

HUKUM DAN KONFLIK SOSIAL

Oleh : Prof. Dr. Achmad Ali, S.H., M.H.*

Profesor Daniel S. Lev mengemukakan bahwa :

“Even the emergence of powerful bureaucratic establishments, essential to strong legal system, cannot alone create common positive orientations to legal processes, specially for example, when patrimonial values also remain strong”.

“Tampilnya kekuasaan-kekuasaan birokrasi yang perkasa sekalipun, yang merupakan unsur esensial bagi adanya sistem hukum yang kuat, tidak akan menciptakan suatu tanggapan umum yang positif terhadap bekerjanya hukum, terutama jika misalnya nilai-nilai patrimonial juga tetap bercokol kuat”.

Jika merenungkan apa yang pernah dikemukakan oleh Prof. Daniel S. Lev di atas, tampaknya fenomena konflik sosial, atau konflik horizontal yang kini menjadi trend di berbagai daerah di Indonesia, tak lain faktor penyebabnya, meskipun ada yang lain, tetapi terutama karena masih kuatnya “sentimen primordial” ; yang bisa karena perbedaan suku, perbedaan agama bahkan untuk area yang lebih kecil disebabkan karena perbedaan kelas di sekolahan, atau perbedaan fakultas

di dalam lingkungan satu perguruan tinggi atau karena perbedaan sekolah atau perguruan tinggi.

Konflik horizontal antar-gang atau antar-sekolah, sudah sering terjadi sejak Era Orde Baru, dan lebih dikenal dengan istilah “tawuran”. Berbeda halnya dengan konflik antar-suku atau golongan agama, baru merebak di era yang katanya era reformasi ini. Terakhir dipicu dengan perayaan yang memperingati Gerakan Separatis “RMS”, maka berkobar lagi konflik di Ambon antar-warga yang pro “RMS” versus warga yang anti

* Guru Besar Ilmu Hukum UNHAS.

“RMS. Sementara itu media massa masih terus memberitakan terjadinya “tawuran” antara sekolah yang berbeda di kota-kota metropolitan, termasuk Jakarta, Bandung, Makassar dan lain-lain.

Pertanyaan yang sering timbul : “Di manakah hukum bersembunyi di saat konflik sosial sedang berkecamuk?”. Dan “Apa yang dapat dilakukan oleh hukum untuk menanggulangi masalah konflik sosial atau konflik horizontal itu?”

Seperti kita ketahui bahwa di dalam setiap masyarakat, senantiasa terdapat berbagai kepentingan dari warganya. Di antara kepentingan itu ada yang bisa selaras dengan kepentingan lain, tetapi ada juga kepentingan yang menyulut konflik dengan kepentingan lain. Hukum sering disalahartikan bahwa hukum hanya berfungsi jika telah terjadi konflik. Padahal, seyogianya hukum pun difungsikan sebelum konflik terjadi, untuk mencegah konflik. Dengan lain kata, terhadap konflik, hukum pada hakikatnya berfungsi;

- (a) Sebelum terjadinya konflik,
- (b) Setelah terjadinya konflik.

Fungsi hukum diperhadapkan dengan konflik inilah yang lazim

dinamakan “*fungsi hukum untuk mencegah dan menyelesaikan konflik*”, termasuk di dalamnya “*konflik sosial*” yang rasanya lebih tepat kita istilahkan “*konflik horizontal*”. Fungsi hukum berhadapan dengan konflik sering juga dinamakan dengan istilah “*law as an integrative mechanism*”. Di antara pakar yang menjelaskan hal tersebut adalah Talcott Parsons dan Harry C. Bredemeier.

Adapun kerangka yang digunakan oleh Bredemeier dalam membangun analisisnya tentang fungsi hukum sebagai mekanisme pengintegrasian atau sebagai integrator ditumbuhkan dari analisisnya tentang fungsi-fungsi hukum serta hubungannya dengan fungsi sub-sistem kemasyarakatan lain, yang awalnya bersumber dari kerangka yang dibangun oleh Talcott Parsons dan rekan-rekannya, terutama sekali seperti yang dituliskannya di dalam artikelnya yang berjudul “*Economy and Society*” (Parsons and Smelser, 1956).

Salah satu teori yang membahas tentang tipe-tipe penyelesaian konflik melalui hukum, adalah karya Prof. Mr. Dr. C.J.M. Schuyt (1984 : 50-dst). Menurut Schuyt, sering dikemukakan bahwa pembicaraan tentang hukum baru-lah dimulai jika telah terjadi suatu konflik antara dua pihak, yang ke-

mudian diselesaikan dengan bantuan pihak ketiga.

Pihak ketiga dapat muncul dalam berbagai bentuk, termasuk sebagai suatu badan, seorang kepala suku, suatu dewan yang terdiri dari para pakar, suatu rapat umum, sesepuh atau yang dituakan dalam suatu keluarga atau klan, atau seseorang yang memiliki keahlian khusus yang memiliki gelar di bidang hukum.

Munculnya hukum berkaitan dengan suatu bentuk penyelesaian konflik yang bersifat netral dan tidak memihak. Dalam hal ini hukum diidentikkan dengan "negara". Oleh Prof. Donald Black, hukum didefinisikan sebagai "*social control by government*".

Jelas terlihat adanya hubungan yang erat antara hukum dan konflik. Oleh karena pada masyarakat manapun tidak mungkin dapat mengelakkan terjadinya konflik tentang berbagai kepentingan yang beragam di dalam masyarakat. Termasuk di dalamnya konflik "kepentingan yang sifatnya primordial" yang telah saya kemukakan sebelumnya. Namun demikian harus disadari bahwa hukum bukan satu-satunya sarana penyelesaian konflik. Hukum hanya salah satu sarana penyelesaian konflik, di antara berbagai sarana lain yang juga dapat

digunakan untuk menyelesaikan konflik, contohnya "*mediasi*" dan "*negosiasi*".

Tugas penegakan hukum didukung oleh tenaga-tenaga profesional terdidik di bidang hukum, serta pranata-pranata khusus yang bertalian dengan penegakan hukum. Di dalamnya terdapat kepolisian, kepengacaraan, kejaksaan dan pengadilan, yang memiliki personal yang mengurus semua jenis bahan yang dibutuhkan di bidang hukum, sehingga proses penegakan hukum dapat memenuhi setiap tugasnya untuk menghasilkan kebijakan atau putusan hukum. Itulah yang menurut Prof. Lawrence M. Friedman disebutnya unsur "*structure*" dari suatu sistem hukum.

Menurut Schuyt, penyelesaian konflik itu bisa formal, bisa informal, atau yang diistilahkannya "*geformaliseerde vorm*" dan "*informele vormen*".

Dengan melihat realitas masyarakat, Schuyt juga membedakan adanya enam jenis cara-cara penyelesaian konflik, yang dijelaskannya melalui teori dalam model sepatu yang dinamakannya: "*Het hoefijzermodel van donsflicibeslechting*" (model sepatu kuda dalam penyelesaian konflik).

Terlebih dahulu Schuyt memberikan pengertian "*konflik*" sebagai berikut :

“elke situative waarin twee of meer partijen doeleinden nastreven, die niet met elkaar te verenigen zijn en waarin zij proberen elkaars doelstellingen bewust te weerstreven”.

Jadi, konflik adalah setiap situasi di mana dua atau lebih pihak yang memperjuangkan tujuan-tujuan pokok tertentu dari masing-masing, saling memberikan tekanan dan satu sama lain gagal mencapai satu pendapat dan yang mana masing-masing pihak saling berusaha untuk memperjuangkan secara sadar tujuan-tujuan pokok mereka.

Menurut Schuyt, salah satu problem sentral hukum adalah menyelesaikan setiap konflik yang terjadi di dalam masyarakatnya. Di dalam penyelesaian konflik itu mencakup baik bentuk-bentuk yuridits maupun yang non-yuridits. Jadi, bentuk non-yuridits pun tetap diakui. Bahkan salah satu jenis “penyelesaian konflik” yang sekarang “digemari” masyarakat Indonesia adalah “penyelesaian konflik dengan kekerasan”. Penyelesaian konflik dengan kekerasan ini adalah salah satu realitas penyelesaian konflik yang sudah diamati oleh Schuyt.

Dalam “model sepatu kuda”-nya, Schuyt membedakan enam cara yang realitas di masyarakat (tetapi tidak semuanya legal), sebagai berikut :

1. *onderwerping*; ketaatan, penundukan.
2. *gewald*; kekerasan.
3. *bestuurlijke-politieke oplossing*; pemecahan secara politis-pemerintah.
4. *rechterlijke tussenkomst*; perantaraan pengadilan.
5. *overleg e.d.*; perundingan, dan sejenisnya.
6. *bemiddeling e.d.*; menggunakan perantara-perantara lain.

Lebih lanjut, Schuyt melihat ada tiga proses perkembangan cara-cara penyelesaian konflik yaitu :

- a. dari cara penyelesaian yang tidak melibatkan pihak ketiga menjadi cara penyelesaian yang melibatkan pihak ketiga;
- b. dari cara penyelesaian yang masih bersifat pra-yuridits, menjadi cara penyelesaian yang bersifat yuridits;
- c. dari cara penyelesaian yang bersifat politis tanpa kekerasan, menjadi cara penyelesaian dengan penggunaan kekerasan.

Justru penyelesaian konflik melalui hukum dimaksudkan untuk mencegah dan meniadakan penyelesaian konflik secara kekerasan. Tetapi konflik dapat juga diselesaikan secara “mediasi”, atau “perundingan”. Atau bisa juga kombinasi dari penanganan secara

yuridis dengan perundingan, negosiasi dan mediasi. Hal ini yang pernah dilakukan oleh pemerintah dalam menangani konflik-horizantal di beberapa daerah di tanah air, termasuk di Poso dan di Ambon.

Secara hukum, sudah pasti apa pun alasan dan penyebab terjadinya "tawuran" atau "perkelahian kelompok", adalah tetap merupakan tindak kriminal yang diancamkan pidana berdasar antar lain oleh Pasal 170 KUH.Pidana. "Tawuran" alias "Perkelahian Kelompok" adalah salah satu jenis "eigenrichting" (tindakan main hakim sendiri), yang tentu saja, secara yuridis-normatif tidak dapat ditolerir.

Pasal 170 KUH.Pidana :

- (1) Setiap orang yang di muka umum secara bersama-sama melakukan kekerasan terhadap orang atau barang, dipidana dengan penjara paling lama lima tahun enam bulan.
- (2) Yang bersalah dipidana :
 - a. dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun, jika ia dengan sengaja merusak barang atau jika kekerasan yang dilakukannya itu menyebabkan orang lain terluka;

- b. dengan pidana penjara paling lama sembilan tahun jika kekerasan itu menyebabkan orang lain mendapat luka berat;

- c. dengan pidana penjara paling lama dua belas tahun, jika kekerasan itu menyebabkan kematian orang lain.

Selain Pasal 170 KUH.Pidana, maka Pasal 358 KUH.Pidana juga mengancam pidana bagi setiap orang yang dengan sengaja, turut serta dalam penyerangan atau perkelahian yang dilakukan oleh beberapa orang.

Namun demikian, kalau kita mencoba menyimak, sebenarnya gerangan apa yang menyebabkan warga masyarakat Indonesia saat ini semakin mudah berubah menjadi beringas? Saya teringat dengan ucapan Gordon Heward :

"Justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done".

"keadilan bukan hanya harus ditegakkan, tetapi juga mesti dapat dilihat, dirasakan dan dimengerti oleh masyarakat bahwa memang benar telah ditegakkan".

Kalimat di atas saya kutip karena menurut pendapat saya, salah satu faktor yang menimbulkan konflik horizantal, terutama konflik antar-etnis dan antar-

penganut agama yang berbeda, adalah dengan alasan, menganggap kelompok mereka diperlakukan tidak adil, sehingga menimbulkan perasaan "frustasi", mungkin oleh berbagai kebijakan pemerintah atau oleh sepak terjang kelompok lain yang kemudian menjadi kelompok lawan bertikainya. Sebagian dari mereka mungkin juga merasakan belum termasuk kelompok yang memperoleh limpahan keadilan, baik oleh pemerintah pada umumnya, maupun oleh aparat penegak hukum, termasuk pengadilan. Dengan kata lain, kelompok itu merasakan diri mereka termarginalkan dari apa yang disebut "keadilan" itu. Sebagian dari mereka tidak paham dengan "realitas keadilan formal" atau "keadilan prosedural", yang tidak sesuai dengan "rasa keadilan" mereka. Di dalam jiwa bawah sadar mereka, setiap hari mereka merasakan kekecewaan menyaksikan "sandiwara hukum" yang berlangsung, para koruptor "kelas kakap" satu per satu memperoleh kebebasan, baik dengan alat "SP3", maupun dengan vonis bebas oleh hakim, tentu dengan berbagai dalih yang tidak dipahami dan terlebih lagi tidak dipercayai oleh mereka, kalangan rakyat bahwa. Ketidakpercayaan masyarakat terhadap proses "law enforcement", dapat berakibat meningkat-

nya kecenderungan mereka melakukan "tindakan main hakim sendiri" (*eigenrichting*). Frustrasi yang tertimbun, lama kelamaan akan meledak, dan itulah yang menimbulkan "the hostile outburst" (ledakan kemarahan). Tentu saja, "meledak" nya timbunan rasa frustrasi itu dipicu oleh suatu kondisi atau peristiwa tertentu, mungkin diper-tajam oleh para provokator. Para provokator itupun bisa macam-macam motifnya, ada yang dilatarbelakangi motif ideologi, ada juga yang dilatarbelakangi motif politik, atau kombinasi dari keduanya.

Sesungguhnya, lembaga pengadilan adalah tempat untuk menyelesaikan persoalan-persoalan hukum agar tidak berkembang menjadi konflik yang membahayakan keamanan dan ketertiban masyarakat, karena ketika warga masyarakat sudah luntur kepercayaan pada proses peradilan, otomatis kecenderungan melakukan "pengadilan massa" atau "tindakan main hakim sendiri" semakin merebak, meskipun mereka sadar terhadap risiko terkena sanksi pidana yang cukup berat.

Menurut Sudjono Dirdjosisworo (1985 : 74) :

"Ketidakpercayaan terhadap hukum dan institusinya yang kemudian diekspresikan dalam bentuk pengadilan massa dapat

pula dilihat sebagai bentuk pembangkangan sipil untuk menuntut perubahan hukum. Di berbagai negara, pembangkangan sipil (*civil disobedience*) terbukti mampu menjadi instrumen bagi perubahan hukum atau paling tidak, dapat meningkatkan percepatan perubahan hukum”.

Secara Sosiologi-Hukum, konflik horizontal termasuk “perilaku kekerasan yang bermaksud untuk menyalurkan emosi tertentu, seperti dendam dan kemarahan”. Motif yang menimbulkan suatu kejahatan, sangat penting diketahui, agar dapat ditemukan cara-cara penanggulangan apa yang paling efektif digunakan terhadap jenis kejahatan yang bermotif tertentu. Suatu kejahatan yang bermotif ekonomi, tentu tidak sama penanggulangannya dengan kejahatan kekerasan yang bermotif dendam misalnya.

Penegakan hukum yang seyogianya dilaksanakan untuk mencegah dan menangani “konflik horizontal” yang menuai tawuran di antar kelompok yang bertikai, seyogianya tidak dimaknakan hanya penegakan hukum secara sempit. Prof. Dr. Soerjono Soekanto, S.H., M.A. (1993: 3) menulis bahwa :

“Penegakan hukum bukan semata-mata berarti pelaksanaan

perundangan-undangan atau “*law enforcement*” dan bukan pula sekedar melaksanakan keputusan-keputusan hakim. Secara teoretis, penegakan merupakan kegiatan menyasraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah, dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup”.

Maraknya pengadilan massa dan konflik horizontal, oleh Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H. seharusnya dilihat sebagai bentuk referendum terhadap hukum, aparat, serta lembaga hukumnya. Dalam salah satu ceramahnya, Satjipto Rahardjo pernah mengatakan bahwa hukum dan kelembagaannya setiap saat senantiasa diuji oleh masyarakatnya.

Apabila hukum dan kelembagaannya mampu memenuhi tuntutan suara hati nurani rakyat, mampu menyelesaikan persoalan-persoalan hukum secara baik dan adil, maka hukum dan kelembagaan akan lulus referendum, mendapat legitimasi dandihormati oleh rakyat. Sebaliknya, apabila hukum dan institusi hukum tak lulus referendum, ia akan dicampakkan dan tidak dihiraukan lagi oleh rakyat. Jika kondisi yang ter-

akhir ini yang terjadi, rakyat akan mencari dan memperjuangkan keadilan dengan cara-cara mereka sendiri (Moh. Jamin, S.H., M.H, 2000: 113).

Yang paling berat tugasnya menghadapi konflik-konflik horizontal itu, tentu saja aparat kepolisian, karena mereka yang langsung berada di "lapangan". Tidak salah jika Prof. Satjipto Rahardjo pernah menggelari polisi sebagai "penegak hukum kelas jalanan", dibanding jaksa dan hakim yang digelarinya "penegak hukum kelas gedongan". Istilah "kelas jalanan" itu tidak dimaksud untuk melecehkan aparat kepolisian, sebaliknya diharapkan polisi diberi penghargaan yang setimpal, baik oleh masyarakat maupun oleh pemerintah, karena polisi menghadapi risiko yang terberat sekalipun, yaitu gugur dalam melaksanakan tugas, bahkan risiko lain, didakwa "melakukan pelanggaran HAM Berat", yang bisa berakibat dibawa ke pengadilan HAM, Kesejahteraan mereka misalnya harus ditingkatkan.

Menurut Schuyt, bagi suatu konflik tertentu, harus dipilih tipe atau jenis penyelesaian konflik yang paling cocok dan wajar untuk menyelesaikan konflik tersebut. Berbagai cabang ilmu membahas persoalan itu. Konflik-konflik itu

bermacam-macam tipe dan tingkatannya. Mulai dari konflik emosional yang tinggi di antara orang-orang biasa, atau di antara dua kelompok etnis atau ras atau ideologi tertentu, hingga konflik antar-bangsa-bangsa yang mengukur kekuatan masing-masing di panggung sandiwara perang dalam forum internasional.

Dalam bahasa saya sendiri, penanganan terhadap konflik horizontal oleh aparat penegak hukum, seyogianya memadukan antara pendekatan yang tegas tetapi arif, dan yang arif tetapi tegas. Tetapi penegakan hukum saja tidak akan mampu menuntaskan konflik-konflik horizontal yang kerap terjadi, bahkan saat tulisan ini dibuat, mulai merebak lagi di Ambon. Penegakan hukum yang tegas tetapi arif, dan arif tetapi tegas, harus disertai dengan penanganan langsung kepada "akar masalah konflik" tersebut oleh pemerintah, secara menyeluruh. Kalau tidak, maka penegakan hukum hanya mampu menghentikan konflik horizontal itu untuk sementara, dan setiap saat bisa berkobar lagi, contohnya Ambon saat ini.

Ketidakpuasan pihak-pihak yang berkonflik terhadap putusan penguasa atau putusan pengadilan, dapat melahirkan polarisasi baru, dapat menimbulkan rentetan

konflik baru, yang kadang-kadang menggunakan sarana atau cara yang melanggar hukum yaitu cara-cara kekerasan, yang kita semua tidak menghendaknya.

Sebagai akhir artikel singkat ini, saya ingin mengatakan bahwa "penegakan hukum harus mampu mentransformasikan bentuk-bentuk penyelesaian konflik yang meng-

gunakan kekerasan, ke dalam bentuk-bentuk penyelesaian konflik tanpa kekerasan. Bahkan hukumpun harus mampu mentransformasikan penyelesaian konflik secara sepihak, terutama bentuk ketaatan atau penundukan, menjadi penyelesaian konflik secara dua pihak atau tiga pihak secara setara".

Daftar Pustaka

- Achmad Ali., *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta: Gunung Agung, 2002.
- C.J.M. Schuyt., *Recht en Samenleving : Centrale Probleme, Alternatieven en Overzichten*. Van Gorcum, Assen, 1984.
- Muh, Jamin., *Fenomena Pengadilan Masa dalam Perspektif Sosiologi Hukum*, termuat dalam "Wajah Hukum di Era Reformasi", 2000.
- Satjipto Rahardjo., *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, 1986.
- Soerjono Soekanto., *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Grafindo Persada, 1993.
- Sudjono Dirdjosiswono., *Sosiologi Hukum Studi tentang Perubahan Hukum dan Sosial*. Jakarta: Rajawali Pers, 1985.

---o00o---