dalam pengelolaan konflik dirasa sangat kurang sekali melihat sangat begitu banyaknya jenis konflik yang dihadapi maka dibutuhkan sumberdaya manusia yang profesional dalam penanganannya. Se jauh ini penanganan konflik sosial di Kabupaten Pelalawan masih terbatas pada masing-masing lembaga. Sudah dapat dipastikan bahwa penanganannya sesuai dengan potensi sumberdaya manusia di lembaga tersebut.