

PENGATURAN KERANGKA HUKUM ALTERNATIF PENANGANAN KONFLIK SOSIAL: STUDI TERHADAP UPAYA PELESTARIAN DAN PEMBERDAYAAN LEMBAGA ADAT KABUPATEN BELU PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR*

Inocentius Samuel**

ABSTRACT

The strengthening of the legal framework for alternative social conflict resolution is intended to obtain formal and strong legitimation in the regulation hierarchy. That legitimation is the foundation for empowering the institution for management of alternative social conflict resolution. As a result, the thought of this research study focussed on three legal questions, first: the type, typology and mechanism of social conflict resolution in Belu district, second, legal thought on the argumentation of local legislation on sustainability and empower of local customs institutions and third is the scope of the substance of local regulations. The research study completed with the wrapping up that the social conflict in Belu is a kind of horizontal and vertical conflicts which the dominance caused is in the category of conflict transformation. Whereas, the argumentation on local legislation can be instituted in 1945 Indonesia Constitution, Law Number 32 Year 2004 on Local Government, Internal Affairs Ministerial Decree and the one significant thing is the draft law on Social Conflict Management which has been discussed by the Legislative Council of DPR RI as the initiative law from DPR. Finally, the significant substance that should be stipulated in that local draft law is the structure of local custom institution, their role and its functions, which is included applying of local wisdom of Belu people for conflict resolution

Kata Kunci: Kerangka Hukum Alternatif, Penanganan Konflik Sosial.

I. PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Keanekaragaman suku, agama, ras, dan budaya dengan jumlah penduduk lebih dari 220 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 menempatkan Indonesia sebagai negara yang rawan konflik. Sejak memasuki era tahun 1990-an, Indonesia dilanda berbagai konflik yang telah memakan ribuan jiwa

* Ringkasan Laporan Penelitian Individual Tahun 2008

** Peneliti Muda Bidang Hukum, Pusat Pengkajian dan Informasi Sekretariat Jenderal DPRRI.



manusia dan kerusakan harta benda, seperti antara tahun 1995-1996 terjadi kerusuhan di Situbondo dan Tasikmalaya. Pada tahun 1996-1997 dan tahun 2001 terjadi konflik antara suku Dayak dan Madura di Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur yang mengakibatkan kematian lebih dari 1000 jiwa. Di Maluku tidak kurang dari 5.000 jiwa meninggal dalam konflik antara Kristen dan Muslim yang dimulai pada Januari 1999. Kemudian di Timor Timur diperkirakan 1000 jiwa terbunuh dan 200.000 pengungsi dalam kekerasan yang terjadi setelah jajak pendapat di Timtim. Hal yang serupa juga terjadi di bagian lainnya seperti di Aceh, dan Papua, serta korban Bom di Bali pada tahun 2002 (Jacques Bertrand, tanpa tahun: 1). Konflik sosial telah meninggalkan luka bathin yang mengharukan bagi korban dan para pihak yang terlibat dalam konflik (CSPS, 2006: 23)

Pemerintah terus melakukan upaya penanganan konflik sosial ini dengan menerapkan strategi penanganan pencegahan konflik sebelum terjadi konflik, penghentian kekerasan pada saat konflik, dan pemulihan setelah konflik (Bappenas, 2005: 74). Dari perspektif kerangka hukum, berbagai upaya terus dilakukan berdasarkan kerangka hukum yang ada, termasuk berinisiatif untuk membentuk kerangka regulasi baru dalam ben-

tuk Undang-Undang tentang Penanganan Konflik Sosial. Namun, penanganan konflik sosial yang hanya mengedepankan peran Pemerintah atau organisasi formal negara seperti pengadilan belumlah memadai dalam menyelesaikan konflik secara mendalam sampai ke akar permasalahannya. Oleh karena itu, muncul pemikiran untuk memberikan peran kepada masyarakat itu sendiri, terutama masyarakat lokal untuk menggunakan berbagai potensi, termasuk kearifan lokal yang dimilikinya untuk menyelesaikan berbagai konflik sosial yang terjadi. Model alternatif yang dimaksudkan adalah model penyelesaian konflik sosial yang tidak melibatkan institusi resmi negara. Oleh Janurius Koli Bau, model penyelesaian konflik seperti ini disebutkan juga sebagai model penyelesaian konflik yang memanfaatkan modal sosial (Janurius Koli Bau, 2008: tanpa halaman).

Pemikiran mengenai pentingnya penguatan kerangka hukum alternatif penanganan konflik sosial paling tidak dapat ditemukan dalam dua perkembangan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan pada saat ini, yaitu pertama, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Program Legislasi Nasional tahun 2009 mencantumkan RUU Penanganan Konflik Sosial sebagai salah satu RUU Usul Inisiatif, sebe-



lum mengakhiri masa baktinya pada tahun 2009 ini. Di samping itu, salah satu Kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Timur, yaitu Kabupaten Belu pada saat ini sedang memproses Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelestarian dan Pemberdayaan Lembaga Adat. Hal ini pulalah yang menjadi dasar bagi pilihan terhadap proses yang terjadi di Kabupaten Belu sebagai obyek dari penelitian ini.

B. Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian

Uraian di atas menggambarkan permasalahan yang muncul dalam penyelesaian konflik sosial, bahwa dari satu sisi mekanisme alternatif penanganan konflik sosial ini sangat diperlukan, karena perlu mengisi kelemahan dalam mekanisme formal yang melibatkan negara dengan model yang secara substantif dapat menyelesaikan masalah sampai ke akar-akarnya yang memberikan peran kepada masyarakat sendiri memanfaatkan kearifan lokal yang sudah secara turun temurun mereka miliki. Namun, pada sisi lain mekanisme tersebut belum memiliki kerangka hukum yang kuat agar proses penanganan konflik alternatif ini diakui sebagai mekanisme resmi dan mengikat dalam penanganan konflik sosial.

Dengan demikian, penelitian ini akan difokuskan pada 3 (tiga) permasalahan, yaitu:

1. Bagaimana karakter konflik sosial yang terjadi di Kabupaten Belu?
2. Bagaimana kerangka hukum yang memungkinkan terbentuknya suatu peraturan daerah yang memperkuat kelembagaan adat dengan salah satu perannya menyelesaikan konflik sosial setempat?
3. Bagaimana formulasi pengaturan penguatan lembaga adat yang dapat dituangkan dalam suatu peraturan daerah di Kabupaten Belu?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Karakter atau tipologi konflik sosial yang terjadi di Kabupaten Belu.
2. Kerangka hukum yang menjadi dasar bagi terbentuknya suatu peraturan daerah yang memperkuat kelembagaan adat yang mengakui salah satu perannya dalam penanganan konflik sosial setempat.
3. Formulasi pengaturan penguatan lembaga adat yang dapat dituangkan dalam suatu peraturan daerah

Kegunaan penelitian ini adalah untuk tujuan teoritis dalam rangka



pengembangan ilmu hukum di bidang penyelesaian sengketa pada umumnya, dan khususnya penyelesaian konflik sosial. Sedangkan kegunaan praktis dapat dijadikan bahan masukan bagi pembahasan RUU Penanganan Konflik Sosial di Indonesia yang sekarang sedang dibahas di DPR RI dan di samping memberikan dorongan bagi pentingnya daerah-daerah memperkuat lembaga adat melalui pembentukan peraturan daerah.

D. Kerangka Pemikiran

Ada tiga kerangka pemikiran penting yang menjelaskan penelitian ini, yaitu pertama adalah teori mengenai konflik sosial itu sendiri. Kedua adalah alternatif penanganan konflik sosial. Ketiga adalah konsep penguatan kerangka hukum alternatif penanganan konflik sosial.

1. Pengertian dan sebab-sebab Konflik Sosial

Konflik adalah hubungan antara dua pihak atau lebih (individu atau kelompok) yang memiliki atau merasa memiliki sasaran-sasaran yang tidak sejalan (Chris Mitchel dalam Simon Fisher, 2001: 4). Konflik menjadi konflik sosial apabila lebih menekankan dan menggambarkan aspek keterlibatan sekelompok masyarakat. Oleh karena itu, ketika berbicara mengenai konflik sosial, itu tidak berbicara mengenai perselisihan

antara dua orang individu. Selanjutnya, dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penanganan Konflik Sosial, konflik sosial didefinisikan sebagai situasi dan kondisi dimana terjadi pertentangan dan kekerasan dalam menyelesaikan masalah antara sesama anggota masyarakat, antara masyarakat dengan pemerintah maupun antara masyarakat dengan organisasi bisnis di suatu wilayah (Perhimpunan Indonesia Damai, 2009:10). Rumusan yang kemudian menjadi acuan dalam penelitian ini adalah sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 RUU tentang Penanganan Konflik Sosial, yaitu: pertentangan fisik antara dua atau lebih kelompok atau golongan yang mengakibatkan korban jiwa, hilangnya rasa aman, rusaknya pranata sosial, kerugian harta benda, renggangnya hubungan sosial antar warga masyarakat, disintegrasi nasional dan terhambatnya proses pembangunan dalam pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Pengertian konflik tersebut di atas, dapat dijelaskan pula dari perspektif penahapan konflik. Salah satu penahapan yang menggambarkan tentang konflik adalah bahwa konflik melalui 5 (lima) tahapan, yaitu pra konflik, konfrontasi, krisis, akibat konflik, dan pasca konflik (Simon Fisher, dkk. 2000: 19). Pertama, Prakonflik adalah keadaan di mana terdapat



suatu ketidaksesuaian sasaran di antara dua pihak atau lebih, sehingga timbul konflik. Potensi terjadi konfrontasi sudah ada, mungkin ada upaya untuk tidak dilanjutkan, atau menghindari dari konfrontasi. Kedua, konfrontasi yaitu tahap ketika konflik menjadi semakin terbuka, terdapat kegiatan demonstrasi, bahkan kekerasan pada tingkatan rendah. Ketiga, tahap krisis, merupakan puncak konflik, ketegangan atau kekerasan terjadi paling hebat, misalnya keadaan perang, dan terdapat korban yang terbunuh. Keempat, akibat konflik, pada saat ini salah satu pihak mungkin menaklukkan pihak lain, salah satu pihak mungkin menyerah, kedua belah pihak setuju bernegosiasi. Dalam tahap ini, tingkat ketegangan agak menurun. Kelima, pasca konflik yaitu situasi diselesaikan dengan cara mengakhiri berbagai konfrontasi kekerasan, ketegangan berkurang dan hubungan mengarah ke lebih normal di antara kedua pihak. Namun jika isu-isu dan masalah-masalah tidak diselesaikan dengan baik, tahap ini sering kembali lagi menjadi situasi pra-konflik.

Selanjutnya, sebab-sebab konflik juga dapat diterangkan dengan 6 (enam) teori (Simon Fisher dkk, 2001: 8), yaitu:

a. Teori Hubungan Masyarakat, yaitu konflik disebabkan oleh polarisasi yang terus terjadi.

ketidakpercayaan dan permusuhan di antara kelompok yang berbeda dalam suatu masyarakat.

- b. Teori Negosiasi Prinsip, yaitu teori yang menerangkan bahwa konflik disebabkan oleh posisi-posisi yang tidak selaras dan perbedaan pandangan tentang konflik oleh pihak-pihak yang mengalami konflik.
- c. Teori Kebutuhan manusia, yaitu teori yang menjelaskan bahwa konflik yang berakar dalam atau disebabkan oleh kebutuhan dasar manusia-fisik mental dan sosial-yang tidak terpenuhi atau dihalangi. Keamanan, identitas, pengakuan, partisipasi, dan otonomi sering merupakan inti pembicaraan.
- d. Teori Identitas, yaitu konflik disebabkan karena identitas yang terancam, yang sering berakar pada hilangnya sesuatu atau karena penderitaan masa lalu yang tidak terselesaikan.
- e. Teori kesalahpahaman antar budaya adalah suatu konflik yang berangkat dari asumsi bahwa konflik disebabkan oleh ketidakcocokan dalam cara-cara komunikasi di antara berbagai budaya yang berbeda.
- f. Teori transformasi konflik, yaitu suatu konflik yang disebabkan oleh masalah-masalah



ketidaksetaraan dan ketidakadilan yang muncul sebagai masalah-masalah sosial, budaya dan ekonomi. Sasaran yang ingin dicapai oleh teori ini adalah (a) mengubah berbagai struktur dan kerangka kerja yang menyebabkan ketidaksetaraan dan ketidakadilan, termasuk kesenjangan ekonomi; (b) meningkatkan jalinan hubungan dan sikap jangka panjang di antara pihak-pihak yang mengalami konflik; dan (c) mengembangkan berbagai proses dan sistem untuk mempromosikan pemberdayaan, keadilan, perdamaian, pengampunan, rekonsiliasi, pengakuan.

2. Tipologi Konflik

Secara teoritis, terdapat tiga tipologi konflik, yaitu konflik horisontal, konflik vertikal, dan konflik diagonal (Bappenas, 2005: 7). Konflik horisontal adalah konflik yang terjadi antar kelompok agama, kelompok pendatang, penduduk asli, kelompok etnis, suku, atau organisasi bisnis/badan usaha yang berada di lokasi setempat. Tipologi konflik horisontal mempunyai asumsi bahwa konflik sudah terjadi dan menyebar ke berbagai aspek sosial, ekonomi, politik dan kekerasan fisik di antara kelompok-kelompok masyarakat. Konflik vertikal adalah konflik yang terjadi antara pemerintah de-

ngan kelompok-kelompok sosial masyarakat tertentu. Konflik terjadi akibat dari proses pembuatan kebijakan pemerintah yang tidak partisipatif dan pada tahap berikutnya memunculkan perbedaan pendapat, pertentangan, kekerasan serta separatisme. Konflik diagonal, yaitu konflik yang melibatkan pihak-pihak dalam konflik vertikal dan horisontal (Perhimpunan Indonesia Damai, 2009: 25-26).

3. Penanganan Konflik Sosial

Uraian terhadap penanganan konflik dapat dilihat dari dua kategori, yaitu pertama adalah dari perspektif waktu dan kegiatan, yaitu penanganan pada saat sebelum terjadi konflik dalam bentuk kegiatan pencegahan konflik, kegiatan pada saat konflik dalam bentuk kegiatan penghentian kekerasan dan pertolongan korban, serta pemulihan pada saat setelah konflik (Bappenas, 2005: 26).

Pendekatan kedua dalam memahami penanganan konflik adalah dilihat dari sasaran yang ingin dicapai. Dalam perspektif ini penanganan konflik meliputi pencegahan konflik, penyelesaian konflik, pengelolaan konflik, resolusi konflik, dan transformasi konflik (Simon Fisher dkk, 2000:7). Pencegahan konflik bertujuan untuk mencegah timbulnya konflik yang keras. Penyelesaian konflik bertujuan untuk mengakhiri perilaku



kekerasan melalui suatu persetujuan perdamaian. Pengelolaan konflik bertujuan untuk membatasi dan menghindari kekerasan dengan mendorong perubahan perilaku yang positif bagi pihak-pihak yang terlibat. Resolusi konflik menangani sebab-sebab konflik dan berusaha membangun hubungan baru dan yang bisa tahan lama di antara kelompok-kelompok yang bermusuhan. Transformasi konflik mengatasi sumber-sumber konflik sosial dan politik yang lebih luas dan berusaha mengubah kekuatan negatif dari peperangan menjadi kekuatan sosial dan politik yang positif. Transformasi konflik dilihat pula sebagai upaya yang mendalam dalam resolusi konflik (Lambang Triyono Ed., 2004: 59).

4. Model Alternatif Penanganan Konflik

Konsep alternatif penanganan konflik sosial, sejalan dengan pemikiran dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Munculnya model alternatif penyelesaian sengketa, sesungguhnya merupakan kritik terhadap kelemahan dari model konvensional yang lambat, biaya mahal, tidak mencerminkan keadilan, bahkan manipulatif dan koruptif.

Dalam konteks penanganan konflik sosial, maka ada dua kon-

sep dan pemikiran penting yang melatarbelakanginya, yaitu pertama adalah konsep keadilan restoratif (*Restorative Justice*) (Bagir Manan, 2006: 21), dan kedua adalah penyelesaian konflik melalui mekanisme kearifan lokal (*Indigenous Conflict Management Mechanism*) (*Community-Based Traditional Indigenous Mediation; Community-Based Conflict Mitigation; Grassroots Approaches to Peace*) (Creative Associates International, 2009: tanpa nomor halaman).

Penyelesaian konflik melalui kearifan lokal adalah suatu model penyelesaian konflik sosial yang melibatkan orang atau tokoh masyarakat setempat dan mekanisme penyelesaian sengketa/pengambilan keputusan lokal dalam menangani konflik yang terjadi dalam masyarakat atau antar masyarakat. Tujuan dari model ini adalah untuk menyelesaikan konflik tanpa melibatkan atau bergantung pada institusi penyelesaian sengketa negara/pemerintah, yang tentunya tanpa melibatkan polisi atau struktur-struktur luar/lembaga luar lainnya. Dengan model ini, hasil yang diharapkan adalah negosiasi secara lokal dapat mengarah kepada suatu kesepakatan untuk menjaga agar masyarakat tetap dapat hidup berdampingan dan berkomunikasi positif, menciptakan suasana di mana penduduk desa maupun kota dapat hidup



bersama, berusaha/berdagang, walaupun pihak militer menyatakan situasi tidak aman. Model ini dapat digunakan, dalam semua tahap penanganan konflik sosial. Dengan model ini, konflik dapat diselesaikan sebelum eskalasinya meluas atau mencegah munculnya kembali kekerasan atau ketegangan setelah suasana damai.

Keadilan restoratif dapat dikaitkan dengan sistem perdamaian yang berlaku dalam masyarakat hukum Indonesia. Akhirnya di Indonesia justru "dihapuskan" dengan ungkapan "meskipun sudah ada perdamaian, perkara tetap diteruskan" (Bagir Manan, 2006: 22). Beberapa unsur penting dari konsep keadilan restoratif adalah:

- a. Lebih ditujukan pada kejahatan terhadap sesama individu/masyarakat dari pada kejahatan terhadap Negara.
- b. Pihak korban memainkan peran yang utama dalam proses penyelesaian masalah dan dapat mengajukan tuntutan sebagai kompensasi kepada pelaku.
- c. *Restoratif Justice* lebih mengutamakan peran dari para pihak sendiri dalam menyelesaikan masalah, bukan semata-mata penyelesaian hukum, tetapi memberikan kesempatan kepada para pihak yang terlibat untuk menentukan solusi, rekonsiliasi, dan membangun

kembali hubungan yang baik antara korban dan pelaku.

- d. Mengedepankan tanggungjawab bersama para pihak (pelaku dan korban) untuk membangun kembali situasi atau kondisi yang baik dalam masyarakat.
- e. Menekankan pendekatan yang seimbang antara kepentingan pelaku, korban dan masyarakat.

5. Penguatan Kerangka Regulasi Penanganan Konflik Sosial.

Pemikiran mengenai penguatan kerangka regulasi penanganan konflik sosial mengacu kepada sistem norma dalam ketentuan mengenai jenis dan hirarkhi peraturan per-undang-undangan. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Selanjutnya, di dalam Pasal 7 ayat (5) dirumuskan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-



undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Artinya bahwa susunan dari norma di atas sudah menggambarkan tingkat kekuatannya. Dalam konteks penanganan konflik sosial, maka penguatan kerangka regulasi berarti pengaturan dengan tujuan untuk mengakui keberadaan penyelesaian alternatif penanganan konflik sosial dalam bentuk UU yang memiliki kekuatan hukum yang kuat di bawah Undang-undang Dasar 1945. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pembentukan peraturan daerah merupakan suatu bentuk penguatan kerangka regulasi pada tingkat daerah berdasarkan kewenangan yang dimiliki daerah dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 bahwa pemerintahan daerah berhak membentuk peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian tentang Penguatan Kerangka Hukum Alternatif Penanganan Konflik Sosial: Studi terhadap Pelestarian dan Pemberdayaan Lembaga Adat Belu, NTT merupakan suatu penelitian yuridis normatif dan empiris. Penelitian yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang melakukan ana-

lisis terhadap norma-norma yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penanganan konflik sosial, serta eksistensi dari lembaga adat di daerah masing-masing dengan salah satu fungsi yang diharapkan adalah melakukan penyelesaian konflik sosial yang terjadi di lingkungan masyarakat setempat.

2. Data dan Lokasi Penelitian.

Sesuai dengan jenis penelitian ini, maka data yang diperlukan adalah data sekunder dan primer. Data sekunder meliputi peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar bagi pemerintah dalam menyelesaikan konflik sosial, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan daerah untuk memperkuat lembaga adat, produk hukum termasuk draft Raperda penguatan lembaga adat yang sedang dibahas dan diproses, serta literature mengenai lembaga adat Belu. Sedangkan data primer yang diperlukan berupa hasil wawancara dengan para tokoh adat, tokoh masyarakat, akademisi dan Anggota DPRD, pejabat pemerintah, serta anggota organisasi masyarakat di Kabupaten Belu.

Untuk memperoleh data tersebut, peneliti berkesempatan beberapa kali ke Atambua, di samping melalui jadual kegiatan penelitian, juga hadir sebagai nara



sumber dalam kegiatan penguatan kapasitas DPRD dalam pembentukan peraturan daerah, dan khususnya memberikan asistensi sebagai nara sumber dalam penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Pelestarian dan Pemberdayaan Lembaga Adat Belu. Untuk itu, peneliti hadir dalam workshop dan kegiatan *Focus Group Discussion (FGD)* yang diselenggarakan dalam rangka pembentukan peraturan daerah tentang pelestarian dan pemberdayaan lembaga adat. Dalam berbagai kesempatan tersebut, Peneliti melakukan wawancara dan mendengar pendapat dari beberapa nara sumber.

3. Analisis Data

Data yang terkumpul atau diperoleh, baik data sekunder maupun primer disusun dan dianalisis secara kualitatif sesuai dengan permasalahan-permasalahan yang telah dirumuskan.

II. PEMBAHASAN

A. Tipologi, Sebab dan Model Penyelesaian Konflik Sosial di Kabupaten Belu

Suster (disingkat Sr.) Sesilia dari Forum Peduli Perempuan dan Anak (FPPA) dalam wawancara penulis yang dilaksanakan pada tanggal 12 Oktober 2008, mengemukakan bahwa konflik di Belu dimulai sejak tahun 1999.

Konflik terjadi antara pengungsi dengan pengungsi, pengungsi dengan penduduk lokal, dan bahkan pengungsi dengan organisasi internasional seperti *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN ESCAP)*, serta pengungsi dengan pemerintah. Konflik tersebut dipicu oleh beberapa faktor, seperti masalah tanah, program bantuan pemerintah Bantuan Langsung Tunai (BLT), tindakan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Beberapa kerusuhan atau konflik yang pernah terjadi antara lain peristiwa pencemaran hosti di Gereja Katolik dan penculikan anak perempuan.

Sr. Sesilia menilai, Pemerintah setempat belum melakukan upaya maksimal untuk menyelesaikan konflik yang ada. Salah satu program yang sudah lama dijanjikan Pemerintah dan masih ditunggu realisasinya adalah pembangunan Rumah Aman (tempat penampungan korban kekerasan). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) belum mengalokasikan dana untuk penanganan korban kekerasan/konflik. Upaya penyelesaian konflik yang dilakukan adalah: penegakan hukum dan upaya rekonsiliasi. Dalam upaya rekonsiliasi ini, peran forum forum yang ada sangat signifikan.

FPPA melakukan berbagai aktivitas penyelesaian berbagai persoalan sosial dan konflik sebagai-



mana tergambar dalam tabel berikut ini:

Tabel Kegiatan FPPA

NO	BULAN/TAHUN	URAIAN	JUMLAH	TUJUAN
1	Juni 2004	Penjualan Anak Wanita bawah umur 18 tahun	32 orang	Medan
2	Oktober 2004	Penjualan Wanita	23 orang	Batam
3	Desember 2004	Penggagulan Pengiriman Wanita Asal TTS	17 orang	Belawan
4	Pebruari 2005	Penggagulan pengiriman wanita TTS dan Belu	21 orang	Malaysia
5	Agustus 2005	Penggagulan pengiriman wanita TTS	31 orang	Malaysia
6	September 2005	Penggagulan pengiriman wanita TTS dan Belu	11 orang	Surabaya
7	Oktober 2005	Penggagulan pengiriman wanita TTS dan Belu	47 orang	Malaysia
8	November 2005	Penggagulan pengiriman wanita Belu, TTS dan Kupang	67 orang	Surabaya
9	Desember 2005	Penggagulan pengiriman wanita	51 orang	Malaysia via Sankar
10	Januari 2006	Penggagulan pengiriman wanita Belu	57 orang	Surabaya
11	Maret 2006	Penggagulan pengiriman wanita Belu	36 orang	Malaysia via Belau
12	April 2006	Penggagulan pengiriman wanita TTS dan TTS	47 orang	Malaysia via Belawan
13	Mei 2006	Penggagulan pengiriman wanita Belu dan TTS	12 orang	Malaysia via Batara
14	September 2006	Penggagulan pengiriman wanita Belu	4 orang	Indonesia via Atapapu

Selanjutnya januarius Koli Bau, Antropolog asal Belu dalam wawancara yang dilakukan penulis tanggal 11 Oktober 2008 menyampaikan bahwa NTT, khususnya Belu pada awalnya tidak menduga akan menampung warga baru eks Tim Tim. Langkah anti-sipasi yang perlu dilakukan adalah upaya Rekonsiliasi oleh Pemerintah dan repatriasi. Ada alasan mengapa beberapa komponen belum merencanakan untuk pulang, teru-

tama PNS, TNI, POLRI, karena pertimbangan jaminan hidup yang akan diperoleh kalau sudah kembali ke Timor Leste. Persoalan yang paling serious adalah masalah daya tampung karena Belu hanya mampu menampung 50 ribu KK.

Untuk itu, yang lain diusahakan adalah program trans-migrasi. Namun persoalannya, mentalitas mereka untuk bertrans-migrasi juga belum siap. Sudah pernah mengikuti program trans-migrasi ke Sumba, tetapi kemudian kembali lagi ke Belu. Program yang lain adalah cari kerja ke Kalimantan atau ke Malaysia. Data warga eks timtim di sini waktu pembagian uang tunai 12 ribu KK. Data yang diajukan oleh Fo-



rum Kemanusiaan Warga Eks Tim-tim 16 ribu, bahkan masih ada 4200 KK yang belum dapat.

Dalam kasus demonstrasi terhadap pembagian B.I.T, beberapa pengurus organisasi eks warga TimTim harus mempertanggungjawabkannya secara hukum, dan ada yang sudah dibebaskan, selesai menjalankan hukuman di penjara. Pada sisi lain memang warga eks Timtim ini menilai Pemerintah "tidak becus" mengurus warga yang terlanjur mencintai merah putih.

Secara keseluruhan, beberapa potensi konflik sosial yang bisa saja terjadi adalah:

1. Masalah lahan garapan (lahan terbatas, mereka melakukan perambahan terhadap hutang lindung dan hutang industry).
2. Lahan perumahan juga terbatas. Jarak antar rumah cuma 3 (tiga) meter, sehingga tidak dapat menanam dan bercocok tanam. Masalah yang muncul krisis kepercayaan kepada Pemerintah. Upaya *resettlemen* pernah coba dilakukan, tetapi karena rumah dapat, sedangkan tanah garapan tidak ada, maka menimbulkan masalah untuk mata pencaharian. Warga lokal sudah tidak tahan lagi, sehingga mereka menolak dan menuntut kembalinya tanah-tanah dan tidak diperkenankan menggarap lahan, karena merusak lingkungan.

3. Masalah kemiskinan juga sangat dominan, karena warga lokal saja lapar, apa lagi yang warga baru. Demikian pula persoalan kesehatan dan pendidikan.

4. Selanjutnya adalah masalah kesehatan, pendidikan, remaja, lapangan kerja, seleksi PNS yang dinilai diskriminatif terhadap warga eks TimTim.

Pada pihak lain, Bpk Blasius Manek, tokoh adat dan Anggota DPRD Kabupaten Belu dalam wawancara pada tanggal 14 Oktober 2008 menuturkan bahwa krisis sosial di Belu semakin berkembang dan kritis dengan kedatangan warga baru eks pengungsi Tim Tim. Salah satu persoalan yang menjadi sebab dari krisis tersebut adalah masalah tanah. Warga baru ini menempati tanah-tanah yang tidak ada untuk garapannya, sempit dan tidak subur. Bersamaan dengan keberadaan mereka, kebakaran hutan semakin sering terjadi, ekosistem semakin terganggu, apabila sebelumnya kita masih bisa melihat rusa, sekarang sudah tidak ada lagi.

Dalam kaitannya dengan lembaga adat, terjadi proses pengrusakan pranata sosial. Ada pemaksaan untuk uniformitas. Peran militer juga terlalu dominan. Ke depan memang perlu memberikan peran kepada tokoh-tokoh adat



dalam aktivitas publik dan pembangunan.

Informasi lain mengenai krisis dan konflik sosial diperoleh dari Bapak Mateus dari Forum Masyarakat Eks TimTim dalam wawancara yang dilaksanakan pada tanggal 13 Oktober 2008. Mereka sangat mendambakan adanya Peraturan Daerah yang mengakomodasi kepentingan semua kelompok lokal, termasuk WNI eks Timtim. Di kalangan eks TimTim memang terdapat beberapa masalah sosial seperti perjudian, prostitusi, ilegal pasing. Sangat diharapkan agar Perda yang dihasilkan oleh Pemerintah berdasarkan atau memperhatikan faktor religius, sosiologis, filosofis, juridis, moral dan kemanusiaan. Pak Mateus menekankan lagi bahwa peran militer masih sangat kuat. Sangat diharapkan adanya kerjasama yang baik antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Timor Leste, supaya rekonsiliasi tetap berjalan melalui mediasi. Di samping itu, warga eks TimTim diberikan peluang untuk transmigrasi nasional/tidak dengan lokal/*resettlement* rumah dengan pekarangan yang luas, dan tanah garapan. Masalah yang kemudian muncul adalah krisis kepercayaan terhadap Pemerintah. Mateus menekankan lagi pentingnya program *resettlement* dengan lahan garapan yang memadai.

Dari hasil data yang diuraikan di atas, maka sampai pada pemikiran bahwa tipologi konflik yang terjadi di Belu dalam beberapa kasus merupakan konflik sosial yang bersifat vertikal, misalnya dalam kaitannya dengan kebijakan pembagain BLT, namun dalam beberapa kasus muncul konflik horisontal. Konflik horisontal ini baik antara warga asli maupun antara warga asli dengan pendatang baru dari warga eks Timtim. Sebab utama dari munculnya konflik sosial ini adalah untuk konflik vertikal berkaitan kebijakan pemerintah yang tidak memihak kepada rakyat, arogansi serta keterlibatan aparaturnegara (keamanan) dalam perdagangan ilegal. Sedangkan untuk konflik horisontal, persoalan pemicunya adalah perebutan sumber daya alam, seperti masalah tanah/penguasaan lahan, kemiskinan, perjudian, dan minum-minuman keras yang berdampak perkelahian antara kampung. Dari segi sebab-sebab konflik, maka sebab yang paling dominan adalah transformasi konflik dan teori kebutuhan manusia. Artinya, konflik yang terjadi lebih karena persoalan memenuhi kebutuhan pokok dan dasar, serta persoalan ketidakadilan. Model penyelesaian yang dilakukan masih didominasi oleh Peran lembaga-lembaga formal negara. Ada beberapa masalah yang diselesaikan oleh organisasi



kemasyaratakan, tetapi peran dari lembaga adat masih belum muncul.

B. Kerangka Hukum Pengaturan Lembaga Adat Dalam Peraturan Daerah

Pertanyaan penting yang perlu dijelaskan jawabannya adalah bagaimana kerangka pemikiran hukum yang dapat membenarkan perlu penguatan lembaga adat dalam bentuk Peraturan Daerah. Beberapa argumentasi atau penjelasan terhadap masalah ini adalah ketentuan dalam UUD 1945, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan dan Keputusan Menteri Dalam Negeri, serta kesatuan sistem penanganan konflik sosial sebagaimana dirumuskan dalam UU Penanganan Konflik Sosial.

1. Dasar Konstitusional dalam UUD 1945

Ada 3 (tiga) Pasal dalam UUD 1945 yang dapat menjelaskan upaya penguatan peran lembaga adat melalui peraturan daerah. *Pertama* adalah ketentuan yuridis formal kewenangan daerah untuk mengeluarkan peraturan daerah, yaitu Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang membentuk Peraturan Daerah dan Peraturan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan. Artinya, ketika daerah ber-

pandangan bahwa penguatan peran lembaga adat ini merupakan bagian dari pelaksanaan otonomi daerah, maka dapat saja masing-masing daerah mengeluarkan peraturan daerah tentang pelestarian dan pemberdayaan lembaga adat.

Kedua, ketentuan yang berkaitan dengan substansi kelembagaan adat, yaitu Pasal 18 B ayat (2) yang menyatakan: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang. Artinya, ketika masyarakat setempat melihat dan merasakan bahwa mereka memiliki nilai-nilai luhur warisan budaya nenek moyang mereka, maka sangatlah kuat alasannya apabila mereka mengembangkannya dan menjadi bagian penting dalam upaya pembangunan di daerah, termasuk pembangunan perdamaian dalam rangka penanganan konflik.

Ketiga, Pasal 32 ayat (1) ditegaskan bahwa: Negara menunjukkan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.



2. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Ada beberapa pasal yang secara substantial mendorong daerah-daerah memperkuat peran lembaga adat.

Pertama, Pasal 22 huruf m UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban melestarikan nilai sosial budaya. Pasal ini mengisyaratkan bahwa upaya-upaya pemerintah daerah untuk melestarikan nilai sosial budaya harus dilaksanakan dan diatur secara komprehensif dalam Peraturan Daerah agar dapat mengikat seluruh warga masyarakat. Pelestarian nilai-nilai budaya dapat dilakukan melalui cara merevitalisasi nilai-nilai lama yang konstruktif mendukung pembangunan dan juga merevisi berbagai nilai budaya sesuai dengan perkembangan masyarakat agar dapat dijadikan obyek wisata di daerah.

Kedua, Pasal 211 Ayat (1) dan Ayat (2) secara eksplisit menyebutkan bahwa pembentukan lembaga kemasyarakatan dapat dilakukan di wilayah hukum terkecil yaitu desa dengan berpedomankan pada peraturan yang ada. Lembaga-lembaga tersebut memiliki tugas untuk membantu pemerintah dan sekaligus sebagai mitra dalam upaya memberdayakan masyarakat di desa. Dengan demikian ter-

lihat bahwa undang-undang secara eksplisit menyebut dan memberi tempat untuk pembentukan lembaga-lembaga adat dalam masyarakat.

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1997 tentang Pemberdayaan dan Pelestarian Serta Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-Kebiasaan Masyarakat, dan Lembaga Adat di Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 39 tahun 2007 tentang Pedoman Fasilitas Organisasi Kemasyarakatan Bidang Kebudayaan, Keraton, dan Lembaga Adat Dalam Pelestarian dan Pengembangan Budaya Daerah.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1997 dinyatakan bahwa adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan masyarakat dan lembaga adat yang diakui keberadaannya dan digunakan dalam kehidupan oleh masyarakat dan yang tumbuh berkembang di daerah-daerah adalah nilai-nilai dan ciri-ciri budaya serta kepribadian bangsa yang perlu diberdayakan, dibina dan dilestarikan.

Dalam ketentuan pasal 1 huruf d Permendagri 3 Tahun 1997 disebutkan secara nyata bahwa lembaga adat adalah sebuah organisasi kemasyarakatan baik yang se-



ngaja dibentuk atau yang secara wajar telah tumbuh dan berkembang dalam sejarah masyarakat yang bersangkutan, berhak dan berwenang untuk mengatur, mengurus dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan yang berkaitan dengan dan mengacu pada adat istiadat dan hukum adat yang berlaku.

Ketentuan ini ditegaskan lagi dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 39 Tahun 2007 pada bagian konsiderans menimbang yang menyatakan: upaya melestarikan dan mengembangkan tradisi adat budaya di daerah merupakan bagian dari langkah untuk memelihara ketahanan budaya bangsa sebagai pilar dari ketahanan nasional. Dengan demikian, organisasi kemasyarakatan bidang kebudayaan, keraton dan lembaga adat di daerah memiliki potensi besar untuk berperan serta dalam pengembangan dan pelestarian adat budaya.

Selanjutnya, dalam Permenagri Nomor 3 Tahun 1997 juga disebutkan bahwa salah satu hak dan kewajiban lembaga adat adalah menyelesaikan perselisihan yang menyangkut perkara adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat sepanjang penyelesaian itu tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Rumusan ini dapat dikembangkan lagi agar benar-benar memberikan peran yang kuat kepada lembaga adat

dalam melaksanakan fungsi penyelesaian sengketa atau perselisihan di masyarakat.

4. RUU Penanganan Konflik Sosial

Peristiwa tsunami di Aceh dan berbagai bencana yang dialami selama 5 tahun terakhir ini, mendorong pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Undang-Undang tersebut mendefinisikan bencana, termasuk bencana sosial yang memasukkan konflik sebagai bagian dari bencana. Namun, Undang-undang tersebut tidak menyadari perbedaan yang sangat besar antara bencana alam dan bencana sosial atau konflik. Oleh karena itu, Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 yang dibentuk dengan paradigma bencana alam tersebut tidak cocok untuk diterapkan bagi penanganan konflik sosial. Dengan pemikiran yang demikian, kehadiran RUU Penanganan Konflik Sosial dapat pula sebagai *lex specialis* dari Undang-Undang No. 24 Tahun 2007.

Beberapa ketentuan penting yang terkait dengan peraturan daerah mengenai pelestarian dan pemberdayaan lembaga adat ini adalah dalam Bab VI mengenai lembaga penyelesaian konflik,



Pasal 30 U.U. PKS menyatakan bahwa.

- (1) Penyelesaian konflik dapat dilakukan melalui komisi penyelesaian konflik sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (2) atau pranata adat.
- (2) Penyelesaian konflik yang dilakukan melalui komisi penyelesaian konflik hanya dapat dilakukan apabila penyelesaian konflik melalui pranata adat tidak berhasil.

Rumusan ini berarti, bahwa penyelesaian konflik sosial akan mengutamakan mekanisme penyelesaian melalui lembaga adat. Ketentuan ini, memberikan otonomi kepada masing-masing lembaga adat untuk mengembangkan sistem penyelesaian sengketa yang selama ini sudah hidup dan berkembang dalam komunitas adat masing-masing.

B. Penguatan Lembaga Adat Melalui Rancangan Peraturan Daerah tentang Lembaga Adat Belu

1. Gambaran Umum Masyarakat Belu dan Lembaga Adat Belu Serta Berbagai Pemikiran Mengenai Penguatan Kerangka Hukum Melalui Peraturan Daerah

Kabupaten Belu secara geografis terletak berbatasan langsung dengan Negara Timor Leste, berpenduduk 350.000 jiwa dan mendiami lahan seluas 2.240, 05

km². Dalam pelaksanaan tugas-tugas pembangunan kemasyarakatan, administrasi dan kemanusiaan, wilayah Kabupaten Belu terbagi dalam 24 Kecamatan dan 208 Desa dan Kelurahan. Data empirik memperlihatkan bahwa masyarakat Belu terdiri dari 5 (lima) kelompok etnik yakni Bunk atau Marac, Cina (keturunan), Dawan atau Atoin Meto (Manlea), Kemak, dan Tetun. (cf: James Fox, *Wehali Empire in Timor*, 1991: 82). Kehadiran kelima kelompok etnik tersebut sejak dahulu hingga kini mendiami 3 wilayah kesatuan adat yaitu Fehalaran, Lamaknen dan Wesci-Wehali.

Dalam peradabannya, terdapat perbedaan-perbedaan nilai kultur di antara suku-suku tersebut seperti dalam sistem adat perkawinan. Belu bagian utara menganut sistem matrilineal dan sebagian Belu bagian selatan menganut sistem patrilineal. Dalam perkembangan modern khususnya setelah dilaksanakannya sistem pemerintahan modern berdasarkan UU Pemerintah Daerah mulai dari UU No. 22 Tahun 1948 sampai pada UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, pemerintahan lokal tradisional tidak lagi mendapat pengakuan resmi dari pemerintah dan karena itu sebagian fungsi lembaga-lembaga adat, nilai, norma, tradisi dan simbol-simbolnya



tidak mendapat tempat dalam tata pemerintahan modern setelah kemerdekaan RI.

Proses pembuatan dan penetapan keputusan adat dilaksanakan oleh suatu rapat besar yang disebut "*Mon Metan*" dan dihadiri semua unsur dalam struktur adat. Rapat ini diselenggarakan di arena publik yang dinamakan *Ksadan*. Setiap orang duduk secara melingkar menurut stranya, dari lingkaran tertinggi sampai yang terendah. Pada lingkaran tertinggi hanya ada satu tempat duduk yakni untuk Lirai atau Loro, berurutan sesuai kelembagaan adat dalam struktur di atas. Keputusan yang diambil bersama di *ksadan* mengikat semua warga masyarakat. Dalam kasus-kasus pemeliharaan lingkungan hidup misalnya, warga lebih taat pada ketentuan yang dibuat di *ksadan* daripada Peraturan Desa. Perda atau UU sekalipun (Januaris Koli Bau, 2009: 17).

Adapun fungsi Uma Suku (Lembaga Adat) Belu diuraikan oleh Paul J. Asa bahwa setiap uma suku atau gabungan uma suku mempunyai fungsi pokok dalam urusan rohaniyah dan jasmaniah sebagai berikut:

- a. Memelihara sekumpulan harta pusaka dan memegang hak ulayat atas harta produktif seperti tanah dengan segala hak yang ada pada tanah itu.

- b. Menyelenggarakan upacara-upacara adat religius.
- c. Mengatur perkawinan, kelahiran, kematian, kenduri, dan lain-lain.
- d. Melakukan segala macam aktivitas gotong royong sebagai kesatuan.
- e. Melakukan usaha produktif dalam lapangan mata pencaharian hidup sebagai kesatuan.
- f. Merupakan kerangka bagi hubungan-hubungan antara kelas-kelas berlapis dalam masyarakat.
- g. Menjadi dasar dari organisasi politik (pemerintahan).
- h. Menyelesaikan segala macam perselisihan secara damai dan kekeluargaan.
- i. Memelihara kerukunan, kedamaian, dan keadilan.
- j. Membina dan memelihara norma-norma dan aturan-aturan adat istiadat (Paul J. Asa, 2005: 31).

Ignasius J. Kali Mau adalah seorang Loro (Raja) untuk Lembaga Adat Lamaknaen. Dalam wawancara penulis yang dilaksanakan pada tanggal 15 Februari 2009 di Belu setelah mengikuti FGD mengenai penyusunan Naskah Akademik Raperda tentang Pelestarian dan Pemberdayaan Lembaga Adat Belu, beliau menuturkan menuturkan bahwa lembaga adat ini menggunakan bahasa Buna (Manacn). Lembaga Adat Lamaknaen memiliki struk-



tur pemerintahan dengan fungsinya masing-masing. Misalnya, terdapat Hobil Gamal, yaitu Menteri Pertahanan. Lembaga Pengadilan yang disebut dengan Seleoghomo. Sengketa di masyarakat diselesaikan oleh Duaratu. Simbol dari Seleoghomo adalah Kakorat Sailohamo, yaitu menggergaji sampai putus. Artinya, dalam menyelesaikan suatu perkara, maka seorang Dua ratu harus menyelesaikan persolan yang ditanganinya secara tuntas berdasarkan bukti-bukti. Perkara-perkara yang menjadi kewenangan dari Duaratu adalah: kasus pembunuhan, pencurian, perampokan, dan musuh perang.

Kornelis Bere adalah seorang Liurai (Raja) karena memiliki darah sebagai raja dari Lembaga Adat Wesei Wehalei Malaka. Pensiunan Pendidikan Sekolah Guru Atas (SGA) Ndao, Ende, tamat Tahun 1962 melanjutkan pendidikan ke FKIP UNDANA Kupang, dan selesai pada tahun 1984. Kornelius berasal dari lembaga Adat Malaka. Beliau adalah seorang raja (Liurai). Dalam wawancara penulis pada tanggal 13 Pebruari 2009 mengemukakan bahwa suku yang berada di bawah lembaga adat ini memiliki persamaan dengan adat istiadat Minangkabau (Sumatera Barat). Warna kulit suku ini memang agak cerah. Dalam perkembangannya, suku-suku di bawah lem-

baga adat Malaka ini banyak yang kawin dengan orang China. Lembaga adat Malaka ini memiliki istana Liurai yang terdapat di kampung Builaran. Mereka masih memiliki sebuah keris warisan nenek moyang. Sampai pada tahun 2008 terjadi perebutan penguasaan atas keris ini oleh suku Malaka Atas dan mengklaim bahwa merekalah yang berhak untuk menguasai istana dan keris. Sampai saat ini istana raja tetap diakui di Builaran, karena pelantikan kepala Adat terakhir dilaksanakan di Builaran, maka Builaran memiliki kedudukan yang lebih kuat. Kasus ini, cukup mengganggu proses penyusunan Raperda tentang Pelestarian dan Pemberdayaan Lembaga Adat Belu.

Perbedaan pandangan dalam penyusunan Raperda ini muncul dalam pandangan yang dikemukakan oleh beberapa tokoh adat lainnya, yaitu: Paulinus, tokoh adat dan juga Anggota DPRD sebagaimana dikutip dari risalah FGD tanggal 18 Desember 2008, berikut ini:

~ Perda kita buat untuk tujuan mempersatukan masyarakat Adat sangat sensitive issue, jika masalah hal ini tidak masalah, namun berkembangnya jaman hal ini menjadi masalah. Tokoh adat dulu aktif jadi merasa dihargai, sekarang tidak ada perannya.



Perlu hati-hati, dalam kunjungan sosialisasi ke masyarakat meminta mereka (lembaga adat) mengisi struktur, tapi belum mampu. Di Fela, Takmanen sudah bisa tapi di Malaka, belum masuk hingga saat ini. Struktur penting karena masing-masing pejabat suku mempunyai tugas. Jika kita tidak tahu struktur bisa mulai baku rampas.” (Listiana, 2009: tanpa halaman).

Permasalahan lain yang muncul adalah bahwa Adat di Belu dinilai bias jender. Melalui Perda ini diharapkan memberikan payung hukum untuk member peran kepada perempuan. Dalam hal demikian, maka posisi Perda ini menjadi dilematis. Namun ada yang berharap bahwa perda ini dapat menjadi payung bagi peran perempuan. Hal ini dapat dilihat dari Pendapat Ibu Folo, seorang Anggota Panitia Legislasi yang tertuang dalam risalah FGD pada tanggal 18 Desember 2008, berikut ini:

“Tentang adat istiadat, terutama kami yang ada di Utara, bahwa perempuan tidak boleh membicarakan adat istiadat. Ini kesempatan baik dalam Raperda, bahwa gender bisa berlaku. Perempuan memang berperan tetapi perempuan tidak ada kesempatan mengambil ke-

putusan. Dengan adanya Raperda ini kami sangat antusias mendukung dan di dalamnya perlu perempuan bicara” (Listiana, 2009: tanpa halaman).

2. Materi Pokok

Dengan mengacu kepada pemikiran bahwa pengaturan lembaga adat tidak dimaksudkan untuk mengintervensi lembaga adat, melainkan mendorong dan memfasilitasi lembaga adat untuk berkembang, maka materi muatan yang dapat diatur dalam peraturan daerah tentang Lembaga Adat meliputi konsep-konsep yang berkaitan dengan lembaga adat, asas-asas dan prinsip-prinsip lembaga adat, subyek-subyek dalam lembaga adat, struktur lembaga adat, serta hak dan kewajiban lembaga adat, termasuk kewenangannya dalam penanganan konflik sosial.

a. Konsep-konsep Dalam Lembaga Adat

Konsep yang penting terkait biasanya dituangkan dalam ketentuan umum peraturan daerah. Beberapa konsep yang perlu dirumuskan pengertiannya dalam peraturan daerah yang menjadi muatan dalam ketentuan umum peraturan daerah tentang pelestarian dan pemberdayaan lembaga adat adalah pengertian tentang Lembaga Adat, Hukum Adat, masyarakat hukum



adat, nilai, tradisi, symbol budaya, pelestarian budaya, adat istiadat, dan pengertian mengenai pemberdayaan lembaga adat.

b. Prinsip-prinsip Lembaga Adat.

Beberapa prinsip penting yang menjadi acuan dari pemberdayaan adat yang perlu dituangkan dalam peraturan daerah ini adalah Kemandirian dan kemitraan. Artinya, bahwa lembaga adat sebagai organisasi otonomi yang memiliki karakteristik, struktur dan mekanisme pengelolaan yang mandiri. Artinya, tidak ada intervensi substantif oleh negara. Namun pada sisi lain, Lembaga Adat sebagai mitra pemerintah daerah artinya ada saling pengakuan antara struktur pemerintah dan adat. Dalam prinsip ini tentu diatur pula mekanisme kerja sama dan hubungan yang ideal antara Lembaga Adat dengan pemerintah daerah agar pembagian tugas dan pola komunikasi yang dibangun bersinergi guna suksesnya pembangunan masyarakat Belu.

c. Subyek-Subyek dalam Lembaga Adat.

Ada beberapa subyek yang diatur dalam Perda tentang lembaga adat ini. Materi yang

diatur adalah peran, fungsi, serta hubungan fungsional antara subyek tersebut. Beberapa subyek yang perlu diatur adalah Tokoh Adat, Pemerintah Daerah, Masyarakat Belu, Lembaga Swadaya Masyarakat dan kesatuan-kesatuan adat.

d. Hak dan Kewajiban Lembaga Adat.

Dalam Perda ini juga perlu diidentifikasi hak-hak dan kewajiban yang melekat pada Lembaga Adat sehingga eksistensinya sebagai institusi yang dapat menciptakan hubungan yang harmonis dengan masyarakat dan pemerintah dapat terwujud. Salah satu hak penting dari lembaga adat yang perlu diatur lebih rinci adalah hak untuk menyelesaikan perselisihan atau konflik sosial.

e. Struktur Lembaga Adat.

Pengaturan tentang struktur lembaga adat merupakan materi penting dalam Perda. Dalam kaitannya dengan struktur lembaga adat di Kabupaten Belu, maka peraturan daerah ini memberikan gambaran dan pengakuan terhadap struktur lembaga adat di 3 (tiga) wilayah kesatuan adat yaitu Fehalaran, Lamaknen dan Wesei-W



III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Hasil penelitian ini sampai pada kesimpulan sebagai berikut:

1. Konflik sosial yang terjadi di Kapaten Belu memiliki karakteristik tipology yang beraneka macam. Ada dua tipologi yang mudah diidentifikasi, yaitu konflik horizontal dan konflik vertical. Sebab-sebab konflik juga beraneka ragam, baik yang berkaitan dengan konflik vertical maupun konflik horizontal. Peran institusi negara sangat kuat dalam penyelesaian konflik, komunitas dan kearifan lokal masih dikesampingkan, meski penyelesaiannya tidak tuntas, bahkan menimbulkan konflik baru.
2. Pengaturan pelestarian dan pemberdayaan lembaga adat dalam suatu peraturan daerah memiliki landasan hukum kuat, baik yang terdapat dalam UUD 1945, maupun pada UU No. 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri, dan Rancangan Undang-Undang yang sekarang sedang dibahas oleh Badan Legislasi DPR RI.
3. Inisiatif pengaturan lembaga adat dalam perda di Kabupaten Belu didorong oleh keinginan untuk merevitalisasi lembaga adat dengan memberikan kontribusi dalam kehidupan sosial kemasyarakatan,

termasuk mengambil alih beberapa fungsi pemerintah atau negara khususnya dalam menyelesaikan konflik sosial yang terjadi di daerah yang bersangkutan. Untuk itu, Perda tentang pelestarian dan pemberdayaan lembaga adat bukan suatu bentuk intervensi, lebih pada upaya fasilitasi dan memberikan peran kepada lembaga adat. Peraturan daerah tersebut memuat beberapa materi penting, seperti konsep-konsep yang berkaitan dengan lembaga adat, prinsip-prinsip lembaga adat, subyek-subyek dalam lembaga adat, struktur lembaga adat, serta hak dan kewajiban lembaga adat.

B. Saran

Penelitian ini sampai pada beberapa saran yang terkait dengan pengaturan lembaga adat khususnya dalam fungsi penyelesaian konflik sosial, sebagai berikut:

1. Pengaturan lembaga adat dalam melibatkan banyak pihak, terutama karena homogenitas dari institusi-institusi adat tersebut.
2. Pembahasan RUU Penanganan Konflik Sosial, perlu memperhatikan dinamika di daerah sehingga konsultasi publik untuk mendapatkan masukan dari kelompok atau masyarakat adat perlu dilakukan.



3. Pengaturan lembaga adat di daerah tetap diletakkan dalam kesatuan sistem hukum, termasuk sistem hukum penanganan konflik sosial. Oleh karena itu, perlu dijaga harmonisasi secara vertikal dengan RUU yang sedang dibahas, walaupun barangkali pembahasannya dilaksanakan bersamaan. Apabila peraturan daerah lebih dahulu selesai pembahasannya, dapat pula dijadikan referensi bagi pembahasan RUU Penanganan Konflik Sosial.

DAFTAR PUSTAKA

- Asa, J. Paul. (2005). "Peranan Uma Suku Sebagai Lembaga Adat Dalam Kehidupan Masyarakat Modern". Makalah disampaikan pada Ceramah dalam Musyawarah Adat Pada Wilayah Kesatuan Adat Wesei-Wehali, Feha Leran dan Lamaknaen, dalam Rangka Persiapan Pembentukan Perda tentang Lembaga Adat. Atambua, 1 Desember 2005.
- Bau, Yanuarius Koli. (2009). "Catatan Tambahan terhadap Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelestarian, Pemberdayaan Lembaga Adat dan Adat Istiadat di Kabupaten Belu". -----, (2008). "Krisis dan Konflik Sosial di NTT Serta Strategi Penyelesaiannya". Makalah, Disampaikan dalam Workshop Peningkatan Kapasitas DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Sensitif Konflik, Atambua, 12 November 2008.
- Bertrand, Jacques. (tanpa tahun) *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*. Cambridge University Press.
- Fisher, Simon, et. all. (2001). *Working With Conflict: Skill and Strategy for Action*. Alih Bahasa S.N. Karikasari dkk., Mengelola Konflik. Ketrampilan dan Strategi Untuk Bertindak. Jakarta.
- Indonesia. (2005). Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). *Grand Strategy Penanganan Konflik di Indonesia* (versi buku), belum diterbitkan, Jakarta, 2005.
- , (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- , (2004). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.
- , (1997). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pemberdayaan*



dan Pelestarian Serta Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan Masyarakat, dan Lembaga Adat di Daerah.

-----, (2007). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pedoman Fasilitasi Organisasi Kemasyarakatan Bidang Kebudayaan, Keraton, Dan Lembaga Adat Dalam Pelestarian dan Pengembangan Budaya Daerah*.

-----, (1999). *Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa*.

Listiana, (2009). "Risalah Kegiatan Focus Group Discussion Penyusunan Draft Naskah Akademik Raperda Pelestarian dan Pemberdayaan Lembaga Adat Kabupaten Belu". UN Joint Program, Belu, NTT.

Manan, Bagir. (2006). "Hakim dan Pemidanaan". *Varia Peradilan* No. 249 Agustus 2006.

Perhimpunan Indonesia Damai. (2009). "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penanganan Konflik Sosial". Jakarta.

Rahmawati, Arafiah dan Cahyono, Farid Moch. (Ed). (2006) *Perlawanan Tanpa Kekerasan. Cerita-*

cerita dari Daerah Konflik di Indonesia.

Seran, Bernando, dan Yohanes, et al. (2009). *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelestarian, Pemberdayaan Lembaga Adat dan Adat Istiadat di Kabupaten Belu*. Atambua, Yayasan Pusat Pengkajian Budaya dan Adat Belu.

Triono, Lambang. (ed.). (2004). *The Making of Ethnic & Religious Conflicts in South Asia. Cases and Resolutions*. Yogyakarta: CSPA BOOKS.