

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam mewujudkan cita-cita dan amanat Pancasila serta Undang-undang Dasar 1945 (*the idea of national interest*) keamanan nasional (*national security*) merupakan fundamental penting untuk pembangunan. Keberhasilan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dipengaruhi kondisi stabilitas yakni terkendalinya faktor-faktor ancaman yang dapat mengganggu keselamatan bangsa dan negara serta menghambat jalannya pemerintahan.

Sebagian besar negara, khususnya negara berkembang semakin memahami bahwa masalah keamanan nasional (*national security*) berkembang dari sekedar konflik antar negara ke arah konflik domestik. Indonesia misalnya, sejak 1997 sampai hari ini terus didera konflik domestik yang mengancam keselamatan nasional, mulai dari kerusuhan massal pada saat reformasi yang akhirnya menjatuhkan Jenderal Soeharto dari tampuk kepresidenan, hingga perang antar etnis di Kalimantan, Sulawesi, bahkan hingga konflik antar sesama pemeluk Islam di Madura, dan tindak kekerasan berlanjut oleh sebuah kelompok sosial yang mengatas namakan agama, plus kekerasan yang dilakukan oleh preman dan gelombang demonstrasi yang melanda hampir setiap kota besar di Indonesia.¹

Konflik di Indonesia biasanya muncul tidak hanya bersumber oleh satu faktor saja, namun kadangkala merupakan kombinasi dari beberapa faktor konflik dan bertransformasi kausatif atau berpindah dari faktor penyebab yang satu ke faktor penyebab yang lain. Potensi konflik diantaranya dapat bersumber dari, Konflik Struktural, Konflik Kepentingan,

¹ Riant Nugroho, 2014, "*National Security Policy Sebuah Pengantar*", Cetakan 1, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm. : 73.

Konflik nilai, Konflik hubungan sosial psikologis, Konflik Data. Sedangkan sebab konflik dapat dipengaruhi oleh Hubungan Masyarakat, Negosiasi Prinsip, Kebutuhan Manusia, Identitas, Kesalahpahaman Antar Budaya, Transformasi Konflik

Apabila ditinjau dari dinamika kebijakan penanganan Konflik Sosial di Indonesia pengaturannya dimulai dari Perpu Nomor 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya dimana karakteristiknya mengedepankan pendekatan represif dalam menangani konflik, kemudian paska reformasi pendekatan penanganan konflik berubah menjadi pendekatan humanis dimana konsepnya terdapat pendekatan rekonsiliasi dan resolusi konflik. Konflik sosial diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana sebagai Bencana Sosial. Berikutnya penanganan konflik sosial diatur sendiri secara khusus dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Konflik Sosial sebagai *Lex specialis derogat legi generali* dari Undang-undang Kebencanaan dan Undang-undang Darurat dalam konteks darurat sipil.

Latar belakang perlunya Penanganan konflik Sosial diatur dalam Undang-undang tersendiri pada naskah akademik RUU PKS didasari oleh beberapa alasan berikut ini: (1) Peraturan perundang-undangan yang sudah ada, yang terkait dengan penanganan konflik, materinya lebih banyak mengedepankan ego sektoral, sehingga tidak menggambarkan suatu manajemen konflik yang terkoordinasi dan integratif; (2) Peraturan perundang-undangan tersebut belum menetapkan secara jelas dan komprehensif mengenai tindakan-tindakan serta tahap-tahap dalam penanganan konflik; (3) Belum adanya payung hukum yang kuat dalam penanganan konflik, sementara peraturan perundang-undangan yang ada sifatnya lebih operasional. Beberapa diantaranya bahkan saling bertentangan, tidak konsisten/harmonis/sinkron, baik secara vertikal maupun horisontal; (4) Dari perspektif kelembagaan DPR dan DPRD belum memberikan kontribusi yang kuat dalam penanganan konflik

melalui bentuk regulasi yang menjadi kewenangannya, maupun melalui kebijakan anggaran melalui sistem APBN dan APBD. Selain itu dalam proses penegakan hukum, kapasitas anggota POLRI, Intelijen Negara dan Jaksa dalam melacak, menemukan para pelaku atau aktor intelektual tindakan kerusuhan belum optimal; (5) Banyak peraturan yang dikeluarkan yang seharusnya tidak memiliki otoritas untuk mengatur penanganan konflik, namun justru digunakan dalam penanganan konflik, seperti munculnya sejumlah peraturan menteri yang mengatur tentang penanganan konflik; dan (6) Belum adanya aturan yang dengan jelas mengatur mengenai tugas perbantuan TNI kepada Polri, serta institusi negara yang berhak menyatakan (bahwa diperlukan peran TNI dalam membantu tugas Polri dalam ranah keamanan Negara.²

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Konflik Sosial meskipun sudah disahkan pada tahun 2012, namun ketentuan pelaksanaannya berupa Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri baru dikeluarkan pada tahun 2015 yakni Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Konflik Sosial dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2015 Tentang Pelaksanaan Koordinasi Penanganan Konflik Sosial, sehingga pasca diundangkan pada tahun 2012 memerlukan waktu yang cukup panjang untuk dapat diimplementasikan menurut seharusnya secara proporsional menurut tatanan kewenangan dalam sistem tatakelola administrasi negara. Dampaknya adalah bahwa penanganan konflik sosial tidak maksimal dan menyeluruh, karena masih menggunakan ketentuan-ketentuan lain yang bersifat temporal baik merujuk pada ketentuan Undang-Undang Kebencanaan, Perpu Keadaan Bahaya, maupun ketentuan transisi berupa Inpres Nomor 2 Tahun 2013 Inpres Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanggulangan Gangguan Keamanan Nasional Dalam Negeri, peraturan-

² Lihat Naskah Akademis RUU Penanganan Konflik Sosial, hlm. 4.

peraturan menteri dan berbagai macam ketentuan lain yang sifatnya masih sektoral.

Disamping ketentuan perundang-undangan khusus yang mengatur langsung mengenai Konflik Sosial, terdapat pula ketentuan peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan penanganan konflik sosial diantaranya yang memiliki kontribusi kuat, beberapa ketentuan yang terkait tersebut diantaranya :

Undang-Undang :

- 1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- 4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Nangroe Aceh Darussalam,
- 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) berkaitan dengan tugas-tugas intelijen dan tugas-tugas POLRI dalam rangka bimbingan masyarakat;
- 6) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara
- 7) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
- 8) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- 9) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia
- 10) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 Tentang Intelijen Negara
- 11) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial
- 12) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

- 13) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang;

Peraturan Pemerintah dan Instruksi Presiden :

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- 2) Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 5 Tahun 2002 Kepada Badan Intelijen RI;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial

Peraturan dari Kementerian dan Lembaga

- 1) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2013 tentang Teknis Penanganan Konflik Sosial
- 2) Peraturan Panglima (Perpang) TNI nomor 1 tahun 2014 tentang peran teritorial TNI dalam mencegah konflik sosial
- 3) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa
- 4) Permendagri Nomor 42 Tahun 2015 Pelaksanaan Koordinasi Penanganan Konflik Sosial
- 5) Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2016 Tentang Bantuan Penggunaan dan Pengerahan Kekuatan Tentara Nasional Indonesia dalam Penanganan Konflik Sosial
- 6) Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Penanganan Konflik Sosial di Bidang Sosial

- 7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2018 tentang Kewaspadaan Dini Masyarakat di Daerah ;
- 8) Kesepakatan Bersama Antara Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Kementerian Sosial Republik Indonesia, Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia, Tentara Nasional Indonesia, Badan Intelijen Negara Republik Indonesia Nomor : B/2/I/2017 - 119/336/SJ - 02 Tahun 2017 - HK.03.01/Menkes/36/2017 - 123/M.KOMINFO/HK.03.02/01/2017 - 02/MPP-PA/01/2017 - Kerma/04/I/2017 – PK 01/I/2017
- 9) Nota Kesepahaman antara Kepolisian Republik Indonesia dan Tentara Nasional Indonesia Nomor : B/2/I/2018 – Kerma/2/I/2018 Tentang Perbantuan Tentara Nasional Indonesia kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Memelihara Keamanan dan Ketertiban Masyarakat.

Secara umum Undang-undang Penanganan Konflik Sosial mengatur mengenai pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pasca konflik. Pada Pasal 1 (1) konflik sosial didefinisikan sbb.

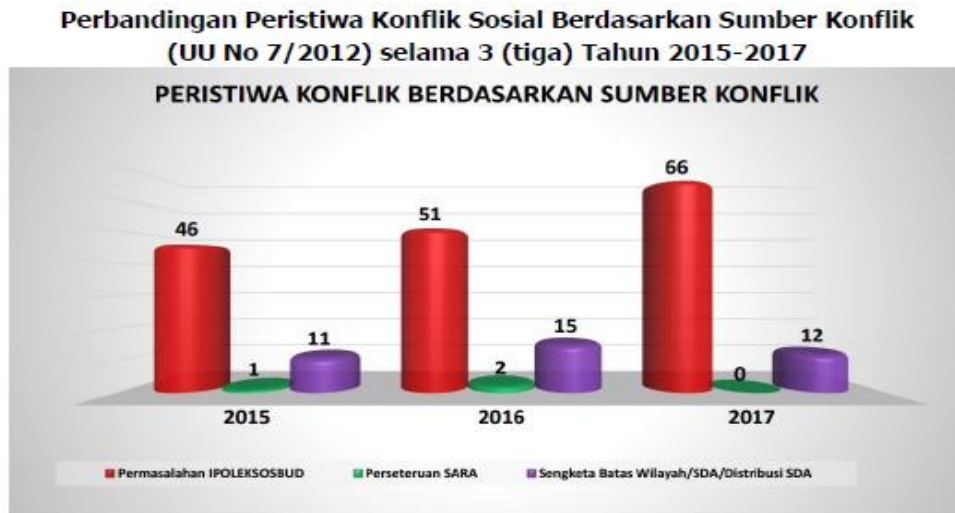
Konflik Sosial, yang selanjutnya disebut Konflik, adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional.

Dalam Undang-undang PKS disebutkan mengenai penyebab konflik Konflik dapat bersumber dari:

- a. Permasalahan yang berkaitan dengan politik, ekonomi, dan sosial budaya;
- b. Perseteruan antarumat beragama dan/atau interumat beragama, antarsuku, dan antaretnis;
- c. Sengketa batas wilayah desa, kabupaten/kota, dan/atau provinsi;
- d. Sengketa sumber daya alam antarmasyarakat dan/atau antar masyarakat dengan pelaku usaha; atau

- e. Distribusi sumber daya alam yang tidak seimbang dalam masyarakat.

Sedangkan realisasi dari konflik yang terjadi di Indonesia menurut data Direktorat Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri dalam LAPKIN 2017 adalah sebagai berikut :



Sumber data: Direktorat Kewaspadaan Nasional Bulan Desember 2017

Gambar 1.1 Perbandingan Peristiwa Konflik Sosial Berdasarkan Sumber Konflik
Sumber : LAPKIN Dirjen Polpum 2017



Sumber data: Direktorat Kewaspadaan Nasional Bulan Desember 2017

Gambar 1.2 Perbandingan Data Peristiwa Konflik Sosial Periode 2013-2017
Sumber : LAPKIN Dirjen Polpum 2017

Jika dilihat dari jumlah yang ada, pada tahun 2015 sebanyak 58 dan tahun 2016 sebanyak 68 peristiwa konflik dan tahun 2017 meningkat lagi menjadi 78 peristiwa konflik, tentu saja hal ini melebihi target yang telah ditentukan ≤ 20 . Namun jika dilihat dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik, selama 1 (satu) tahun tidak terjadi konflik yang berskala nasional, maka dapat dikatakan capaian kinerja Ditjen Polpum berada pada angka 100% dalam penanganan peristiwa gangguan keamanan dalam negeri berlatar belakang ideologi radikal, isu separatisme, sumber daya ekonomi (sengketa lahan dan sumber daya alam).³

Sesuai dengan laporan dari Ditjen Polpum terkait konflik sosial tersebut dinyatakan bahwa belum terdapat daerah yang secara formal sejak kurun waktu disahkan UU PKS yang menyatakan status konflik pada daerahnya sebagaimana diatur dalam undang-undang. Sehingga tentu saja dalam penanganan kasus-kasus konflik berikutnya yang terjadi pada kurun waktu tahun 2012 hingga 2017 belum dapat dilakukan penanganan konflik secara maksimal sesuai ketentuan yang diatur dalam undang-undang tersebut dikarenakan keadaan yang terjadi di lapangan tidak ada penetapan sebagai konflik yang menjadi dasar penanganan. Penetapan status inilah salah satu yang membedakan pada Undang-undang Darurat dimana penetapan keadaan bahaya dan status darurat yang menentukan adalah pemerintah pusat (*top down*) sedangkan Undang-undang PKS yang menentukan status konflik adalah kepala pemerintahan daerah (*bottom up*).⁴ Dengan demikian diantara kebijakan pencegahan, penghentian, dan pemulihan pasca konflik, dalam realita lapangan kebijakan pencegahan konflik dan pemulihan pasca konflik yang paling dominan berjalan, disamping memang secara ideal pencegahan konflik diutamakan.

³ Direktorat Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum. , Kementerian Dalam Negeri, 2018, Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAPKIN) Direktorat Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum Tahun 2017

⁴ Lihat Pasal 14 UU PKS, dan Pasal 1 (1) UU Darurat

Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2015 dan Permendagri Nomor 42 Tahun 2015 yang bertindak sebagai leading sector penanganan konflik sosial adalah Kementerian Dalam Negeri yang kemudian bertanggung jawab membentuk Tim Terpadu Penanganan Konflik Sosial pada tingkatan nasional, provinsi dan kota/ kabupaten. Tugas dari Tim Terpadu Penanganan Konflik Sosial pada Pasal 12 Permendagri Nomor 42 Tahun 2015 salah satu diantaranya adalah melakukan upaya pencegahan konflik melalui sistem peringatan dini. Oleh karena itu, sangat penting mempelajari bagaimana kebijakan penanganan Konflik Sosial melalui pencegahan dan peringatan dini dilaksanakan. Peringatan dan pencegahan dini konflik harus dilaksanakan dengan koordinasi yang baik dengan didukung pembangunan kapasitas kelembagaan pada pemerintah, maupun masyarakat. Dengan pencegahan konflik yang baik melalui sistem peringatan maka akan dapat dihindarkan gangguan terhadap ketertiban umum, stabilitas, dan keamanan nasional yang dapat menghambat jalannya pembangunan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

1.2 Fokus dan Sub Fokus

1.2.1 Fokus Penelitian

Fokus dalam penelitian ini adalah mengenai Evaluasi Kebijakan Pencegahan Konflik Sosial yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial oleh Tim Terpadu Penanganan Konflik Sosial Nasional yang secara lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2015 Tentang Pelaksanaan Koordinasi Penanganan Konflik Sosial.

1.2.2 Sub Fokus Penelitian

Adapun yang menjadi subfokusnya adalah pada upaya pencegahan konflik melalui sistem peringatan dini sebagaimana Pasal 10 dan 11

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial, Pasal 5-6 PP Nomor 2 tahun 2015 dan Pasal 12 (d) Permendagri Nomor 42 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Koordinasi Penanganan Konflik Sosial.

1.3 Rumusan Masalah

Rumusan masalah penelitian yang akan diajukan adalah mengenai bagaimana evaluasi kebijakan pelaksanaan UU No. 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial yang dilakukan oleh Tim Terpadu Penanganan Konflik Sosial Nasional dalam pencegahan konflik melalui sistem peringatan dini.

Berikutnya yang menjadi pertanyaan peneliti sbb. :

1. Bagaimana evaluasi kebijakan pencegahan konflik sosial melalui sistem peringatan dini yang telah dilaksanakan oleh Tim Terpadu Penanganan Konflik Sosial Nasional?
2. Faktor-faktor apakah yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kebijakan pencegahan konflik melalui sistem peringatan dini?

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan terhadap kebijakan Timdu PKS yang diterapkan dalam upaya pencegahan konflik melalui system peringatan dini pada tahun 2015-2017.

Dalam penelitian ini yang diteliti adalah kebijakan penerapan Permendagri Nomor 42 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Koordinasi Penanganan Konflik Sosial oleh Timdu PKS yang terjadi dalam kurun waktu 2015-2017. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan

1. Mengevaluasi kebijakan penerapan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial yang dilaksanakan oleh Tim Terpadu Penanganan Konflik Sosial melalui sekretariat Tim Terpadu terkait pencegahan konflik melalui pembangunan sistem peringatan dini.

2. Dapat mengetahui aktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kebijakan pencegahan konflik melalui sistem peringatan dini.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada pengembangan keilmuan studi Damai dan Resolusi Konflik sebagai ilmu multidisiplin dalam bidang kebijakan publik. Kemudian bagi Akademisi, hasil penelitian ini secara garis besar dapat memberikan gambaran umum mengenai implementasi Undang-Undang Nomor 7 Tentang Penanganan Konflik Sosial dalam mengatasi konflik sosial, serta kebijakan-kebijakan publik dalam praktik penanganan konflik sosial di dalam negeri. Di samping itu, dari sepengetahuan calon peneliti, belum ada penelitian yang secara khusus meneliti kebijakan implementasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial.

1.5.2 Manfaat Praktis

1. Bagi pemerintah khususnya Kementerian Dalam Negeri, penelitian ini dapat memberikan masukan terkait pendukung dan penghambat implementasi UU No. 7 Tahun 2012 dari pelaksanaan tugas Timdu PKS dalam pencegahan konflik melalui sistem peringatan dini.
2. Bagi praktisi satuan tugas (Unsur pemerintah pusat/ daerah, unsur masyarakat), dengan penyusunan penelitian ini akan memberikan gambaran dan membantu sebagai referensi masukan dalam penanganan konflik sosial khususnya di dalam negeri.
3. Bagi lembaga terkait, penelitian ini dapat memberikan masukan dalam pelaksanaan kebijakan penanganan konflik sosial sesuai Undang-Undang Penanganan Konflik tersebut.