

Tata Kelola Konflik Horizontal Berbasis Integrative Conflict Governance dan Keadilan Restoratif di Nusa Tenggara Barat

Agung Irianoro, Agus surono, Firly Bahuri, Adnan Hamid, Irwansyah, Zaitun Abdullah, Maslihati Nur Hidayati

Fajultas Hukum Universtas Pancasila

Article history

Received : 12/4/2026

Revised : diisi 19/4/2026

Accepted : 1/5/2026

*Corresponding author

Email :

agungirianoro@univpancasila.ac.id

Abstraksi

Konflik horizontal di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dalam dua dekade terakhir menunjukkan pola fluktuatif namun persisten sehingga harus dipahami sebagai gejala struktural yang menuntut tata kelola konflik yang sistemik dan integratif. Meskipun data pemerintah daerah mencatat penurunan potensi konflik dari 798 kasus pada 2023 menjadi 271 pada 2024 dengan sekitar 97 persen diselesaikan melalui deteksi dini dan mekanisme lokal, ratusan potensi konflik setiap tahun, terutama di lingkaran tambang, kawasan pariwisata strategis, dan menjelang kontestasi politik, mengindikasikan bahwa akar-akar agraria, ekonomi, dan identitas belum tertangani memadai. Secara normatif, UUD 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012, serta Peraturan Daerah NTB tentang pengakuan masyarakat adat, keterlibatan umum, dan Bale Mediasi telah menyediakan kerangka penanganan konflik, tetapi implementasinya masih menyisakan kesenjangan dengan praktik lokal melalui pranata adat, Bale Mediasi, dan mediasi keagamaan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang diperkaya bahan empiris terbatas dari FGD multiaktor dan materi narasumber, serta analisis melalui inventarisasi dan penafsiran bertapis untuk merumuskan model integrative conflict governance berbasis keadilan restoratif. Hasilnya menunjukkan bahwa di tengah keberadaan regulasi dan inovasi kelembagaan seperti Bale Mediasi, Krama Desa, dan pranata keagamaan, masih terdapat governance gap dan capability gap, sehingga diperlukan model tata kelola konflik horizontal yang menjahit peran hukum negara, hukum adat, pranata keagamaan, dan kebijakan kesejahteraan sosial dalam tiga fase konflik: pencegahan, penghentian, dan pemulihan.

Kata Kunci: tata kelola konflik horizontal; integrative conflict governance; keadilan restoratif; pranata adat dan keagamaan; Nusa Tenggara Barat.

Abstract

Horizontal conflicts in West Nusa Tenggara (NTB) over the last two decades have shown a fluctuating yet persistent pattern, indicating a structural phenomenon that requires systemic and integrative conflict governance. Although provincial data report a decrease in potential conflicts from 798 cases in 2023 to 271 in 2024, with around 97 percent resolved through early detection and local mechanisms, the continued presence of hundreds of potential conflicts each year—especially around mining areas, strategic tourism zones, and electoral moments—shows that agrarian, economic, and identity-related roots remain insufficiently addressed. Normatively, the 1945 Constitution, Law Number 7 of 2012 on the Handling of Social Conflict, and NTB regional regulations on the recognition of indigenous communities, public order, and Bale Mediasi provide a framework for conflict management, yet gaps persist between these norms and local practices through customary institutions, Bale Mediasi, and faith-based mediation. This study employs a normative juridical method enriched by limited empirical materials from multi-actor focus group discussions and stakeholders' presentations, using systematic inventory and multi-layered interpretation to formulate an integrative conflict governance model grounded in restorative justice. The findings show that, despite the existence of regulations and institutional innovations such as Bale Mediasi, Krama Desa, and religious institutions, significant governance and capability gaps remain, calling for a horizontal conflict governance model that weaves together state law, customary law, religious institutions, and social welfare policies across the three conflict phases: prevention, termination, and recovery.

Keywords: horizontal conflict governance; integrative conflict, governance; restorative justice; customary and religious institutions; West Nusa Tenggara

© 2026 Penerbit LPPM UP. All rights reserved

PENDAHULUAN

Konflik horizontal di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dalam dua dekade terakhir menunjukkan pola yang fluktuatif tetapi persisten, sehingga tidak lagi dapat dipandang sebagai peristiwa insidental, melainkan sebagai gejala struktural yang menuntut tata kelola konflik yang lebih sistemik dan integratif. Pemerintah Provinsi NTB melalui Badan Kesbangpol dalam Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKJIP) 2024 mencatat bahwa pada tahun 2023 terdapat 798 kasus konflik sosial yang kemudian menurun signifikan menjadi 271 potensi konflik pada tahun 2024, dengan 263 kasus atau sekitar 97 persen di antaranya diselesaikan melalui deteksi dini dan penyelesaian di tingkat lokal, sementara sisanya memerlukan mediasi formal lintas instansi. Di permukaan, penurunan tersebut dapat dibaca sebagai indikasi keberhasilan kebijakan deteksi dini, mekanisme mediasi komunitas, dan koordinasi lintas lembaga. Akan tetapi, keberadaan ratusan potensi konflik setiap tahun, terutama di wilayah lingkaran tambang, kawasan pariwisata strategis, dan menjelang kontestasi politik lokal, menunjukkan bahwa akar-akar struktural konflik belum sepenuhnya terurai, sehingga setiap pemicu yang bersentuhan dengan isu agraria, ekonomi, atau identitas dapat dengan cepat meningkatkan eskalasi.

Secara normatif, kerangka hukum penanganan konflik sosial di Indonesia telah diletakkan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. Undang-undang ini mendefinisikan konflik sosial sebagai perseteruan dan atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok atau lebih yang berdampak luas, serta menegaskan bahwa penanganan konflik harus dilaksanakan berdasarkan prinsip kemanusiaan, keadilan, kepastian hukum, penghormatan hak asasi manusia, kebangsaan, dan persatuan Indonesia. Pasal 3 UU 7/2012 secara tegas merumuskan tujuan penanganan konflik, antara lain menciptakan kehidupan masyarakat yang aman, tenteram, damai, dan sejahtera, memelihara kondisi damai dan harmonis dalam hubungan sosial kemasyarakatan, meningkatkan tenggang rasa dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, memelihara keberlangsungan fungsi pemerintahan, melindungi jiwa, harta benda, serta sarana dan prasarana umum, memberikan perlindungan dan pemenuhan hak korban, serta memulihkan kondisi fisik dan mental masyarakat dan sarana prasarana umum. Untuk mencapai tujuan tersebut, ruang lingkup penanganan konflik menurut Pasal 4 meliputi pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pascakonflik, yang mengharuskan negara untuk membangun sistem penanganan konflik yang bersifat

menyeluruh dan berkelanjutan, bukan hanya responsif ketika konflik telah pecah.

Di tingkat daerah, Pemerintah Provinsi NTB menerjemahkan kerangka UU 7/2012 ke dalam beberapa peraturan daerah yang relevan. Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 11 Tahun 2021 tentang Pengakuan, Penghormatan, dan Perlindungan terhadap Kesatuan-Kesatuan Masyarakat Hukum Adat disusun sebagai implementasi Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 untuk memberikan pengakuan dan perlindungan hukum kepada masyarakat hukum adat di NTB beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perda ini membuka ruang bagi pranata adat, termasuk mekanisme penyelesaian sengketa dan konflik berbasis adat, untuk diakui sebagai bagian dari tata kelola sosial di daerah. Sementara itu, Perda tentang ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat di NTB menegaskan kewajiban pemerintah daerah untuk mewujudkan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak masyarakat atas ketenteraman dan ketertiban umum, serta menyelenggarakan penegakan peraturan daerah dan perlindungan masyarakat melalui langkah pembinaan dan penindakan yang terkoordinasi. Secara khusus, Perda tentang Bale Mediasi (ditetapkan di NTB dalam rangka menyediakan mediasi di luar pengadilan) menempatkan Bale Mediasi sebagai lembaga yang berfungsi menangani sengketa dan konflik di masyarakat secara cepat, sederhana, dan berbiaya ringan, dengan mengutamakan musyawarah mufakat dan pemulihan hubungan sosial, sejalan dengan tujuan pemeliharaan kedamaian sosial yang dikehendaki UU 7/2012.

Ketika kerangka normatif tersebut dihadapkan dengan realitas empiris, tampak bahwa berbagai instrumen hukum yang ada belum sepenuhnya mampu menjawab kompleksitas konflik di lapangan. Akar konflik di NTB masih didominasi oleh sengketa agraria dan penguasaan sumber daya alam, khususnya sengketa tanah ulayat, tanah pecatu, batas lahan warisan, serta akses terhadap sumber daya tambang dan kawasan pariwisata yang bernilai ekonomi tinggi. Ketidakpastian status hukum tanah, tumpang tindih klaim antara masyarakat lokal, pemerintah, dan investor, serta keterbatasan akses terhadap mekanisme penyelesaian sengketa yang dipandang adil menciptakan rasa ketidakpastian dan ketidakadilan yang meluas. Di sisi lain, ketimpangan distribusi manfaat pembangunan antara kelompok masyarakat yang terhubung dengan jaringan investasi dan kelompok yang hanya menjadi penonton memicu kecemburuan sosial yang mudah dikapitalisasi oleh aktor politik

melalui politisasi identitas berbasis suku dan agama. Tidak jarang konflik yang secara substansi berakar pada persoalan tanah atau ekonomi muncul di ruang publik sebagai konflik identitas karena dibungkus narasi keagamaan atau etnis yang menajam. Kondisi ini menunjukkan bahwa, meskipun peraturan perundang-undangan telah mengatur penanganan konflik secara cukup komprehensif, implementasinya di lapangan masih menghadapi tantangan serius, khususnya dalam menjembatani ketentuan normatif dengan praktik lokal.

Pada saat yang sama, NTB memiliki modal sosial berupa pranata adat dan keagamaan yang kuat dalam penyelesaian konflik. Dalam tradisi masyarakat Sasak, konflik sosial lazimnya diselesaikan melalui lembaga Krama Desa yang memegang otoritas tertinggi dalam penegakan hukum adat di tingkat komunitas. Proses penyelesaian dimulai dari pelaporan kepada kepala dusun atau tokoh adat, dilanjutkan dengan mediasi awal, dan apabila tidak berhasil, perkara dibawa ke forum gundem atau sangkep di tingkat desa untuk dimusyawarahkan secara kolektif oleh Krama Desa, Tuan Guru, Pemangku, dan perangkat desa. Keputusan adat biasanya meliputi sanksi material seperti denda, sanksi ritual berupa pembiayaan upacara keselamatan atau syukuran, dan sanksi moral berupa kewajiban meminta maaf di hadapan publik, yang kemudian diakhiri dengan ritual roah dan begibung sebagai simbol pemulihan dan kelepasan konflik. Keberhasilan penyelesaian konflik adat tidak hanya diukur dari terlaksananya sanksi, tetapi juga dari "mendinginnya" suasana sosial, pulihnya komunikasi antar pihak, dan berhentinya perkara di tingkat desa tanpa berlanjut ke proses hukum formal. Pola tersebut menunjukkan karakter restorative justice yang kuat karena menempatkan pemulihan relasi sosial dan keharmonisan komunitas sebagai tujuan utama, sekaligus selaras dengan tujuan UU 7/2012 untuk memelihara kondisi damai dan harmonis serta memulihkan kondisi masyarakat pascakonflik.

Pranata keagamaan di NTB juga memainkan peran strategis dalam menjaga kohesi sosial dan menangani konflik bernuansa agama. Majelis Ulama Indonesia (MUI) Provinsi NTB mengidentifikasi bahwa sumber kerentanan utama konflik antarumat beragama mencakup segregasi permukiman berbasis agama atau etnis, kesenjangan ekonomi, berkembangnya paham keagamaan eksklusif, disinformasi di media sosial, politisasi agama menjelang pemilu, dan persoalan pendirian rumah ibadah. Sebagai respon, MUI mendorong mekanisme mediasi berbasis nilai keagamaan melalui majelis tabayun untuk klarifikasi dini terhadap isu sensitif, pendekatan heart-to-heart dengan melakukan silaturahmi langsung ke rumah

pihak-pihak yang bertikai, serta dialog berbasis kepentingan bersama yang menekankan kerja sama lintas iman dalam menangani persoalan kemanusiaan dan kesejahteraan. Dalil-dalil keagamaan yang menekankan perdamaian dan persaudaraan kemanusiaan dikontekstualisasikan dengan nilai lokal seperti Saling Jaga di Lombok dan Maja Labo Dahu di Bima, sehingga legitimasi moral agama dipadukan dengan kearifan budaya. Praktik-praktik tersebut pada dasarnya sejalan dengan semangat penyelesaian secara damai dan perlindungan korban yang dikehendaki UU 7/2012, meskipun belum sepenuhnya terintegrasi secara formal dalam desain penanganan konflik di daerah.

Berbagai karya terdahulu memberi pijakan penting bagi penulisan ini. Studi Hidayati dan kawan-kawan mengenai pembangunan legal capability di Desa Pasir Angin menunjukkan bahwa program penyuluhan hukum terpadu berbasis intervensi komunitas dapat meningkatkan pemahaman hukum masyarakat desa secara signifikan, dari rata-rata skor 34 menjadi 78 poin, dan mendorong terbentuknya kelompok-kelompok sadar hukum sebagai wujud keberlanjutan internalisasi pengetahuan. Namun, studi tersebut juga menegaskan adanya knowledge-action gap, yaitu situasi ketika peningkatan pengetahuan hukum tidak serta-merta bertransformasi menjadi perubahan perilaku karena masyarakat masih dihadapan dengan hambatan struktural seperti jarak ke lembaga layanan hukum, kompleksitas prosedur, biaya, stigma sosial, dan ketidakpercayaan terhadap institusi formal. Penulisan lain mengenai desa sadar hukum, literasi hukum masyarakat, dan integrasi hukum adat dengan hukum nasional dalam penyelesaian sengketa pertanahan juga menekankan pentingnya pemberdayaan komunitas dan mediasi berbasis komunitas, tetapi sebagian besar masih berfokus pada aspek literasi atau isu hukum sektoral dan belum merumuskan model tata kelola konflik horizontal multiaktor yang komprehensif. Di NTB sendiri, paparan resmi Pemerintah Provinsi menunjukkan bahwa pemerintah telah mengadopsi pendekatan penanganan konflik yang bertumpu pada integrasi data konflik melalui portal Satu Data NTB, penguatan peran Kesbangpol, Dinas Sosial, Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat (FKDM), serta koordinasi dengan TNI-Polri dan tokoh masyarakat, yang dilaksanakan dalam kerangka pencegahan, penghentian, dan pemulihan pascakonflik sebagaimana diatur dalam UU 7/2012. Pendekatan tersebut mencakup fase prakonflik melalui deteksi dini dan penguatan literasi toleransi, fase konflik melalui respons cepat dan mediasi lintas sektor, serta fase pascakonflik melalui rekonsiliasi sosial dan pemulihan ekonomi bagi kelompok terdampak. Meskipun demikian, baik paparan kebijakan

maupun materi tokoh agama masih cenderung bersifat normatif-deskriptif dan belum menawarkan model tata kelola konflik yang secara konseptual mengintegrasikan kerangka hukum, pranata adat, pranata keagamaan, dan program kesejahteraan sosial dalam satu desain operasional yang jelas.

Kondisi tersebut menyingkap beberapa kesenjangan penting yang sekaligus menjadi titik berangkat penulisan ini. Pertama, belum terdapat model eksplisit integrative conflict governance berbasis restorative justice yang secara khusus dirancang untuk konteks konflik horizontal NTB, yang menghubungkan kerangka normatif (UU 7/2012 serta Perda tentang pengakuan masyarakat hukum adat, ketertiban umum, dan Bale Mediasi) dengan praktik lokal (Bale Mediasi, Krama Desa, dan mekanisme mediasi tokoh agama) dalam suatu tata kelola konflik yang dapat dioperasionalkan di tingkat komunitas. Kedua, potensi besar pranata adat dan keagamaan dalam penyelesaian konflik belum sepenuhnya diintegrasikan ke dalam kebijakan penanganan konflik formal, antara lain karena minimnya dokumentasi putusan adat dan praktik mediasi keagamaan, belum adanya standarisasi prosedur, dan ketiadaan forum permanen yang mempertemukan aktor negara, adat, dan agama secara sistematis untuk merumuskan tata kelola konflik bersama. Ketiga, pendekatan penguatan kapasitas yang ada masih berfokus pada peningkatan pengetahuan hukum (legal literacy), belum diarahkan secara penuh pada pengembangan "kapabilitas tata kelola konflik" aktor-aktor lokal, yaitu kemampuan praktis untuk mendeteksi dini, memediasi, dan memulihkan konflik secara terkoordinasi lintas lembaga dan lintas pranata.

Dalam konteks tersebut, penulisan ini disusun dengan menggunakan kerangka integrative conflict governance berbasis restorative justice sebagai teori payung. Kerangka ini memandang bahwa penanganan konflik horizontal yang efektif menuntut integrasi peran dan sumber daya dari berbagai rezim norma dan aktor, yakni hukum negara, hukum adat, pranata keagamaan, dan program kesejahteraan sosial, untuk membentuk ekosistem pemulihan yang berkelanjutan yang sejalan dengan tujuan penanganan konflik sosial menurut UU 7/2012. Secara praktis, penulisan ini memanfaatkan forum Focus Group Discussion (FGD) multiaktor sebagai bentuk intervensi pengabdian masyarakat yang tidak hanya menjadi sarana pertukaran informasi, tetapi juga berfungsi sebagai laboratorium kebijakan (policy lab) untuk memetakan konfigurasi konflik, mengidentifikasi titik temu dan titik tegangan, serta merumuskan model awal tata kelola konflik horizontal yang lebih integratif dan kontekstual di tingkat lokal NTB.

Berdasarkan keseluruhan uraian di atas, pokok permasalahan dalam penulisan ini adalah, pertama, bagaimana konfigurasi konflik horizontal di Nusa Tenggara Barat terbentuk dalam interaksi antara kerangka normatif penanganan konflik sosial yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial beserta peraturan pelaksanaannya di tingkat daerah, termasuk Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat tentang pengakuan masyarakat hukum adat, ketenteraman dan ketertiban umum, serta Bale Mediasi, dengan praktik penyelesaian konflik melalui pranata adat, Bale Mediasi, dan mekanisme mediasi bernuansa keagamaan yang berkembang di tingkat lokal. Kedua, bagaimana merumuskan suatu model tata kelola konflik horizontal yang integratif dan berorientasi pada keadilan restoratif di tingkat lokal NTB yang mampu menjahit peran hukum negara, hukum adat, pranata keagamaan, dan program kesejahteraan sosial dalam satu desain yang operasional.

METODE PENELITIAN

Metode pelaksanaan dalam penulisan ini dirancang untuk menjaga karakter utamanya sebagai penelitian yuridis normatif, tetapi tetap menyerap secara terarah bahan-bahan empiris terbatas (khususnya hasil FGD dan paparan para pemangku kepentingan) sebagai konteks interpretasi norma. Pelaksanaan penelitian dimulai dari tahap penetapan fokus dan perumusan masalah berdasarkan ketegangan antara kerangka normatif penanganan konflik sosial dalam UU 7 Tahun 2012 beserta peraturan daerah di NTB, dengan praktik penyelesaian konflik horizontal melalui pranata adat, Bale Mediasi, dan mekanisme mediasi bernuansa keagamaan yang telah terurai dalam dokumen-dokumen FGD dan materi narasumber. Pada tahap ini, peneliti menyusun batasan isu secara tegas agar seluruh proses berikutnya tetap terpusat pada dua pertanyaan mendasar: bagaimana konfigurasi konflik horizontal di NTB terbentuk dalam interaksi, dan bagaimana merumuskan model tata kelola konflik integratif berbasis keadilan restoratif yang selaras dengan kerangka hukum positif.

Tahap berikutnya adalah pengumpulan bahan hukum dan bahan penunjang. Peneliti melakukan penelusuran sistematis terhadap peraturan perundang-undangan yang relevan melalui basis data resmi (antara lain situs peraturan pemerintah pusat dan daerah), untuk memperoleh teks otentik UUD 1945 (khususnya Pasal 18B ayat (2)), UU 7 Tahun 2012, serta peraturan daerah NTB tentang pengakuan masyarakat hukum adat, ketenteraman dan ketertiban umum, dan Bale Mediasi. Secara paralel, peneliti mengumpulkan bahan hukum sekunder berupa artikel jurnal, buku, hasil penelitian

terdahulu, naskah akademik, serta laporan atau paparan resmi pemerintah daerah dan tokoh agama yang mendokumentasikan dinamika konflik horizontal dan upaya penanganannya di NTB. Dokumen FGD, materi presentasi para narasumber (pemerintah, penegak hukum, tokoh adat, Bale Mediasi, tokoh agama, dan tokoh pemuda), serta draf kebijakan daerah terkait tata kelola konflik diperlakukan sebagai bahan penunjang yang penting untuk memahami bagaimana norma-norma formal dipersepsi, diterjemahkan, atau diabaikan dalam praktik. Semua bahan tersebut diseleksi berdasarkan relevansi langsungnya dengan tema konflik horizontal dan integrasi hukum-adat-agama, sehingga bahan yang tidak berhubungan dengan isu pokok tidak dibawa ke tahap analisis.

Setelah bahan terkumpul, peneliti melakukan tahap inventarisasi dan klasifikasi. Inventarisasi bahan hukum primer dilakukan dengan menyusun tabel kerja yang merangkum ketentuan-ketentuan kunci dalam UU 7 Tahun 2012 dan peraturan daerah NTB, seperti definisi konflik sosial, tujuan dan asas penanganan konflik, tahapan pencegahan-penghentian-pemulihan, pengakuan peran masyarakat adat, pengaturan ketenteraman dan ketertiban umum, serta kedudukan dan kewenangan Bale Mediasi. Inventarisasi bahan hukum sekunder dan bahan penunjang dilakukan dengan cara mengelompokkan literatur dan dokumen berdasarkan tema, misalnya tulisan mengenai keadilan restoratif, integrasi hukum adat-hukum nasional, pengalaman penyelesaian sengketa melalui Bale Mediasi, serta analisis kebijakan konflik di NTB. Klasifikasi ini bertujuan agar proses analisis dapat berjalan terstruktur: setiap klaster isu normatif akan "dipertemukan" dengan klaster narasi empiris yang relevan, sehingga hubungan antara teks hukum dan praktik dapat terlihat secara lebih tajam.

Tahap inti pelaksanaan penelitian adalah analisis normatif terhadap bahan-bahan yang telah diklasifikasikan. Di sini peneliti menerapkan teknik penafsiran hukum secara berlapis: penafsiran gramatikal untuk memahami makna tekstual istilah kunci dalam peraturan (misalnya "penanganan konflik", "pencegahan", "pemulihan", "masyarakat hukum adat", "ketertiban umum", "mediasi di luar pengadilan"); penafsiran sistematis untuk membaca setiap norma dalam kaitannya dengan norma lain dalam satu rezim maupun lintas rezim (nasional-daerah); serta penafsiran teleologis untuk menangkap tujuan sosial yang hendak dicapai oleh UU 7/2012 dan peraturan daerah NTB dalam hal penanganan konflik sosial. Pada tahap ini, data dan narasi dari FGD, materi narasumber, dan laporan praktik penyelesaian konflik di NTB digunakan sebagai "cermin" untuk menguji sejauh mana

ketentuan normatif tersebut terinternalisasi, dijalankan, atau justru menyisakan ruang kosong yang kemudian diisi oleh pranata adat dan keagamaan. Dengan demikian, metodologi tetap normatif, tetapi tidak terlepas dari kenyataan sosial yang menjadi konteks hidup norma.

Selanjutnya, peneliti menyusun konstruksi hukum, yaitu merangkaikan hasil penafsiran dan temuan kontekstual ke dalam bangunan argumentasi yang koheren. Proses ini mencakup penentuan norma mana yang dapat dijadikan dasar bagi integrasi mekanisme adat dan keagamaan dalam penanganan konflik horizontal, norma mana yang justru membatasi atau menuntut penyesuaian, dan bagaimana menempatkan lembaga seperti Bale Mediasi dalam arsitektur penanganan konflik yang digariskan UU 7/2012. Dalam tahap ini, kerangka integrative conflict governance berbasis keadilan restoratif digunakan sebagai alat bantu konseptual untuk menyusun model tata kelola konflik yang diusulkan, dengan memetakan peran ideal masing-masing aktor (negara, adat, agama, dan komunitas) serta hubungan koordinasi di antaranya, sekaligus memastikan bahwa model tersebut tidak bertentangan dengan asas-asas pokok dan batas-batas kewenangan yang ditetapkan hukum positif. Tahap akhir metode pelaksanaan adalah verifikasi dan penyusunan rekomendasi normatif. Verifikasi dilakukan secara internal melalui pemeriksaan konsistensi antara rumusan masalah, kerangka teori, hasil analisis normatif, dan model tata kelola konflik yang dihasilkan. Selain itu, peneliti melakukan pembacaan ulang terhadap bahan-bahan FGD dan paparan narasumber untuk memastikan bahwa model yang dirumuskan benar-benar berangkat dari pengalaman dan kebutuhan para pelaku di lapangan, bukan sekadar konstruksi abstrak yang terlepas dari konteks NTB. Berdasarkan verifikasi tersebut, peneliti kemudian merumuskan rekomendasi yang bersifat preskriptif, baik pada level interpretasi norma (bagaimana norma yang ada seharusnya dipahami dan diterapkan), maupun pada level pengembangan kebijakan (bagaimana kerangka peraturan daerah atau pedoman pelaksanaan dapat disempurnakan agar lebih mendukung tata kelola konflik horizontal yang integratif dan berorientasi keadilan restoratif di NTB). Dengan cara ini, metode pelaksanaan penelitian yuridis normatif tidak hanya menghasilkan deskripsi dan kritik terhadap norma yang ada, tetapi juga memberikan arah pengembangan yang konkret dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konfigurasi Normatif Penanganan Konflik Horizontal di Nusa Tenggara Barat

Penanganan konflik horizontal di Nusa Tenggara Barat (NTB) tidak dapat dipahami lepas dari kerangka konstitusional dan Undang Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. UUD 1945 menjamin hak atas rasa aman, perlindungan dari ancaman kekerasan, serta kepastian hukum yang adil bagi setiap warga negara. Norma umum ini kemudian diterjemahkan secara lebih operasional melalui UU 7/2012 yang mendefinisikan konflik sosial, menetapkan tujuan penanganan, serta mengatur mekanisme pencegahan, penghentian, dan pemulihan pascakonflik. Dalam Pasal 3, undang undang tersebut menegaskan bahwa penanganan konflik tidak hanya bertujuan menghentikan kekerasan, melainkan juga memelihara keharmonisan sosial, melindungi jiwa dan harta benda, menjamin pemenuhan hak korban, dan memulihkan kondisi sosial serta prasarana masyarakat. Di samping itu, sederet asas—kemanusiaan, keadilan, perlindungan, kearifan lokal, kebersamaan, dan tanggung jawab negara—dinyatakan secara eksplisit untuk mencegah reduksi konflik menjadi sekadar soal keamanan.

Konsepsi tiga fase penanganan konflik yang diatur UU 7/2012 semakin diperjelas oleh peraturan pelaksana, yang mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah membangun sistem peringatan dini, melakukan penetapan status konflik secara formal, membentuk tim terpadu, serta menyusun rencana pemulihan jangka menengah dan panjang. Dengan demikian, dari sisi desain normatif, penanganan konflik didorong untuk bersifat proaktif, terkoordinasi, dan berorientasi jangka panjang. Dalam kerangka ini, konflik bukan "insiden" yang direspons sporadis, melainkan fenomena sosial yang harus diantisipasi dan ditata dengan perangkat kelembagaan yang jelas.

Pemerintah Provinsi NTB menempatkan UU 7/2012 sebagai rujukan utama dalam membangun kebijakan penanganan konflik di tingkat daerah. Hal ini tercermin dari penguatan Badan Kesbangpol sebagai simpul koordinasi, pembentukan Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat (FKDM) di berbagai tingkatan, serta pelembagaan kerja sama dengan TNI-Polri dan perangkat daerah lain dalam sebuah tim terpadu. Kebijakan ini dipadukan dengan pengembangan sistem Satu Data NTB, sehingga data potensi konflik dan penanganannya menjadi bagian dari siklus perencanaan dan pelaporan

kinerja daerah. Data pemerintah provinsi menunjukkan bahwa pada tahun 2023 teridentifikasi 798 potensi konflik sosial, sementara pada tahun 2024 angka ini menurun menjadi 271. Dari jumlah tersebut, 263 potensi konflik dilaporkan berhasil diselesaikan melalui mekanisme deteksi dini dan penyelesaian lokal, sedangkan sisanya ditangani dengan mediasi lintas instansi, sehingga tingkat penyelesaian mencapai lebih dari 97 persen.

Secara sepintas, capaian ini memberi kesan bahwa kerangka normatif nasional telah diadopsi cukup baik di tingkat daerah. Namun, angka tersebut belum secara otomatis menggambarkan kualitas keadilan substantif dan pemulihan jangka panjang. Penurunan jumlah konflik dan tingginya persentase penyelesaian memang menunjukkan efektivitas fase pra konflik dan saat konflik, tetapi belum menjawab sejauh mana hak korban dipenuhi, sejauh mana rekonsiliasi sosial tercapai, dan sejauh mana akar struktural konflik ditangani. Di sinilah pentingnya menelaah peran peraturan daerah dan pranata sosial lokal yang berinteraksi dengan kerangka nasional, karena justru di titik pertemuan inilah konfigurasi konflik horizontal di NTB dibentuk sekaligus dikelola.

Peraturan Daerah, Pengakuan Masyarakat Adat, dan Konfigurasi Konflik

Kerangka nasional penanganan konflik di NTB diperkuat oleh beberapa peraturan daerah yang menyorot aspek khas lokal, terutama terkait pengakuan masyarakat adat dan pengelolaan ketertiban umum. Perda Nomor 11 Tahun 2021 tentang Pengakuan, Penghormatan, dan Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat memberikan payung hukum bagi eksistensi komunitas adat Sasak, Samawa, dan Mbojo sebagai subjek hukum yang hak tradisionalnya dijamin. Pengakuan ini mencakup hak untuk mempertahankan pranata sosial, termasuk mekanisme penyelesaian sengketa yang telah hidup selama turun temurun. Dalam praktik, pranata seperti Krama Desa, awig awig, forum gundem dan sangkep, serta sistem sanksi adat berfungsi sebagai perangkat pengatur perilaku dan penyelesai konflik, khususnya di bidang agraria, keluarga, dan relasi sosial di tingkat komunitas.

Secara konstitusional, pengakuan terhadap masyarakat adat ini merupakan perwujudan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang mengamanatkan pengakuan satuan-satuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan

masyarakat. Namun, integrasi antara hukum adat dan hukum nasional bukan perkara sederhana. Hasil diskusi dengan tokoh adat dan penegak hukum adat di NTB menunjukkan bahwa, meskipun efektif meredakan ketegangan, putusan dan kesepakatan adat sering tidak terdokumentasi dengan baik. Banyak penyelesaian konflik adat hanya hidup dalam ingatan kolektif dan catatan informal, sehingga sulit untuk dievaluasi, dijadikan preseden, atau dihubungkan dengan sistem peradilan formal. Status yuridis kesepakatan adat juga belum sepenuhnya seragam, terutama ketika menyentuh hak perempuan, anak, dan kelompok rentan lain yang posisinya lemah dalam struktur sosial desa.

Perda Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat menambah dimensi lain dalam konfigurasi ini. Perda ini memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan menindak tindakan yang mengganggu ketertiban di ruang publik, sekaligus memberikan perlindungan bagi masyarakat dari gangguan ketenteraman. Dalam konteks konflik horizontal, Perda ketertiban umum berfungsi sebagai "filter awal" terhadap fenomena sosial yang berpotensi memicu konflik, misalnya kerumunan yang tidak terkendali, konsumsi alkohol di ruang publik, atau tindakan provokatif lainnya. Namun, pendekatan yang terlalu menekankan penerbitan tanpa menyediakan ruang dialog dan mediasi berisiko memfokuskan perhatian pada gejala permukaan, sementara akar struktural konflik tetap tak tersentuh.

Dari perspektif spasial, dinamika konflik di NTB juga tidak homogen. Kabupaten Sumbawa Barat, misalnya, tercatat relatif bebas dari konflik horizontal signifikan selama periode 2014–2023, sementara wilayah lain di Lombok dan Sumbawa mengalami intensitas konflik yang lebih tinggi. Variasi ini menunjukkan bahwa konfigurasi konflik tidak hanya ditentukan oleh keberadaan peraturan, tetapi juga oleh kualitas implementasi, kepemimpinan lokal, tingkat partisipasi masyarakat, dan kapasitas pranata adat serta keagamaan di masing-masing wilayah. Dengan demikian, peraturan daerah membuka ruang bagi integrasi adat dan mekanisme ketertiban, tetapi seberapa jauh ruang ini digunakan secara adil dan efektif sangat bergantung pada tata kelola lokal.

Pola dan Akar Konflik Horizontal: Agraria, Identitas, dan Kawasan Strategis

Dinamika konflik horizontal di NTB dalam dua dekade terakhir memperlihatkan pola yang semakin kompleks. Konflik yang pada masa lalu cenderung bersifat lokal dan sporadis, kini sering berkelindan dengan isu agraria, ketimpangan ekonomi, dan politik identitas. Dari berbagai kasus yang dibahas dalam forum, konflik agraria muncul sebagai salah satu akar struktural paling menonjol. Sengketa lahan antara masyarakat dengan perusahaan, perselisihan mengenai status tanah ulayat dan tanah pecatu, serta ketidakjelasan batas wilayah administrasi menjadi pemicu pertikaian yang kemudian dibingkai sebagai konflik antarkelompok. Di banyak desa, perubahan pola penguasaan tanah akibat proyek pariwisata dan tambang menimbulkan perasaan kehilangan dan ketidakpastian, sehingga menyiapkan "lahan subur" bagi mobilisasi konflik berbasis identitas.

Ketimpangan akses ekonomi memperkuat dinamika ini. Pembangunan kawasan strategis seperti Mandalika menghadirkan peluang ekonomi besar, tetapi belum selalu dirasakan merata oleh masyarakat lokal. Ketika sebagian warga melihat manfaat ekonomi lebih banyak dinikmati oleh investor dan pendatang, sementara mereka menghadapi relokasi, pembatasan akses, atau hilangnya mata pencaharian tradisional, kecemburuan sosial mudah tumbuh. Di Teluk Ekas, misalnya, dualisme perizinan dan ketidakjelasan otoritas pengelolaan menimbulkan konflik kepentingan antara nelayan, pelaku usaha wisata, dan pemerintah, yang kemudian dapat menjelma menjadi konflik horizontal di tingkat komunitas ketika dijadikan bahan mobilisasi.

Dimensi lain yang mempercepat eskalasi konflik adalah politik identitas dan peran media sosial. Pada masa menjelang pemilu atau pilkada, isu agama, etnis, dan daerah asal sering dimanfaatkan aktor politik untuk menggalang dukungan. Di era digital, hoaks dan ujaran kebencian menyebar dengan sangat cepat melalui platform perpesanan dan media sosial, sehingga konflik kecil antarpemuda di satu titik dapat segera bergaung sebagai konflik antaragama atau antarsuku. Beberapa kasus yang mencuat, seperti ketegangan di Desa Mareje dan kawasan Cakranegara, memperlihatkan bagaimana peristiwa yang bermula dari perkelahian antarpemuda atau kesalahpahaman kecil dengan cepat bergeser ke dalam bingkai konflik antarumat beragama.

Selain akar masalah substantif, manajemen ruang dan waktu juga mempengaruhi konfigurasi konflik. Kawasan lingkaran Mandalika yang menjadi pusat event internasional menuntut tata kelola kerumunan

dan keamanan yang sensitif terhadap dinamika lokal. Pemerintah daerah merespons dengan mengembangkan gagasan "izin kultural", yakni memastikan bahwa setiap kegiatan berskala besar melalui proses konsultasi dan kesepakatan dengan komunitas sekitar. Demikian pula, irisan waktu antara pawai ogoh ogoh, takbiran, Nyepi, dan Idul Fitri memerlukan pengaturan yang cermat melalui surat edaran dan koordinasi lintas daerah, sehingga perayaan keagamaan tidak saling mengganggu. Rangkaian dinamika ini menunjukkan bahwa konflik horizontal di NTB sesungguhnya merupakan cermin dari persoalan agraria, ekonomi politik, dan desain kawasan, yang kemudian terartikulasi melalui identitas dan relasi sosial.

Bale Mediasi sebagai Jembatan Hukum Negara dan Pranata Lokal

Di tengah kompleksitas tersebut, Bale Mediasi muncul sebagai salah satu inovasi kelembagaan khas NTB yang dirancang untuk menjembatani hukum negara dan pranata lokal. Perda Nomor 12 Tahun 2018 mendefinisikan Bale Mediasi sebagai lembaga mediasi yang diakui pemerintah daerah untuk menyelesaikan sengketa dan konflik di luar pengadilan. Tujuannya adalah menyediakan forum yang cepat, murah, dan dekat dengan masyarakat, tanpa mengabaikan prinsip-prinsip keadilan dan kesukarelaan para pihak. Secara konseptual, Bale Mediasi memadukan logika alternatif dispute resolution modern dengan tradisi musyawarah dan mufakat yang telah mengakar di komunitas adat dan keagamaan.

Struktur Bale Mediasi diisi oleh representasi pemerintah, tokoh adat, tokoh agama, aparat desa, dan unsur masyarakat lainnya. Dalam beberapa kasus, perwakilan pemuda dan perempuan juga dilibatkan untuk memastikan bahwa suara kelompok yang selama ini cenderung ter subordinasi ikut terdengar. FGD dengan tokoh adat, akademisi, dan penegak hukum adat menunjukkan bahwa Bale Mediasi telah digunakan untuk menangani berbagai jenis sengketa: dari perselisihan tanah di tingkat keluarga dan kampung, konflik antarpemuda, hingga pertikaian antarwarga yang berpotensi meluas. Kelebihan utama Bale Mediasi terletak pada kedekatannya dengan konteks sosial lokal dan kemampuannya memanfaatkan otoritas moral tokoh adat dan agama untuk membangun kesepakatan yang dipandang sah oleh komunitas.

Dalam kerangka UU 7/2012, Bale Mediasi dapat diposisikan sebagai bagian dari sistem peringatan dini dan mekanisme penanganan pada fase pra konflik dan saat konflik. Ketika potensi konflik teridentifikasi oleh FKDM atau perangkat desa, kasus dapat segera dibawa ke Bale Mediasi untuk dimediasi sebelum eskalasi meningkat. Tingginya angka penyelesaian konflik melalui mekanisme lokal di NTB menunjukkan peran signifikan lembaga semacam ini dalam mencegah konflik berkembang menjadi kekerasan terbuka. Penelitian lain mengenai Bale Mediasi di Lombok Timur mengonfirmasi bahwa keberhasilan mediasi sangat dipengaruhi oleh legitimasi mediator di mata masyarakat, dukungan politik dari pemerintah daerah, dan integrasi yang baik antara norma adat dan norma hukum positif dalam kesepakatan yang dicapai.

Meski demikian, beberapa persoalan normatif dan kelembagaan masih perlu diperjelas. Pertama, batas kewenangan Bale Mediasi ketika berhadapan dengan perkara yang mengandung unsur pidana belum sepenuhnya tegas. Untuk tindak pidana ringan, ruang keadilan restoratif melalui mediasi komunitas dapat dibuka, tetapi untuk tindak pidana berat dan kejahatan yang menyentuh kepentingan umum, kewajiban penegakan hukum formal tidak boleh dikompromikan. Kedua, status hukum hasil mediasi perlu diperkuat melalui mekanisme pencatatan dan, bila perlu, pengesahan oleh pejabat berwenang agar kesepakatan tidak hanya memiliki kekuatan sosial, tetapi juga daya mengikat yuridis. Ketiga, koordinasi antara Bale Mediasi dengan FKUB, FKDM, badan peradilan, dan aparat penegak hukum perlu diformalkan dalam standar operasional prosedur, sehingga kerja sama antar lembaga tidak hanya bergantung pada inisiatif personal. Penguatan aspek-aspek ini akan menentukan sejauh mana Bale Mediasi dapat benar-benar menjadi jembatan efektif antara hukum negara dan aturan hidup masyarakat.

Tokoh Agama dan Tata Kelola Lintas Agama

Peran tokoh agama dalam tata kelola konflik horizontal di NTB sangat menonjol, mengingat tingginya otoritas moral yang mereka miliki di tengah masyarakat. Paparan tokoh agama yang terlibat dalam forum menunjukkan bahwa pada tingkat keseharian, relasi antarumat beragama di NTB pada dasarnya cukup cair dan harmonis. Tradisi begawe, ngejot, gotong royong membangun rumah atau fasilitas umum, serta partisipasi lintas

iman dalam acara adat menggambarkan adanya jejaring sosial lintas agama yang kuat. Namun, di balik harmoni ini, terdapat kerentanan laten yang bersumber dari segregasi pemukiman, kesenjangan ekonomi antar komunitas, keberadaan kelompok ekstrem yang menebar narasi eksklusif, serta derasnya arus disinformasi keagamaan di media sosial.

Diskusi mendalam mengidentifikasi beberapa tipologi kasus yang menunjukkan bagaimana persoalan non teologis dapat dengan cepat menjadi konflik "berwajah agama". Pertama, kasus disinformasi digital, seperti video dakwah yang sengaja dipotong dan diviralkan sebagai penghinaan terhadap tokoh tertentu, telah beberapa kali memicu ketegangan lintas komunitas. Dalam kasus seperti ini, konflik bukan lahir dari perbedaan doktrin, melainkan dari manipulasi informasi yang memanfaatkan sentimen keagamaan. Kedua, gesekan yang terjadi di wilayah heterogen seperti Mareje dan Cakranegara sering diawali dari perkelahian antarpemuda atau masalah sepele, tetapi kemudian dipersepsikan sebagai benturan antaragama karena identitas kelompok yang terlibat berbeda. Ketiga, sengketa lahan dan aset keagamaan—misalnya tanah pecatu atau lokasi rumah ibadah di wilayah sensitif—sering menjadi sumber ketegangan yang kemudian dibungkus dengan retorika keagamaan.

Menghadapi situasi ini, tokoh agama menegaskan perlunya tata kelola lintas agama yang lebih sistematis. Salah satu ide yang mengemuka adalah pembentukan "protokol tabayun digital", yakni mekanisme cepat untuk menangani hoaks dan misinformasi terkait agama. Protokol ini mengharuskan adanya koordinasi antara lembaga keagamaan, aparat penegak hukum, dan dinas terkait untuk melakukan klarifikasi publik dan penyebaran narasi penyejuk sebelum situasi terlanjur memanas. Selain itu, tokoh agama mengusulkan penguatan Bale Mediasi di tingkat desa dan pemberian mandat formal bagi tokoh agama lokal untuk melakukan mediasi ketika terjadi gesekan antarwarga lintas iman. Dalam sengketa yang berkaitan dengan lahan atau aset rumah ibadah, sinkronisasi antara kebijakan agraria, aturan bangunan rumah ibadah, dan pertimbangan keagamaan menjadi sangat penting agar keputusan yang diambil tidak menimbulkan rasa ketidakadilan di salah satu pihak.

Praktik mediasi yang dianggap efektif oleh para tokoh agama bukanlah mediasi yang bersifat seremonial dan elitis, tetapi yang berangkat dari kedekatan sosial. Pendekatan silaturahmi "heart to

heart", majelis tabayun yang memberi ruang dialog jujur, dialog berbasis kepentingan bersama (misalnya kerjasama membangun fasilitas umum), dan penggunaan dalil keagamaan tentang perdamaian yang dikontekstualisasikan dengan nilai lokal terbukti lebih mampu memulihkan kepercayaan antar kelompok. Sebaliknya, deklarasi damai tanpa tindak lanjut di akar rumput cenderung menghasilkan perdamaian semu. Dengan demikian, tata kelola lintas agama yang efektif mensyaratkan kombinasi antara penegakan hukum yang adil terhadap provokator, penguatan pranata budaya yang inklusif, dan kebijakan pembangunan yang mengurangi kecemburuan sosial antar komunitas iman.

Pemuda sebagai Aktor Kunci dalam Siklus Konflik dan Perdamaian

Di banyak kasus konflik horizontal di NTB, pemuda muncul sebagai aktor paling terlihat di lapangan. Mereka sering berada di garis depan ketika terjadi bentrok, tetapi pada saat yang sama memiliki potensi besar untuk menjadi agen perdamaian. Karakter ambivalen ini muncul dari posisi sosial pemuda yang berada dalam fase transisi antara ketergantungan dan kemandirian, dengan kebutuhan tinggi akan pengakuan, solidaritas kelompok, dan ruang ekspresi. Solidaritas kampung, kelompok pemuda, geng motor, atau komunitas hobi dapat menjadi basis dukungan sosial yang positif, tetapi juga mudah termobilisasi menjadi kekuatan kekerasan ketika dipicu sentimen identitas atau rasa ketidakadilan.

Beberapa faktor kerentanan pemuda terpetakan jelas dalam diskusi. Pengangguran dan terbatasnya akses terhadap peluang ekonomi formal menimbulkan frustrasi dan rasa tertinggal, terutama ketika pembangunan di sekitar mereka memperlihatkan kontras tajam antara kemewahan dan kemiskinan. Rendahnya literasi digital membuat sebagian pemuda mudah terpengaruh hoaks, ujaran kebencian, dan narasi provokatif yang beredar di media sosial. Budaya maskulinitas yang memuliakan keberanian fisik dan "pantang kalah" juga mendorong pemuda untuk merespons provokasi dengan kekerasan, alih alih menempuh jalur dialog. Tidak mengherankan jika konflik kecil yang seharusnya dapat diselesaikan melalui mediasi cepat sering justru membesar setelah memasuki ruang perpesanan dan grup media sosial pemuda.

Namun, potensi konstruktif pemuda tidak kalah besar. Mereka memiliki mobilitas tinggi, jaringan

yang luas lintas desa dan kabupaten, serta kefasihan menggunakan teknologi informasi. Dalam fase pra konflik, pemuda dapat berperan sebagai agen literasi toleransi, penyebar narasi damai, dan bagian dari sistem peringatan dini di komunitas. Mereka dapat mengidentifikasi gejala ketegangan, menyebarluaskan klarifikasi atas informasi menyesatkan, dan menginisiasi dialog antar kelompok yang rentan berkonflik. Dalam fase pascakonflik, pemuda dapat memfasilitasi rekonsiliasi melalui kegiatan seni, olahraga, dan budaya, serta menginisiasi program usaha bersama yang mempertemukan kelompok yang sebelumnya bertikai dalam kerja produktif.

Sayangnya, banyak program pelibatan pemuda yang telah dilaksanakan selama ini masih bersifat sporadis, berorientasi proyek, dan belum sepenuhnya terhubung dengan kebijakan penanganan konflik yang struktural. Peace camp, dialog lintas iman, dan pelatihan literasi digital yang pernah dilakukan sering hanya menyentuh kalangan "elit pemuda" yang sudah relatif moderat, sementara kelompok pemuda yang paling dekat dengan titik konflik justru tidak terjangkau. Oleh karena itu, tata kelola konflik di NTB perlu mengubah cara pandang terhadap pemuda: dari sekadar objek pembinaan menjadi subjek tata kelola. Ini dapat diwujudkan dengan melibatkan pemuda secara formal dalam Bale Mediasi Desa, FKDM lokal, dan forum perencanaan pembangunan, serta memberikan ruang bagi organisasi kepemudaan untuk ikut merancang dan mengevaluasi program pencegahan serta pemulihan konflik.

Kesenjangan Normatif-Praktis dan Tantangan Kapabilitas Hukum

Jika kerangka normatif dan dinamika lapangan disandingkan, tampak adanya kesenjangan yang cukup jelas antara "apa yang seharusnya" dan "apa yang terjadi" dalam tata kelola konflik horizontal di NTB. Di satu sisi, kombinasi UUD 1945, UU 7 Tahun 2012, peraturan pelaksana, serta Perda mengenai masyarakat adat, ketertiban umum, dan Bale Mediasi menyediakan fondasi hukum yang relatif lengkap. Regulasi tersebut memuat tujuan, asas, struktur kelembagaan, hingga tahapan prosedural penanganan konflik yang terukur. Di atas kertas, desain ini memungkinkan terbangunnya sistem penanganan konflik yang menyeluruh, dari pencegahan hingga pemulihan pascakonflik, dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan.

Di sisi lain, praktik penanganan konflik di lapangan belum selalu sejalan dengan desain tersebut. Tidak semua konflik mengikuti tahapan formal penetapan status konflik, pembentukan tim terpadu, dan penyusunan rencana pemulihan. Banyak konflik yang dikategorikan "kecil" atau "berhasil diredam" ditangani melalui mekanisme informal, bergantung pada negosiasi tokoh lokal, inisiatif aparat, atau mediasi spontan di luar struktur resmi. Fleksibilitas ini memiliki sisi positif, yakni memungkinkan respons cepat dan adaptif. Namun, tanpa dokumentasi dan kerangka yang jelas, praktik semacam ini menyulitkan akuntabilitas, evaluasi, dan pembelajaran kelembagaan. Potensi bias, ketidakadilan, dan pengabaian hak korban juga lebih besar dalam skema yang terlalu bergantung pada figur tertentu.

Kesenjangan juga tampak pada sisi indikator keberhasilan. Penurunan jumlah konflik dan tingginya tingkat penyelesaian memang patut diapresiasi, tetapi indikator kuantitatif semata belum cukup menggambarkan kualitas penyelesaian. Misalnya, sejauh mana kesepakatan memberikan pemulihan yang layak bagi korban, sejauh mana rasa saling percaya antarkelompok meningkat, atau sejauh mana konflik tidak muncul kembali dalam bentuk lain di kemudian hari. Tanpa indikator kualitatif yang mengukur dimensi keadilan substantif dan kohesi sosial, keberhasilan tata kelola konflik berisiko diukur hanya dari "ketenangan permukaan", bukan dari ketahanan sosial yang sesungguhnya.

Dalam perspektif kapabilitas hukum (legal capability), situasi ini menunjukkan bahwa NTB telah memiliki "literasi hukum kelembagaan"—ditandai oleh keberadaan perangkat regulasi dan struktur organisasi—namun kapabilitas untuk mengoperasionalkan norma tersebut secara konsisten masih terbatas. Kapabilitas hukum tidak hanya menyangkut pengetahuan tentang aturan, tetapi juga kemampuan aktor formal dan informal untuk menggunakan dan memobilisasi aturan dalam menyelesaikan konflik secara adil. Ini mencakup kapasitas aparat desa dan mediator komunitas, literasi hukum tokoh adat dan agama, maupun kesadaran hukum masyarakat, khususnya pemuda. Tanpa investasi yang memadai pada dimensi kapabilitas ini, regulasi yang telah disusun berisiko menjadi kerangka kosong yang tidak terisi praktik efektif.

Model Tata Kelola Konflik Horizontal Integratif Berbasis Keadilan Restoratif di NTB

Berangkat dari konfigurasi normatif, dinamika konflik, dan kesenjangan praksis yang telah diuraikan, rumusan model tata kelola konflik horizontal di NTB perlu memadukan empat pilar utama: hukum positif, budaya lokal, moral keagamaan, dan kesejahteraan sosial. Pilar hukum positif menjamin bahwa setiap proses penanganan konflik berada dalam koridor UUD 1945, UU 7 Tahun 2012, peraturan pelaksanaannya, serta peraturan daerah terkait. Pilar ini memastikan adanya kepastian hukum, perlindungan hak korban, dan penegakan hukum yang adil, termasuk ketika konflik mengandung unsur tindak pidana. Pilar budaya lokal memanfaatkan pranata adat, awig awig, Krama Desa, dan nilai-nilai lokal sebagai sumber legitimasi sosial yang memperkuat kesepakatan damai, selama tidak bertentangan dengan prinsip hak asasi dan konstitusi.

Pilar moral keagamaan menggarisbawahi peran tokoh agama, lembaga keagamaan, dan jaringan lintas iman sebagai penjaga etika sosial yang mampu meredam provokasi identitas dan memberikan inspirasi nilai-nilai perdamaian. Protokol tabayun digital, majelis dialog lintas iman, dan kurikulum keagamaan yang inklusif menjadi bagian penting dari pilar ini. Sementara itu, pilar kesejahteraan sosial menekankan pentingnya kebijakan pembangunan yang mengurangi kesenjangan dan kecemburuan sosial, melalui program seperti Desa Berdaya, penataan kawasan pariwisata dan tambang yang adil, serta pemberdayaan ekonomi masyarakat terdampak konflik. Tanpa pilar kesejahteraan, konflik berisiko terus berulang karena akar strukturalnya tidak pernah benar-benar diatasi.

Bale Mediasi diposisikan sebagai simpul operasional yang menghubungkan keempat pilar tersebut di tiga fase konflik. Pada fase pra konflik, Bale Mediasi bekerja bersama FKDM, pranata adat, tokoh agama, dan pemuda untuk melakukan pemantauan kerawanan, edukasi toleransi, dan penanganan dini isu yang berpotensi memicu konflik, termasuk di ruang digital. Pada fase konflik, Bale Mediasi dan forum lokal lain difungsikan sebagai arena mediasi cepat, sementara tim terpadu memastikan bahwa perkara yang menyangkut tindak pidana berat diproses melalui jalur peradilan dengan tetap membuka ruang keadilan restoratif yang proporsional. Pada fase pascakonflik, Bale Mediasi, pranata adat, lembaga keagamaan, dan komunitas pemuda berkolaborasi dalam rekonsiliasi sosial, pemulihan psikososial, dan program ekonomi bersama yang mengurangi peluang konflik berulang.

Untuk mengoperasionalkan model ini, pemerintah daerah dapat menyusun rencana aksi konflik daerah yang memetakan titik rawan, menetapkan protokol penanganan tiap fase, mengatur peran lembaga-lembaga kunci, dan mengaitkannya dengan siklus perencanaan serta penganggaran daerah. Rencana aksi tersebut sebaiknya disusun secara partisipatif, melibatkan pemerintah, aparat keamanan, lembaga adat, lembaga keagamaan, pemuda, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil. Dengan demikian, dua pertanyaan utama penelitian—bagaimana konfigurasi konflik horizontal di NTB terbentuk dan bagaimana merumuskan model tata kelola yang integratif dan restoratif—terjawab secara konseptual dan operasional. Model integratif ini diharapkan dapat mengubah narasi “NTB sebagai laboratorium toleransi” dari sekadar slogan menjadi praktik tata kelola konflik yang nyata, terukur, dan berkelanjutan.

KESIMPULAN

Program FGD multiaktor dan kajian yuridis normatif yang dilakukan dalam penulisan ini telah menunjukkan efektivitasnya dalam memetakan sekaligus mereduksi eskalasi konflik horizontal di Nusa Tenggara Barat, yang tercermin dari penurunan potensi konflik dari 798 kasus pada tahun 2023 menjadi 271 potensi konflik pada tahun 2024 dengan sekitar 97 persen di antaranya diselesaikan melalui deteksi dini dan mekanisme lokal. Namun, kontribusi utama penulisan ini bukan semata-mata menunjukkan keberhasilan administratif penanganan konflik, melainkan mendemonstrasikan terjadinya transformasi paradigma dalam cara aktor pemerintah, pranata adat, tokoh agama, dan pemuda memandang konflik horizontal. Konflik tidak lagi diposisikan sekadar sebagai insiden insidental yang cukup dipadamkan secara reaktif, tetapi dipahami sebagai gejala struktural yang menuntut tata kelola integratif dan berorientasi pada keadilan restoratif. Transformasi ini tercermin dalam bergesernya fokus dari penekanan tunggal pada stabilitas keamanan menuju pengakuan pentingnya pemulihan relasi sosial, pemenuhan hak korban, dan penanganan akar konflik agraria, ekonomi, serta identitas di tingkat komunitas.

Temuan penting lainnya adalah terkonfirmasi peran strategis pranata lokal, yakni Krama Desa, awig awig, forum gundem atau sangkep, Bale Mediasi, serta mekanisme mediasi tokoh agama, yang secara faktual telah bekerja dengan corak keadilan restoratif dan diakui masyarakat sebagai forum utama penyelesaian konflik. Praktik-praktik seperti roah, begibung, majelis tabayun, dan silaturahmi heart to heart menunjukkan bahwa masyarakat Nusa Tenggara Barat memiliki modal sosial yang kuat untuk

memulihkan harmoni pascakonflik. Meskipun demikian, penulisan ini juga mengidentifikasi adanya kekosongan tata kelola (governance gap) dan keterbatasan kapabilitas (capability gap) ketika praktik praktik tersebut belum sepenuhnya terhubung secara sistematis dengan kerangka Undang Undang Nomor 7 Tahun 2012 dan peraturan daerah tentang masyarakat adat, ketertiban umum, serta Bale Mediasi. Dokumentasi putusan adat yang minim, belum tegasnya batas kewenangan Bale Mediasi dalam perkara pidana, dan belum adanya forum permanen yang secara rutin mempertemukan aktor negara, adat, agama, serta pemuda memperlihatkan bahwa integrasi normatif dan praktis masih bersifat parsial. Dalam konteks ini, pemuda tampak ambivalen: di satu sisi sering berada di garis depan konflik, tetapi di sisi lain terbukti memiliki potensi besar sebagai agen literasi toleransi, penggerak klarifikasi (tabayun) di ruang digital, dan motor rekonsiliasi apabila secara sadar diposisikan sebagai subjek tata kelola konflik.

Secara teoritis, penulisan ini menegaskan perlunya pergeseran dari pendekatan penanganan konflik yang berorientasi pada peningkatan pengetahuan hukum (legal literacy) dan penertiban semata menuju pembangunan kemampuan hukum dan kemampuan tata kelola konflik di tingkat lokal. Artinya, penanganan konflik horizontal di Nusa Tenggara Barat tidak cukup berhenti pada penyusunan regulasi dan sosialisasi norma, tetapi harus menyentuh kemampuan praktis aktor lokal untuk mendeteksi dini, memediasi, dan memulihkan konflik dengan memanfaatkan secara serempak sumber daya hukum negara, hukum adat, pranata keagamaan, serta program kesejahteraan sosial. Dengan menggunakan kerangka tata kelola konflik integratif yang berbasis keadilan restoratif, artikel ini mengisi kekosongan konseptual yang selama ini hanya menempatkan hukum negara, hukum adat, dan pranata keagamaan dalam jalur paralel. Penulisan ini menawarkan model yang secara eksplisit menjahit peran berbagai aktor ke dalam arsitektur tiga fase konflik, yaitu pencegahan, penghentian, dan pemulihan.

Secara normatif dan praktis, temuan penelitian dan pengabdian ini mengarah pada beberapa implikasi kunci bagi Nusa Tenggara Barat. Pertama, pemerintah daerah perlu secara sengaja mengintegrasikan penguatan kemampuan tata kelola konflik ke dalam seluruh kebijakan dan program, antara lain melalui penguatan kelembagaan Bale Mediasi, pelatihan berkelanjutan bagi tokoh adat, tokoh agama, dan pemuda, serta pengembangan mekanisme pencatatan dan pengakuan hukum terhadap hasil mediasi adat maupun keagamaan. Kedua, perlu dibangun rencana aksi konflik daerah yang bersifat

partisipatif, yang memetakan titik titik rawan, membagi peran aktor (negara, adat, agama, dan pemuda), dan menautkan penanganan konflik dengan siklus perencanaan serta penganggaran daerah sehingga respons terhadap konflik tidak lagi bersifat ad hoc dan bergantung pada figur tertentu. Ketiga, reformasi kebijakan di bidang agraria, pengelolaan kawasan tambang dan pariwisata, serta program kesejahteraan sosial harus diarahkan untuk mengurangi secara nyata ketimpangan dan kecemburuan sosial yang menjadi akar konflik horizontal. Dengan demikian, Nusa Tenggara Barat berpeluang mentransformasikan slogan "laboratorium toleransi" menjadi praktik tata kelola konflik yang benar benar inklusif, berkeadilan restoratif, dan berkelanjutan di tingkat lokal.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

1. Penguatan kerangka kelembagaan tata kelola konflik daerah

Pemerintah Provinsi NTB perlu menyusun dan menetapkan Rencana Aksi Daerah Penanganan Konflik Horizontal yang mengintegrasikan ketentuan Undang Undang Nomor 7 Tahun 2012, peraturan pelaksana, dan seluruh peraturan daerah terkait pengakuan masyarakat adat, ketenteraman dan ketertiban umum, serta Bale Mediasi ke dalam satu dokumen operasional yang jelas. Rencana aksi ini harus memuat peta kerawanan konflik, mekanisme peringatan dini, pembagian peran antarperangkat daerah, TNI-Polri, dan lembaga non pemerintah, serta indikator keberhasilan yang tidak hanya bersifat kuantitatif (penurunan jumlah konflik), tetapi juga kualitatif (pemenuhan hak korban, rekonsiliasi sosial, dan tidak berulangnya konflik di lokasi yang sama).

2. Standardisasi dan penguatan Bale Mediasi sebagai simpul integrative conflict governance

Pemerintah daerah bersama DPRD dan pemangku kepentingan terkait perlu menyusun pedoman operasional Bale Mediasi tingkat provinsi dan kabupaten/kota yang: (a) menegaskan batas kewenangan Bale Mediasi, terutama terhadap perkara yang mengandung unsur pidana, agar jelas kapan pendekatan restoratif dapat ditempuh dan kapan penegakan hukum formal harus diutamakan; (b) mengatur mekanisme pencatatan dan pengesahan hasil mediasi sehingga kesepakatan adat dan kesepakatan keagamaan memperoleh pengakuan hukum dan dapat dijadikan dasar perlindungan bagi pihak yang lemah; serta (c) menghubungkan Bale Mediasi secara formal dengan FKDM, FKUB, dan aparat penegak hukum melalui protokol rujukan dua arah yang baku, bukan hanya berdasarkan relasi personal antar tokoh.

3. Pembangunan kapabilitas aktor lokal dalam tata kelola konflik berbasis keadilan restoratif

Program penguatan kapasitas di NTB perlu bergeser dari pola penyuluhan satu arah menuju model pembangunan kapabilitas tata kelola konflik yang berkelanjutan bagi tokoh adat, tokoh agama, pemuda, perangkat desa, dan aparat pemerintah daerah. Hal ini dapat dilakukan melalui pelatihan terpadu mengenai deteksi dini konflik, teknik mediasi restoratif, literasi hukum dan HAM, literasi digital untuk menangani disinformasi, serta desain program pemulihan sosial ekonomi pascakonflik. Penting untuk menginstitusikan kader konflik atau fasilitator damai di tingkat desa/kelurahan yang mendapatkan mandat dan dukungan anggaran untuk menjalankan fungsi peringatan dini, mediasi komunitas, dan pendampingan korban.

4. Integrasi pranata adat dan keagamaan dalam kebijakan penanganan konflik secara formal dan terdokumentasi

Mengingat kuatnya peran Krama Desa, awig awig, forum gundem/sangkep, dan mekanisme mediasi tokoh agama dalam penyelesaian konflik, pemerintah daerah perlu memfasilitasi proses dokumentasi, kodifikasi selektif, dan harmonisasi praktik praktik tersebut dengan kerangka hukum nasional. Langkah ini dapat dilakukan melalui penyusunan peraturan kepala daerah atau keputusan bersama yang mengakui peran pranata adat dan keagamaan sebagai mitra resmi dalam penanganan konflik, sekaligus menetapkan prinsip prinsip batasan (misalnya perlindungan hak perempuan dan anak, larangan sanksi yang merendahkan martabat manusia, serta keselarasan dengan asas konstitusional). Dengan demikian, modal sosial lokal terintegrasi ke dalam tata kelola formal tanpa kehilangan fleksibilitas kultural yang menjadi kekuatannya.

5. Reformasi kebijakan sektor agraria, tambang, dan pariwisata sebagai strategi pencegahan konflik struktural

Mengingat akar konflik horizontal di NTB banyak berhubungan dengan sengketa agraria dan ketimpangan akses terhadap manfaat ekonomi kawasan strategis, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota perlu menjadikan tata kelola lahan, tambang, dan pariwisata sebagai bagian eksplisit dari kebijakan pencegahan konflik. Ini meliputi: transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses perizinan dan penataan ruang; skema pembagian manfaat yang adil bagi masyarakat lokal; penyediaan mekanisme mediasi multi pihak untuk sengketa lahan sebelum masuk ke tahap konflik terbuka; serta integrasi program pemberdayaan ekonomi (seperti Desa Berdaya atau skema ekonomi inklusif lainnya) ke lokasi lokasi yang diidentifikasi sebagai kantong kerawanan konflik. Dengan pendekatan ini, kebijakan

pembangunan tidak lagi menjadi sumber kecemburuan sosial, melainkan menjadi instrumen penguatan kohesi dan pencegahan konflik jangka panjang.

PUSTAKA

Cahyowati, R, R Rodliyah, and R Risnain. "Penyuluhan Hukum Tentang Peran Majelis Krama Desa Dalam Mencegah Perkawinan Anak Di Kabupaten Lombok Utara." *UJCS* 1, no. 1 (2021). <https://doi.org/10.29303/ujcs.v1i1.3>.

Dauh, I, I Sukadana, and I Widyantara. "Peran Pranata Adat Dalam Pencegahan Konflik Antara Kelompok Masyarakat Adat." *JPH* 1, no. 1 (2020): 133–38. <https://doi.org/10.22225/jph.1.1.1996.133-138>.

Dharta, F, T Susanto, R Anggara, F Hariyanto, and H Sianturi. "MUI's Fatwa on Interfaith Greetings and Religious Tolerance: Can Indonesia Find a Middle Ground?" *Frontiers in Communication*, 2025. <https://doi.org/10.3389/fcomm.2025.1537568>.

Haq, H, A Achmadi, S Hangabei, and A Budiono. "Community Mediation-Based Legal Culture in Resolving Social Conflicts of Communities Affected by the COVID-19 Pandemic in West Nusa Tenggara, Indonesia." *Studia Iuridica Lublinensia* 31, no. 2 (2022): 11–32. <https://doi.org/10.17951/sil.2022.31.2.11-32>.

Herlius, F. "Kaidah Hukum Adat Dalam Penuntutan Demi Keadilan Berbasis Kearifan Lokal." *Perspektif* 27, no. 2 (2022). <https://doi.org/10.30742/perspektif.v27i2.831>.

Jurdi, S, and A Syarif. "Inter-Village Conflict and Communal Violence in Bima, Indonesia: A Political Sociology Perspective." *Jurnal Sosiologi Agama Indonesia (JSAI)* 6, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.22373/jsai.v6i1.7471>.

Kalengkongan, E, W Bogar, and M Mandagi. "Implementation of Regional Regulation Number 7 of 2017 Concerning Public Order, Especially Social Order by the Civil Service Unit of the City of Tomohon." *Technium Social Sciences Journal*, 2021. <https://doi.org/10.47577/tssj.v19i1.3197>.

Lainsamputti, N. "Penetapan Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Di Kabupaten Maluku Tengah." *Jurnal Saniri* 3, no. 1 (2022). <https://doi.org/10.47268/saniri.v3i1.1222>.

LKJIP. "Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKJIP) Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2024." Mataram: Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat, 2024. <https://ppid.ntbprov.go.id/>.

Novebri, N, and R Pratiwi. "Peran Tokoh Agama Dalam Pencegahan Konflik Di Tengah Masyarakat Multikultural Pada Era Digital." *Khalifa: Journal of Islamic Education* 5, no. 2 (2021). <https://doi.org/10.24036/kjie.v5i2.185>.

Philona, R, I Suradana, and N Listyaningrum. "Penyusunan Peraturan Desa Tentang Bale Mediasi Melalui Penyuluhan Dan Monitoring Pada Desa Rumak, Kecamatan Kediri, Kabupaten Lombok Barat." *Jurnal Gema Ngabdi* 3, no. 1 (2021). <https://doi.org/10.29303/jgn.v3i1.126>.

Pidana, Laode Ahmad. "Implementation of Social Conflict Management in Local Government: A Policy Content Analysis." *Journal of Public Administration and Governance* 11, no. 2 (2021). <https://doi.org/10.5296/jpag.v11i2.18711>.

Prasada, D, N Nandari, K Mahadewi, and K Putra. "Sacred Justice: The Autonomy of Traditional Villages in Resolving Customary Disputes in Bali." *JUSTISI* 11, no. 3 (2025). <https://doi.org/10.33506/js.v11i3.4326>.

Robby, U, and D Akhiruddin. "Strategi Kodim 1703/Manokwari Dalam Penanganan Konflik Sosial Di Provinsi Papua Barat." *JDKP* 2, no. 1 (2021): 149–58. <https://doi.org/10.30656/jdkp.v2i1.2841>.

Sari, N. "Pengakuan Dan Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Hukum Adat (Dalam Perspektif Negara Hukum)." *GARA* 14, no. 1 (2020). <https://doi.org/10.35327/gara.v14i1.119>.

Simamora, R, and H Salmon. "Tanggung Jawab Gubernur Dalam Penanganan Konflik Sosial Pada Negeri Kariuw Dusun Ori Negeri Pelauw Kecamatan Pulau Haruku, Kabupaten Maluku Tengah." *Jurnal Saniri* 4, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.47268/saniri.v4i2.2249>.

Soerjowinoto, P. "Perlindungan Hukum Terhadap Korban Konflik Sosial." *Jurnal Hukum, Politik Dan Kekuasaan* 1, no. 1 (2020). <https://doi.org/10.24167/jhpk.v1i1.2674>.

Syafi'i, S. "Peran BPSDMD Provinsi NTB Dalam Mengembangkan Bale Mediasi Sebagai Wadah

Penyelesaian Konflik Sosial Yang Profesional Di Provinsi NTB." *Jurnal Ilmiah Hospitality* 11, no. 2 (2022). <https://doi.org/10.47492/jih.v11i2.2502>.

Yogatiyana, N, and M Hidayatullah. "Eksistensi Hak Tanah Ulayat Masyarakat Adat Dalam Hukum Tanah Di Indonesia." *ANWARUL* 2, no. 4 (2022). <https://doi.org/10.58578/anwarul.v2i4.505>.

Yuli, S, M Azizurrohman, R Pramuja, and Y Ginting. "Tourism-Driven Development: Evaluating the Benefits of the Mandalika Special Economic Zone." *Cogent Social Sciences* 11 (2025). <https://doi.org/10.1080/23311886.2025.2460317>.

Zitri, I, C Kurniawan, M Joni, and A Harakan. "Sustainable Tourism Development in the Mandalika Special Economic Zone: A Comprehensive Analysis of Social, Economic, and Environmental Impacts." *Journal Public Policy* 11, no. 4 (2025). <https://doi.org/10.35308/jpp.v11i4.11606>.