

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### 4.1 Hasil Penelitian

##### 4.1.1 Data Demografis Informan

Pada penelitian ini digunakan beberapa teknik pengumpulan data, di antaranya teknik wawancara untuk mendapatkan data primer. Berikut adalah laporan kegiatan wawancara yang dilakukan. Pengkodean akan digunakan sepanjang pembahasan hasil untuk menandai sumber data.

*Tabel 1 Pengkodean Narasumber*

| Kode | Informan   | Tempat dan Waktu Pelaksanaan Wawancara |
|------|--|--|
| NR1  | NR 1, Kabid Peningkatan Kewaspadaan Masyarakat Kemenko Polhukam                  | September 2018, Kemenko Polhukam       |
| NR 2 | NR Helmi Datuk, Kasubid Pencegahan Direktorat Perlindungan Sosial Korban Bencana | September 2018, Kemensos               |
| NR 3 | Sugito, Kasubid Penanganan Daerah Pasca Konflik                                  | Oktober 2018, di Gedung Kemendes       |
| NR 4 | Frans Sinatra, Kasi Pemulihan Pasca Konflik                                      | Oktober 2018 di Kemendagri             |

Olahan Peneliti, 2019

##### 4.1.2 Sinergitas hubungan antara para Pemangku Kepentingan UUPKS dalam menyelesaikan konflik di Indonesia.

Konflik selalu ada di dalam masyarakat, walaupun wujudnya tidak selalu berupa kekerasan. Sejak Indonesia dilanda oleh sejumlah konflik kekerasan yang masif, baik akar konfliknya lama maupun baru, biasanya

bersifat vertikal maupun horizontal. Kondisi kerawanan sosial yang terjadi pasca era reformasi di berbagai daerah seperti Ambon dan Sampit serta penolakan pembangunan rumah ibadah di berbagai daerah merupakan ancaman serius terhadap integrasi bangsa.

Menurut NR 1 yang menjabat Kabid Kepala Bidang Peningkatan Kewaspadaan Masyarakat pada Asisten Deputi Koordinasi Kewaspadaan Nasional, Deputi Bidang Koordinasi Wawasan Kebangsaan Kemenko Polhukam (wawancara 2018) menyebutkan bahwa kondisi kerawanan sosial dan disharmonis sosial yang terjadi akhir-akhir ini, bila ditelusuri lebih dalam, akan menampakkan wajah indikasi antara lain: berakar pada struktur, sistem dan mekanisme sosial-ekonomi yang belum kondusif, melunturnya jiwa kebangsaan: cinta tanah air, bela negara dan patriotisme serta nilai-nilai kebangsaan, integrasi, saling menghormati dan sebagainya. Prakarsa sosial, kepedulian bagi sesama dan kekeluargaan kini berubah menjadi semakin ego-individual atau kelompok dan golongan. Masyarakat makin terpolarisasi dan eksklusif ke dalam kelompok-kelompok konstituen parpol dan ormas. Maraknya konflik sosial sebagai ekspresi aspirasi keadilan, hak asasi dan kemanusiaan, termasuk hak sipil politik, ekonomi sosial budaya (ekososbud), meningkatnya angka krisis lapangan pekerjaan, pengangguran, kemiskinan, kriminal, etika moral dan sebagainya.

UUPKS telah mengamanatkan bahwa pola penanganan konflik sosial dapat dilakukan melalui 3 tahapan yaitu tahap pencegahan, tahap penghentian dan tahap pemulihan pasca konflik. Pada tahap pencegahan, Pemerintah, Pemda dan masyarakat dapat melakukan upaya-upaya seperti:

- a. Memelihara kondisi damai dalam masyarakat
- b. Mengembangkan sistem penyelesaian perselisihan secara damai
- c. Meredam potensi konflik, dan
- d. Membangun sistem peringatan dini.

Dalam konteks pencegahan hal yang tidak bisa dikesampingkan adalah pemulihan paska konflik yang sangat dibutuhkan untuk mencegah berulangnya kembalinya konflik. Konflik sosial pada umumnya meninggalkan kerusakan tidak hanya dalam aspek material, seperti hancurnya infrastruktur dan hilangnya sumber kehidupan ekonomi, tetapi juga yang tidak kalah penting adalah hancurnya modal sosial bagi perdamaian. Karena itu, pemulihan kembali modal sosial perdamaian adalah kebutuhan mendasar yang patut menjadi prioritas untuk mencegah konflik sosial berulang. Karena itu instrumen ini didorong oleh kesadaran bahwa sumberdaya dalam penanganan konflik seharusnya tidak hanya dikerahkan dalam proses penghentian kekerasan. Proses pemulihan paska konflik membutuhkan sumberdaya yang tidak kalah besar karena proses kerusakan basis perdamaian biasanya tidak semerta-merta bisa dipulihkan dengan berhentinya kekerasan atau perang.

Penanggulangan konflik dalam UUPKS melibatkan beberapa instansi pemerintah dengan pemerintah daerah (NR 1, 2018). Namun demikian, landasan operasional tersebut tidak mengatur secara eksplisit mengenai pemetaan kewenangan setiap lembaga sehingga muncul kekhawatiran akan tumpang tindih kewenangan antar lembaga. Hal ini diatasi dengan dibentuknya peraturan pemerintah di bawah UU yang mengatur secara eksplisit.

Dalam proses adaptasi atau penyesuaian lembaga dengan lingkungan—dalam hal ini saat instansi turun ke lapangan, lembaga dituntut untuk tetap mengikuti aturan yang telah dibuat oleh karena itu, dibentuk Peraturan Pemerintah sebagai turunan dari UUPKS, dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Peraturan Pelaksanaan Penanganan Konflik Sosial atau PP02/2015.

Mengutip pendapat NR 2 (wawancara 2018), pencegahan konflik sosial dilakukan dengan cara pendekatan keamanan dan pembangunan fisik dan juga pendekatan budaya serta menggali nilai-nilai luhur Bangsa

Indonesia, yakni kegotong-royongan, kepedulian, menghormati perbedaan, menghargai dan toleransi. Hal ini diperjelas oleh NR 2 dengan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia nomor 26 Tahun 2017 tentang pedoman pelaksanaan penanganan konflik sosial di bidang sosial yang mengatur bahwa dalam rangka upaya pencegahan sosial dilakukan melalui kegiatan penguatan Kampung keserasian sosial. penguatan Kampung keselarasan sosial merupakan serangkaian kegiatan untuk menciptakan hubungan yang harmonis antara masyarakat di wilayah rawan konflik melalui tahapan:

- a) seleksi daerah rawan konflik sosial
- b) bimbingan teknik sumber daya
- c) pembentukan forum keserasian sosial
- d) verifikasi dan validasi data forum dan kegiatan
- e) pendampingan
- f) penyaluran bantuan, dan
- g) supervisi, , monitor evaluasi.

Fokus kementerian sosial terhadap pencegahan konflik terletak pada penguatan kearifan lokal masyarakat dan bantuan keserasian sosial. Kearifan lokal adalah tatanan pengetahuan dan inisiatif lokal yang dimiliki secara spesifik oleh komunitas lokal yang telah mengakar, hidup, dan adaptif terhadap perubahan sosial dan menjadi tuntunan hidup di lingkungan warga masyarakat sehingga tercipta perdamaian secara berkelanjutan. spesifikasi yang dimaksud mengandung dimensi nilai atau budaya lokal, tradisi, kepemimpinan lokal, keterampilan lokal, proses dan mekanisme lokal, sumber daya lokal, teknologi lokal dan kelembagaan lokal.

NR 2 (2018) juga mengatakan Dimensi kearifan lokal yang perlu diperkuat dan diakses dan diatur dalam pedoman penanggulangan konflik sosial adalah:

- a) Nilai lokal, yaitu nilai sosial yang masih hidup, tumbuh, berkembang dan berlaku sebagai penata sistem perilaku sosial dan tuntunan hidup bagi warga setempat dan saat ini perlu dipertahankan sebagai pencegah konflik sosial. nilai-nilai tersebut setelah menjadi kebiasaan dan tradisi yang diberlakukan Kepada seluruh masyarakat.
- b) Budaya lokal, yaitu berbagai unsur budaya yang tumbuh dan berkembang yang telah menjadi tradisi komunitas yang perlu diperkuat serta dipelihara untuk menghadapi gelombang perubahan sosial, termasuk di dalamnya adalah mata pencaharian, tradisi, kesenian bahasa kepercayaan teknologi dan sebagainya.
- c) Kepemimpinan lokal yaitu pola kepemimpinan paternalistik berpola panutan baik formal maupun informal yang mampu menjadi teladan bagi warga di lingkungan masyarakat. kepemimpinan local dimaksud antara lain ketokohan dari para pemuka agama, tokoh adat, tokoh, tokoh pemuda dan sebagainya. pola kepemimpinan ini ditumbuhkan, diperkuat dan dipelihara dalam rangka mewujudkan masyarakat local yang masih menjadi masyarakat paternal.
- d) Keterampilan lokal, yaitu sejumlah keahlian, kemampuan, dan keterampilan yang dimiliki oleh masyarakat secara spesifik, memiliki karakteristik spesifik yang masih tumbuh dan berkembang dan dapat dioptimalkan untuk mencegah konflik sosial, misalnya keterampilan berdemokrasi dalam mencapai konsensus untuk mencegah dan menyelesaikan konflik sosial di lingkungan masyarakat, keterampilan dalam berkomunikasi, kecepatan dan kesigapan dalam respon dini terhadap konflik yang muncul dan sebagainya.
- e) Mekanisme dan proses sosial, yaitu tata cara atau prosedur dan tradisi lokal yang telah menjadi aturan normatif yang masih hidup dan berkembang sebagai sarana mencegah dan menyelesaikan

konflik secara adat di wilayah itu, misalnya penyelesaian melalui adat, sanksi adat, sanksi moral, Hakim adat dan sebagainya.

- f) Sumber daya lokal, yaitu berbagai potensi dan sumber daya yang dimiliki oleh masyarakat yang masih hidup dan berkembang untuk mendukung pencegahan konflik sosial. sumber daya dimaksud antara lain manusia, sosial ( termasuk lembaga sosial) dan alam.
- g) Teknologi lokal, yaitu berbagai teknologi yang tumbuh dan berkembang secara spesifik di lingkungan masyarakat yang menghasilkan berbagai produk unggulan dan mampu mencegah kearifan lokal seperti rencong, batu akik, seni, reog dan lain sebagainya.
- h) Institusi atau kelembagaan lokal, yaitu berbagai kelembagaan adat, kelembagaan sosial, kelembagaan agama, kelembagaan budaya dan kelembagaan sosial kemasyarakatan yang berfungsi sebagai pencegahan konflik sosial.

Pedoman *a quo* juga menjelaskan Pendekatan yang dilakukan dalam penguatan akses kearifan lokal menurut NR 2 adalah:

- a) Pendekatan komunitas penguatan akses karyawan lokal dilakukan dengan jalur komunitas, bukan individual dan atau kelompok. masyarakat menjadi agen penguatan akses kearifan lokal. jalur komunitas dioptimalkan, karena khalifah lokal diberlakukan untuk masyarakat lokal. kearifan lokal bertindak dan berlaku secara normatif bagi masyarakat tertentu. pendekatan ini sering dikenal dengan pengorganisasian masyarakat, community building, ekologis dan sebagainya
- b) pendekatan dialogis, Pendekatan ini diarahkan pada pentingnya proses dialog dan memperkuat akses kearifan lokal. proses dialog adalah serangkaian dialektika yang menghormati dan menghargai pandangan, gagasan, pendapat antara pihak, yang menghasilkan

konsensus atau kesepakatan bersama dalam mencegah dan menyelesaikan konflik sosial.

- c) Pendekatan kultural, pendekatan ini meletakkan pada pandangan bahwa internalisasi merupakan strategi yang efektif untuk pembudayaan khalifah lokal sebagai pencegah dan penyelesaian konflik sosial di lingkungan masyarakat. internalisasi dilakukan melalui berbagai proses asimilasi budaya, inkulturasi, dan akulturasi budaya di lingkungan masyarakat lokal. dengan proses ini maka kearifan lokal tidak statis melainkan dinamis dalam menghadapi berbagai perubahan.
- d) Pendekatan kelembagaan, pendekatan ini meletakkan peran kelembagaan masyarakat sebagai wadah penguatan akses kearifan lokal. kelembagaan tersebut antara lain paguyuban, perkumpulan organisasi, sanggar, kelembagaan adat, kelembagaan sosial kemasyarakatan, lembaga Kesejahteraan Sosial dan instrumen kelembagaan lain yang diperhitungkan mampu menjadi pendukung utama dalam memperkuat akses kearifan lokal.

NR 2 (2018) juga menambahkan bahwa penguatan akses kearifan lokal dilakukan dengan sejumlah strategi:

- a) Memperkuat internalisasi dimensi kearifan lokal.

Internalisasi diperkuat dengan cara menanamkan, menyemaikan, membudayakan, dan melembagakan berbagai dimensi kearifan lokal di lingkungan masyarakat. internalisasi bertujuan menjadikan dimensi kearifan lokal sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam penataan perilaku sosial masyarakat dalam mencegah dan menyelesaikan konflik sosial. internalisasi dilakukan melalui jalur keluarga, masyarakat, kelompok, media, dan organisasi. upaya yang dapat dilakukan untuk menerapkan strategi ini adalah:

- 1) Pemetaan dimensi kearifan lokal yang telah hilang dan atau masih hidup dan berpotensi sebagai unggulan kearifan di lingkungan masyarakat lokal
- 2) kampanye sosial melalui media cetak, elektronik dan peragaan
- 3) sosialisasi dan diseminasi secara masif baik secara Individual, kelompok, keluarga, dan organisasi maupun masyarakat
- 4) forum dialektika yang melibatkan antar warga dan tokoh masyarakat antara lain Konvensi kearifan lokal
- 5) pentas seni dan budaya lokal
- 6) simulasi/ Gladi kesiapsiagaan
- 7) bimbingan lintas budaya dan multikultural
- 8) upacara adat
- 9) penyelenggaraan tradisi lokal
- 10) lomba-lomba atau Festival
- 11) pameran dan sebagainya

b) Peningkatan Kapasitas kelembagaan

Peningkatan kapasitas kelembagaan dilakukan untuk meningkatkan mutu kelembagaan yang dinilai menjadi aktor penguatan akses kearifan lokal di daerah

- 1) Revitalisasi berbagai lembaga sosial, lembaga dan baik yang bersifat transkultural maupun kultural yang mampu berperan dalam pencegahan dan penyelesaian konflik sosial.
- 2) peningkatan kapasitas kelembagaan dan jaringan sosial pendukung untuk pencegahan dan penyelesaian konflik sosial
- 3) peningkatan kapasitas kepemimpinan lokal melalui Diklat kepemimpinan, life skill training, manajemen konflik, media, nego negosiasi

#### 4) bantuan stimulasi

Keserasian sosial, menurut NR 2 pada hakekatnya adalah salah satu model pemberdayaan masyarakat yang dapat dioptimalkan untuk mencegah konflik di tingkat Hulu atau akar rumput. Keserasian sosial adalah proses hubungan sosial dan interaksi sosial yang dinamis antar warga yang menjamin terwujudnya hidup berdampingan secara damai berdasarkan persamaan hak, kewajiban dan tanggung jawab yang dilandasi oleh kebersamaan, persaudaraan sejati dan kesetiakawanan sosial. Ada 2 hal yang perlu dibenahi pada konteks ini yaitu:

- a) keserasian sosial sebagai tujuan yaitu berkaitan dengan proses mewujudkan kehidupan dan penghidupan sosial yang harmonis antar warga, dan
- b) keserasian sosial sebagai proses mewujudkan tujuan yaitu serangkaian kegiatan yang diarahkan untuk mewujudkan tujuan ini yaitu terpeliharanya perdamaian secara berkelanjutan di lingkungan masyarakat.

Adapun penguatan Kampung keserasian sosial oleh NR 2 (2018) dilandasi oleh prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a) terpadu, Pengelolaan kegiatan dilakukan secara terpadu dalam satu kesatuan sistem dengan kegiatan pembangunan lainnya.
- b) efisien, setiap pengeluaran uang harus didasarkan pada ketepatan penggunaan biaya sehemat mungkin dan menguntungkan negara
- c) efektif, pelaksanaan penguatan Kampung keserasian sosial diarahkan pada sasaran yang tepat sesuai dengan keperuntukannya. ketepatan sasaran ini dimaksudkan untuk menghindarkan terjadinya penyimpangan penggunaan anggaran

negara serta mewujudkan tertib anggaran, tertib administrasi, tertib program, personil dan tertib operasional.

- d) transparan, penguatan Kampung keserasian sosial dilaksanakan secara terbuka dan dapat diketahui oleh semua pihak yang berkepentingan, sehingga mempercepat perolehan dukungan dalam pemeliharaan perdamaian.
- e) akuntabel, penguat Kampung keserasian sosial harus dipertanggungjawabkan baik secara teknis maupun administratif.
- f) berkelanjutan dan dapat dikembangkan, dalam prinsip ini pengelolaan kegiatan harus memperhatikan aspek pemanfaatan, pemeliharaan, dan pengembangan hasil hasil pembangunan ke depan. di mana, hasil pelaksanaan proyek ini dapat dilanjutkan dan dikembangkan oleh pemerintah dan berbagai pemangku kepentingan lainnya.
- g) partisipatif, pelaksanaan kegiatan penguatan kampung Keserasian sosial harus mengedepankan prinsip partisipasi masyarakat secara aktif mulai dari perencanaan, pengawasan kegiatan sampai pemanfaatan.

Lebih lanjut, NR 2 (2018) juga mengatakan strategi yang dapat dilakukan dengan melakukan pendekatan sebagai berikut:

- a) Promosi dan kampanye sosial
- b) komunikasi, informasi dan edukasi
- c) penguatan pranata sosial desa/ kelurahan
- d) optimalisasi peran masyarakat
- e) Optimalisasi pendayagunaan karyawan lokal
- f) optimalisasi peran pemangku kepentingan

Sementara itu, Kemendes dan Kemenhan sama sekali tidak ikut serta secara langsung dalam hal pencegahan konflik. dari hasil wawancara yang dilakukan, Kemenhan menegaskan bahwa penanaman

rasa cinta tanah air, dan pendidikan bela negara diterapkan sebagai bagian dari bentuk edukasi masyarakat agar tidak mudah tersulut dan menjadi kelompok rentan terhadap konflik.

Polisi, menurut NR 1 (2018), merupakan salah satu institut penegakan keamanan di Indonesia yang juga menjadi bagian dari penanganan konflik. Aturan penganganannya tertuang dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2013 Teknis Penanganan Konflik Sosial. Dalam Perkap *a quo*, diatur Prinsip-prinsip penanganan konflik sosial dalam beberapa poin, yakni:

- a. legalitas, yaitu penanganan konflik berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. proporsional, yaitu penanganan konflik memperhatikan keseimbangan antara kekuatan pengamanan dengan massa yang dihadapi;
- c. akuntabel, yaitu penanganan konflik dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. humanis, yaitu penanganan konflik dilakukan dengan sikap yang ramah, santun, dan menjunjung tinggi nilai hak asasi manusia; dan
- e. terintegrasi, yaitu penanganan konflik mengikutsertakan instansi terkait, masyarakat adat, dan pranata sosial.

Hal ini dipertegas dalam Pedoman Kerja Bersama Pelaksanaan Kerja Sama antara Kepolisian dengan para Pemangku Kepentingan, termasuk TNI dan BIN tentang penghentian kekerasan fisik dan perlindungan korban dalam rangka penanganan konflik sosial.

Dalam pedoman kerja bersama tersebut, hal-hal yang harus dilaksanakan oleh kepolisian adalah:

- a. membentuk posko terpadu penanganan konflik untuk memudahkan koordinasi dan pengendalian, dengan menggunakan fasilitas pemerintah yang terdekat dengan lokasi konflik.
- b. menggelar kekuatan Polri yang dimiliki kesatuan kewilayahan yang jumlahnya disesuaikan dengan perkembangan situasi dan eskalasi kekerasan fisik.
- c. Apabila ada penggelaran kekuatan kesatuan kewilayahan yang dianggap kurang, akan meminta *back up* kekuatan dengan mempedomani peraturan kapolri atau peraturan lainnya tentang ketentuan permintaan *back up* satuan atau lapis-lapis kekuatan dengan mempedomani prosedur tersebut di atas tentang pola pelibatan kekuatan dalam tindakan kepolisian
- d. Menghadirkan para tokoh kelompok yang berkonflik dengan mengikutsertakan pranata adat dan/atau pranata sosial untuk mediasi dan menentukan/menyepakati langkah-langkah penanganan yang akan diambil serta memantau implementasi perkembangan dari hasil kesepakatan untuk memastikan bahwa kekerasan fisik tidak terjadi.
- e. Dalam hal mediasi dan negosiasi tidak berhasil dicapai, Polri menghimbau secara lisan maupun tertulis kepada para pihak yang berkonflik untuk menahan diri agar tidak melakukan perbuatan atau tindakan yang melanggar hukum.
- f. Apabila himbauan tidak dipatuhi dan kekerasan masih berlanjut, dikeluarkan maklumat dengan cara memberikan peringatan atau ultimatum kepada para pihak yang melanggar hukum dan memberikan penegasan bahwa akan dilakukan tindakan tegas apabila maklumat tidak dipatuhi.
- g. Melakukan tindakan tegas dan terukur kepada kelompok yang berkonflik, meliputi:
  - 1) Penyelesaian daerah konflik;

- 2) Pemisahaan kelompok yang berkonflik;
  - 3) Pembubaran terhadap kerumunan massa dan/atau kelompok yang berkonflik; dan
  - 4) Penndaka secara proporsional terhadap kelmok yang tidak kooperatif dalam menghenitkan/meredam konflik.
- h. Dalam melakukan tindakan kepolisian di lapangan diharapkan sedapat mungkin tidak terjadi adanya korban baik dari masyarakat maupun aparat dan unsur terkait lainnya;
- i. Melakukan penegakan ukum terhadap kejahatan kekerasan fisik pada saat terjadinya konflik sosial, melalui:
- 1) Menindaklanjuti lapiran masyarakat dan/atau temuan dari anggota Polisi adanya korban kekerasan fisik [ada saat terjadinya konflik dengan melakukan penyelidikan secara tegas sesuai peraturan perundang-undangan.
  - 2) Melakukan tindakan upaya paksa berupa:
    - a) Penggeledahan dan penyitaan terhadap barang bukti yang terkait dengan kejahatan kekerasan fisik pada saat terjadinya konflik;
    - b) Penangkapan dan penahanan terhadap pelaku utama kejahatan kekerasan fisik yang terjadi pada saat konflik secara tegas tanpa adanya intervensi dari pihak manapun sesuai peraturan perundang-undangan; dan
    - c) Penangkapan dan penahana terhadap para pelaku utama (provokator) yang membuat terjadinya konflik secara tegas tanpa adanya intervensi dari pihak manapun sesuai peraturan perundang-undangan.
  - 3) Melakukan kordinasi dengan kementiran/lembaga terkait setempat (kementrian pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak atau lembaga lainnya) dalam rangka:
    - a) Pendampingan terhadap korban kekerasan fisik yang terjadi pada saat konflik terutama pendampingan kepada

perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan fisik pada saat dilakukan permintaan keterangan sebagai saksi korban oleh penyidik; dan

- b) Pendampingan terhadap anak-anak sebagai pelaku kejahatan kekerasan fisik saat dilakukan permintaan keterangan sebagai tersangka oleh penyidik.
- j. Melakukan koordinasi dengan aparat penegak hukum lainnya (*criminal justice system*) dalam rangka percepatan penanganan perkara kejahatan fisik yang terjadi pada saat konflik, melakukan koordinasi dengan aparat penegak hukum/*criminal justice system* dalam rangka percepatan penanganan penyelesaian perkara tersebut.

Dalam pedoman juga disebutkan mengenai tugas Kemendagri, yakni:

- a. Berkordinasi dengan pemerintah daerah dalam upaya penghentian kekerasan fisik dalam rangka penanganan konflik sesuai dengan tugas pokok dan fungsi kementerian dalam negeri;
- b. Mendorong gubernur bupati/walikota bersama unsur forum komunikasi pimpinan daerah (forkopimda) untuk memfasilitasi dan memediasi dalam rangka penghentian kekerasan fisik dengan menghadirkan kedua belah pihak yang berkonflik; dan
- c. Agar pemerintah daerah dalam penghentian kekerasan fisik melibatkan dan memberdayakan forum kemitraan masyarakat seperti: Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat (FKDM), Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), Forum Pembauran Kebangsaan (FPK), dan KOMINDA.

Kemendes merupakan satu-satunya instansi yang tidak disebutkan secara jelas dalam UUPKS sebagai lembaga kementerian yang dilibatkan dalam hal penanganan konflik. namun demikian, Kemendes tetap

dilibatkan dalam penanggulangan konflik, berfokus kepada pasca konflik dan pemetaan konflik di Indonesia. Menurut NR 3 (2018) yang menjabat sebagai kasubid Penanganan Daerah Pasca Konflik, Kemendes berfokus pada pembuatan Indeks ketahanan konflik di daerah tertinggal. Indeks Ketahanan Konflik di Daerah Tertinggal yang disajikan dalam Laporan ini disusun dalam suatu semangat merespon dua gambaran situasi aktual yang terjadi saat ini: 1) situasi nasional yang meyakinkan dan situasi daerah yang menuntut diperhatikan. 2) Momentum kepemimpinan nasional menjadi basis legitimasi politik tersendiri bagi relevansi dan keaktualan upaya pencegahan konflik kekerasan, penguatan kapasitas dan kinerja birokrasi pemerintahan dalam rangka percepatan dan pemerataan pembangunan dan penguatan kapasitas masyarakat untuk cegah dan kelola konflik terutama melalui payung hukum Undang-Undang No 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial dan Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Kategori Tertinggal Tahun 2015 – 2019.

Selain itu, Kemendes juga mengembangkan instrument pengukuran dampak kerugian akibat terjadinya konflik sosial dalam bentuk *Post Conflict Need Assessment* (PCNA) yang menambahkan instrumen pengukuran dalam bentuk *Social Recovery Need Assessment* (SRNA). *Post Conflict Need Assessment* (PCNA) adalah suatu rangkaian kegiatan pengkajian dan penilaian akibat, analisis dampak, dan perkiraan kebutuhan, yang menjadi dasar bagi penyusunan rencana aksi pemulihan pasca konflik. Pengkajian dan penilaian yang dimaksud dalam PCNA meliputi pengkajian dan penilaian kerusakan dan kerugian fisik (materiil) dan kerusakan dan kerugian non-fisik (non-materiil). PCNA sendiri terdiri dari tiga bagian utama, yakni: a) *Damage and Loss Assessment* (DALA) yang memberi tekanan pada aspek kerusakan yang bersifat material dan dapat dikuantifikasi. b) *Human Recovery Need Assessment* (HRNA) memberi tekanan pada kebutuhan manusia : akses dasar, pendapatan,

kesehatan, makanan, shelter, dan perumahan. c) *Social Recovery Need Assesasment* (SRNA) memberi tekanan pada dampak segregasi, kohesi sosial, solidaritas, polarisasi, dan sebagainya.

NR 3 menambahkan, selama ini kementerian yang terlibat dalam satgas penanganan konflik rutin melakukan pertemuan untuk membahas agenda pencegahan konflik. Yang terbaru adalah Festival Budaya Perdamaian Kabupaten Sigi, Sulteng, dimana tujuan dari kegiatan tersebut adalah untuk penguatan pranata adat, kerja sama Pemerintah Kabupaten Sigi dengan kementerian. Sebagai kasubid penanganan pasca konflik, NR 3 melihat bahwa kementerian telah bersinergi walaupun dengan kewenangan yang berbeda-beda untuk menangani konflik sosial di Indonesia.

NR 3 mengatakan, Undang-Undang Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial dan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, merupakan wujud keseriusan pemerintah dalam mendorong pembangunan yang berbasiskan adat istiadat dan kearifan lokal. Bahkan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2012 telah menegaskan bahwa upaya penanganan konflik sosial di Indonesia dilakukan melalui pendekatan pranata adat dan kearifan lokal.

#### **4.1.3 Kebutuhan institusi penanganan konflik sebagai upaya penanggulangan konflik di Indonesia.**

Dari wawancara yang telah dilakukan di Kemensos, NR 2 Datuk ikut menegaskan bahwa saat ini Satuan Petugas Penanganan Konflik yang dibentuk dengan koordinasi Kemenko Polhukam dan diketuai oleh Kemendagri untuk mewadahi satgas tersebut. Kemensos, menurut NR 2, memiliki peranan yang amat penting dalam satgas tersebut karena memiliki kewenangan di dalam pencegahan, penghentian, dan pasca terjadinya konflik.

Jika berkaca pada UUPKS, menurut NR 2 (2018) selama ini belum ada kelembagaan khusus yang menangani permasalahan konflik sosial. Kelembagaan masih bersifat umum yang terdiri atas Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial, serta Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial.<sup>1</sup> Adapun mekanisme dari Pranata adat/sosial adalah sebagai berikut:<sup>2</sup>

- (1) Penyelesaian Konflik dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan mengedepankan Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial yang ada dan diakui keberadaannya.
- (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengakui hasil penyelesaian Konflik melalui mekanisme Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial.
- (3) Hasil kesepakatan penyelesaian Konflik melalui mekanisme Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki kekuatan yang mengikat bagi kelompok masyarakat yang terlibat dalam Konflik.
- (4) Dalam hal penyelesaian Konflik melalui mekanisme Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat diselesaikan, maka penyelesaian Konflik dilakukan oleh Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial.
- (5) Penyelesaian Konflik melalui mekanisme Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) difasilitasi oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota dengan melibatkan aparatur kecamatan dan kelurahan/desa setempat.

Satgas yang dimaksud oleh UUPKS dibentuk berupa Tim Terpadu Penanganan Konflik Sosial atau TTPKS yang terdiri dari TTPKS daerah kabupaten, TTPKS provinsi dan TTPKS Nasional. Koordinasi TTPKS dilakukan dalam rakor TTPKS bertujuan untuk melihat perkembangan terkait hal-hal yang berkaitan dengan koordinasi penanganan konflik

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 40 UUPKS

<sup>2</sup> Lihat Pasal 41 UUPKS

sosial serta tantangan-tantangan yang dihadapi kedepan. Ruang lingkup dari penanganan konflik sosial yang dibahas pada rakor meliputi tindakan pencegahan, penghentian dan pemulihan.

Menurut NR 4 Sinatra (2018), yang memegang kewenangan kordinasi dalam TTPKS berbeda dalam tiap skalanya, dimana bupati/walikota memegang kewenangan koordinasi dalam TTPKS kabupaten, gubernur untuk TTPKS provinsi, dan kementerian dalam hal ini Kemendagri bertanggungjawab terhadap kordinasi TTPKS nasional. NR 4 menambahkan, bahwa menteri, gubernur dan bupati/walikota juga saling berkoordinasi dalam hal penanganan konflik sesuai dengan kewenangan masing-masing.

NR 4 menjelaskan bahwa TTPKS tingkat nasional memiliki keanggotaan yang terdiri atas Kementerian Koordinator sebagai pengarah, yang diketuai oleh Kemendagri dengan unsur pejabat kementerian/lembaga pemerintah pusat terkait sesuai dengan kebutuhan, dengan melibatkan kementerian lain serta TNI dan Polri yang memegang peranan penting dalam tim ini. TTPKS Nasional juga dibantu oleh sekretariat yang berada pada unit kerja Direktorat Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum.

Dalam aturan Kemendagri No 42 tahun 2015 pasal (12), diatur bahwa tugas dari TTPKS Nasional adalah sebagai berikut:

- a. Menyusun rencana aski terpadu penanganan konflik sosial tingkat nasional;
- b. Mengoordinasikan, mengarahkan, mengendalikan, dan mengawasi penanganan konflik secara nasional;
- c. Memberikan informasi kepada publik tentang terjadinya konflik dan upaya penanganannya;
- d. Melakukan upaya pencegahan konflik melalui sistem peringatan dini;

- e. Merespon secara cepat dan menyelesaikan secara damai semua permasalahan yang berpotensi menimbulkan konflik;
- f. Membantu upaya penanganan pengungsi dan pemulihan pascakonflik yang meliputi rekonsiliasi, rehabilitasi, dan rekonstruksi.

Maksud dan tujuan dari Rakor TTPKS adalah mewujudkan dan meningkatkan koordinasi, keterpaduan, serta sinergisitas antar seluruh unsur aparatur pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang tergabung dalam tim terpadu penanganan konflik sosial di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota. Dalam perkembangannya, TTPKS memiliki tujuan khusus yakni melakukan langkah-langkah penanganan konflik terhadap potensi konflik sosial yang terjadi pasca pelaksanaan pilkada serentak tahun 2017 dan persiapan untuk pilpres 2019.

Dalam Rakor TTPKS 2017, ada tiga harapan yang ingin dicapai, yakni:

- 1) Terbangunnya kesepahaman, kesamaan dan keterpaduan visi, misi, persepsi dan strategi antar tim terpadu tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota dalam rangka penanganan konflik sosial;
- 2) Terciptanya koordinasi, konsolidasi serta hubungan yang sinergis antar tim terpadu tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota dalam rangka penanganan konflik sosial;
- 3) Tersusunnya rekomendasi dan saran kebijakan sebagai bahan acuan dalam rangka penanganan konflik sosial di daerah.

Masyarakat atau komunitas jika diperhatikan lebih lanjut sebenarnya memiliki kemampuan dan sensitivitas yang disebut “kearifan lokal” dalam menjaga kelangsungan dinamika masyarakat termasuk mengantisipasi bahaya yang mengancam dan menyelesaikan konflik. Lebih lanjut, NR 3 (2018) menjelaskan bahwa pranata adat dapat

dipandang sebagai bentuk adalah lembaga yang lahir dari nilai adat yang dihormati, diakui, dan ditaati oleh masyarakat lokal. Hal ini didukung dengan adanya pengakuan Negara akan hal tersebut sebagaimana diatur dalam Undang Undang Dasar 1945 Pasal 18 B ayat (2) bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan–kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Direktorat Penanganan Daerah Pasca Konflik Kementerian Desa selama ini telah mengajukan konsep-konsep dan pranata yang dapat dijadikan sebagai pilihan dalam rangka pencegahan konflik dan pembangunan perdamaian di berbagai daerah di Indonesia, khususnya pada daerah terluar yang dianggap cukup rentan terjadinya konflik di Indonesia. Menurut NR 3 (2018), selama ini beberapa kegiatan yang telah dilakukan diantaranya:

1. Kosolidasi dan persiapan pengelolaan program pranata adat penanganan daerah paska konflik;
2. Pelaksanaan persiapan penyusunan NSPK;
3. Finalisasi NSPK pengembangan daerah paska konflik;
4. Penyusunan indeks ketahanan konflik di daerah tertinggal di Indonesia;
5. Internalisasi kurikulum bina damai dalam lembaga Pendidikan formal dan non-formal;
6. dan Revitalisasi sarana dan prasarana di daerah paska konflik.

Selain itu, NR 3 (2018) menegaskan bahwa Direktorat Jenderal Pengembangan Daerah Tertentu (Ditjen PDTu) melalui Direktorat Penanganan Daerah Pasca Konflik tahun ini telah memiliki data pemetaan potensi konflik yang berada di 41 Kabuapten Daerah Tertinggal. Data-data tersebut lebih lanjut untuk di-overlay kan dengan desa-desa prioritas dari Kemendes PDTT termasuk 5000 dan 2000 desa sebagaimana tercantum

dalam RPJMN 2015-2019. “Overlay tidak hanya dengan data dari KL lain, penting juga melakukan overlay dengan internal Kemendes PDTT utamanya unit yang membidani persoalan desa seperti Ditjen PPMD dan Ditjen PKP”.

Dalam upaya untuk menjaga perdamaian dan mengelola perdamaian di daerah pasca konflik, NR 3 (2018) menerangkan bahwa seringkali daerah merasa enggan dengan sebutan daerah konflik maupun pasca konflik seperti halnya di Kabupaten Landak, Bupati setempat berkeberatan dengan terminologi itu, namun setelah dijelaskan bahwa pasca konflik itu tidak selalu terkait dengan pada saat konflik, namun pernah mengalami konflik, akhirnya permasalahan yang dihadapi dapat diselesaikan dengan baik.

NR 3 juga menjelaskan bahwa direktoratnya sendiri melakukan ini dalam rangka penciptaan Daerah Tangguh Konflik (DTK). Setidaknya ada tiga indikator utama untuk mencapai itu, yaitu kapasitas ketahanan masyarakat, kapasitas kelembagaan, dan tata kelola cegah konflik. Berbagai macam bentuk fasilitasi sudah mulai dijalankan sejak 2015 lalu, termasuk penguatan pranata adat yang masih menyisakan dua lokasi lagi di tahun 2018 ini. Sasaran Kemendes untuk tahun depan adalah memperkuat 24 Kabupaten baru supaya menjadi Daerah Tangguh Konflik. Oleh karena itu, NR 3 menegaskan perlu diadakan pertemuan dengan menghadirkan berbagai para pemangku kepentingan yang disebutkan dalam UUPKS seperti Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, Kementerian Sosial, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, TNI dan Polri, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan Ditjen PPMD dari sektor pemerintah, dan pihak swasta serta masyarakat.

NR 1 (2018) menegaskan, tidak ada hirarki atau susunan secara struktural dan sistematis dalam TTPKS. Walaupun TTPKS mendapatkan dukungan dari semua kementerian koordinator sebagai pengarah, bukan

berarti kementerian koordinator memiliki posisi di atas dari kementerian lainnya. Kementerian koordinator, khususnya kemenko polhukam, menurut NR 1 hanya sebagai provider atau yang mewadahi kementerian dalam melaksanakan tugas dan fungsi kewenangannya; sinkronisasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang; koordinasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan dan termasuk pengendalian terhadap koordinasi serta sinkronisasi sebagai bentuk pelaksanaan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden. NR 1 menambahkan, kehadiran kementerian koordinasi merupakan bagian dari pemenuhan pembantuan tugas presiden agar dapat memaksimalkan kinerja presiden sebagai kepala negara.

Dengan adanya eksistensi TTPKS di atas, para narasumber sepakat menyatakan bahwa saat ini tidak memerlukan sebuah lembaga khusus yang menangani konflik. Namun demikian, para narasumber tidak menampikkan bahwa koordinasi yang dilakukan membutuhkan ekstra perhatian yang lebih, tenaga yang lebih banyak dan waktu yang lebih lama dalam mengadakan setiap rapat koordinasi.

## **4.2 Pembahasan**

### **4.2.1 Sinergitas hubungan antara para Pemangku Kepentingan UUPKS dalam menyelesaikan konflik di Indonesia.**

Sinergitas hubungan antara Pemangku Kepentingan UUPKS dapat dinilai dari kesuksesan para lembaga tersebut dalam menangani konflik sosial yang ada. Penanganan konflik sosial tidak hanya berupa pengamanan masyarakat dan pasca terjadinya konflik saja, tapi para lembaga terkait juga diharapkan dapat berperan serta dalam upaya pencegahan terjadinya konflik seperti yang telah diamanatkan dalam UUPKS, dan kerjasama yang dilakukan dalam penghentian konflik. Oleh karena itu, salah satu bentuk sinergi yang harus dimunculkan adalah

kolaborasi antar pemerintah atau biasa yang disebut dengan *collaborative governance*.

Pemerintah tidak hanya mengandalkan pada kapasitas internal yang dimiliki dalam penerapan sebuah kebijakan dan pelaksanaan program. Keterbatasan kemampuan, sumberdaya maupun jaringan yang menjadi faktor pendukung terlaksananya suatu program atau kebijakan, mendorong pemerintah untuk melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, baik dengan sesama pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat dan komunitas masyarakat sipil sehingga dapat terjalin kerjasama kolaboratif dalam mencapai tujuan program atau kebijakan.<sup>3</sup> Dari pendapat tersebut, dapat dilihat bahwa sinergi diperlukan karena setiap institusi tidak dapat menyelesaikan persoalan yang dihadapkan dengan menyelesaikannya sendirian. Perlu ada sebuah kolaborasi dalam hal ini kerja sama antara Pemangku Kepentingan dalam bentuk *collaborative governance*.

Secara umum dijelaskan bahwa *collaborative governance* merupakan sebuah proses yang di dalamnya melibatkan berbagai Pemangku Kepentingan yang terikat untuk mengungkap kepentingan masing-masing instansi dalam mencapai tujuan bersama.<sup>4</sup> *Collaborative Governance* merupakan sebuah proses dan struktur dalam manajemen dan perumusan keputusan kebijakan publik yang melibatkan aktor-aktor yang secara konstruktif berasal dari berbagai level, baik dalam tataran pemerintah dan atau instansi publik, instansi swasta dan masyarakat sipil dalam rangka mencapai tujuan publik yang tidak dapat dicapai apabila dilaksanakan oleh satu pihak saja.

Dalam teori sinergi oleh Talcott, dijelaskan bahwa dalam pencapaian tujuan tersebut, harus ada goal (G) atau tujuan yang ingin

---

<sup>3</sup> Nurul Dwi Purwanti, Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif—isu-isu Kontemporer: Collaborative Governance, Yogyakarta: Gava Media 2016, hal. 174.

<sup>4</sup> D. Ngar-yin dan P. Hills, Collaborative Governance for sustainable development: Wind Resource Assessment in Xinjiang and Guandong Province, China. Copyright ©2010 John Wiley & Sons, Ltd and ERP Environment. Wiley Online Library, hal. 89.

dicapai dengan jalan mendefenisikan sistem-sistem yang ada. Oleh karena itu, para Pemangku Kepentingan harus menentukan tujuan bersama dan membentuk sebuah kordinasi. Dalam kasus penanggulangan konflik di Indonesia, kordinasi para Pemangku Kepentingan tersebut ditengarai oleh Kemenko Polhukam sebagai kordinator dan inisator. Hal ini sesuai dengan Intruksi Presiden No 2 Tahun 2013 juncto Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri 2014.

Kerjasama antar Pemangku Kepentingan menuju pada tujuan yang telah disepakati bersama dalam hal ini penanganan konflik dilakukan dengan pengaktualisasian kapasitas masing-masing pihak.<sup>5</sup> Sebuah pengaturan yang mengatur satu atau lebih lembaga publik secara langsung terlibat dengan pemangku kepentingan publik dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan musyawarah yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik. Namun demikian, UUPKS sebagai aturan tunggal landasan operasional penanganan konflik mesti dijabarkan dalam turunan peraturan pemerintah yang lebih spesifik mengingat bahwa setiap lembaga memiliki kewenangan yang berbeda-beda sehingga output yang dihasilkan juga ikut berbeda.

Teori Fungsionalisme Struktural Talcott Parsons terkenal dengan empat imperatif fungsional bagi sistem “tindakan“ yaitu skema AGIL. AGIL, fungsi adalah suatu gugusan aktivitas yang di arahkan untuk memenuhi satu atau beberapa kebutuhan sistem. Menggunakan definisi ini, Parsons percaya bahwa ada empat imperatif fungsional yang diperlukan atau menjadi ciri seluruh sistem—*adaptasi (A/adaptation)*, (*Goal attainment/* pencapaian tujuan), integrasi dan *Latency* atau pemeliharaan pola.

---

<sup>5</sup> Nurul Dwi Purwanti, *op.cit*, hal 175.

Berfokus pada Integrasi sebagai bagian dari indikator dari suksesnya suatu sinergi para Pemangku Kepentingan, Kemeko Polhukam harus mengatur hubungan lembaga lain yang menjadi komponennya dalam penyelesaian konflik. Integrasi ini bermakna bahwa lembaga harus bisa saling mendukung dan tidak bekerja sendiri-sendiri. Yang menjadi permasalahan adalah, pemaknaan integrasi ini bisa saja berbeda bagi tiap lembaga. Apalagi, setiap lembaga memiliki aturan dan kewenangan yang berbeda dalam penanganan konflik.

TNI sebagai eksekutor yang menjalankan fungsi tugas pertahanan dari Kementerian pertahanan melakukan penanganan konflik sosial berdasarkan Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Bantuan Penggunaan Dan Pengerahan Kekuatan Tentara Nasional Indonesia Dalam Penanganan Konflik Sosial. Dalam pasal 4 ayat (4) permenhan *a quo*, diatur bahwa Peran TNI dalam penghentian konflik dilaksanakan setelah adanya penetapan status keadaan konflik oleh Pemerintah Daerah atau Pemerintah. Bantuan Penggunaan Kekuatan TNI dan Pengerahan Kekuatan TNI pada status keadaan konflik skala kabupaten / kota / provinsi / nasional dalam bentuk Satuan Tugas TNI.<sup>6</sup>

TNI dalam sinergi penanganan kekerasan fisik, melaksanakan fungsi seperti pengerahan satuan dan/atau Alutsista TNI ke daerah/lokasi untuk menghentikan kekerasan fisik di bawah komando operasi dan/atau nawah kendali operasi Polri, dan pengintegrasian perwakilan personel TNI di Posko penanggulangan kekerasan fisik guna memudahkan komando dan pengendalian antara satuan dan instansi terkait.

UU No.23/Prp 1959 tentang Keadaan Bahaya. Keadaan bahaya ada empat tingkat, yaitu tertib sipil, darurat sipil, darurat militer dan darurat

---

<sup>6</sup> Lihat dalam Pasal 5 Permenhan No. 13/2016.

perang ini menjadi salah satu aturan yang mengatur tentang sinergi dari TNI dengan Polisi dalam hal menangani konflik di Indonesia.

Pasal 1 UU menyatakan, Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:

1. Keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikuatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa.
2. Timbul perang atau bahaya perang atau dikuatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga.
3. Hidup negara berada didalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.

Pasal 4 menjelaskan, daerah-daerah penguasaan darurat sipil dilakukan oleh kepala daerah serendah-rendahnya dari daerah Tingkat II selaku Penguasa Darurat Sipil Daerah yang daerah hukumnya ditetapkan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang. Penguasa Darurat Sipil dimaksud dibantu oleh suatu badan yang terdiri dari: bahwa gubernur otomatis menjadi penguasa darurat sipil daerah (PDSD).

Penguasa Darurat Sipil Daerah dibantu oleh suatu badan yang terdiri dari:

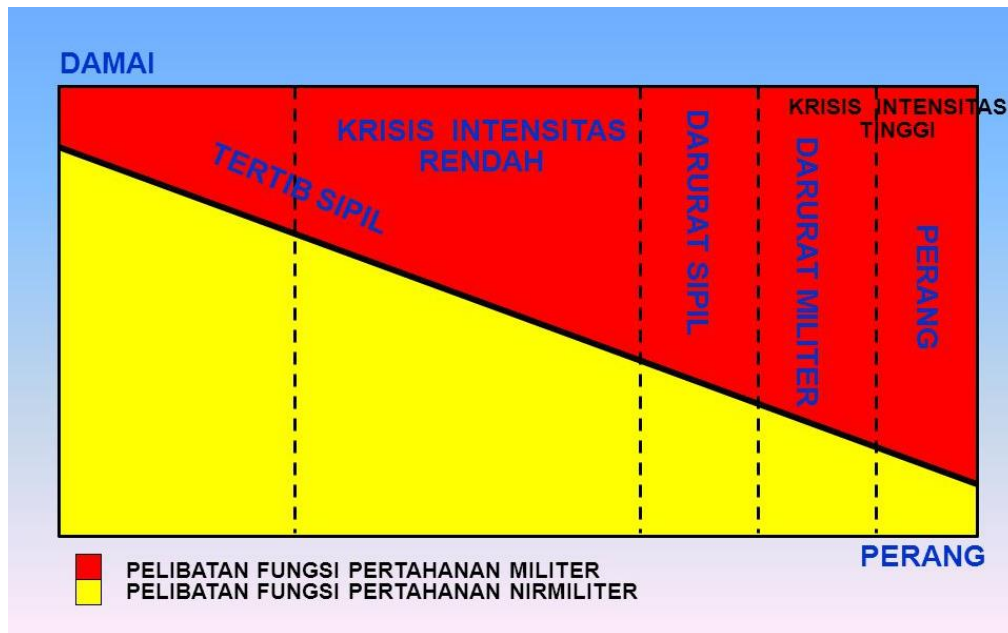
1. seorang Komandan militer tertinggi dari daerah yang bersangkutan;
2. seorang kepala polisi dari daerah yang bersangkutan;
3. seorang pengawas kepala kejaksaan dari daerah bersangkutan.

Pasal lainnya mengatur hak PSDS, yaitu:

1. mengeluarkan peraturan-peraturan polisi;
2. meminta keterangan-keterangan dari pegawai negeri;

3. mengadakan peraturan-peraturan tentang pembatasan pertunjukan-pertunjukan apapun juga serta semua percetakan, penerbitan dan pengumuman apapun juga;
4. menggeledah tiap-tiap tempat;
5. memeriksa dan mensita barang-barang yang disangka dipakai atau dipakai untuk merusak keamanan;
6. mengambil atau memakai barang-barang dinas umum;
7. mengetahui percakapan melalui radio, membatasi pemakaian kode-kode dan sebagainya;
8. membatasi rapat-rapat umum dan sebagainya dan membatasi atau melarang memasuki dan memakai gedung;
9. membatasi orang berada di luar rumah;
10. memeriksa badan dan pakaian;
11. memerintah dan mengatur badan-badan kepolisian, pemadam kebakaran dan badan-badan keamanan lainnya.

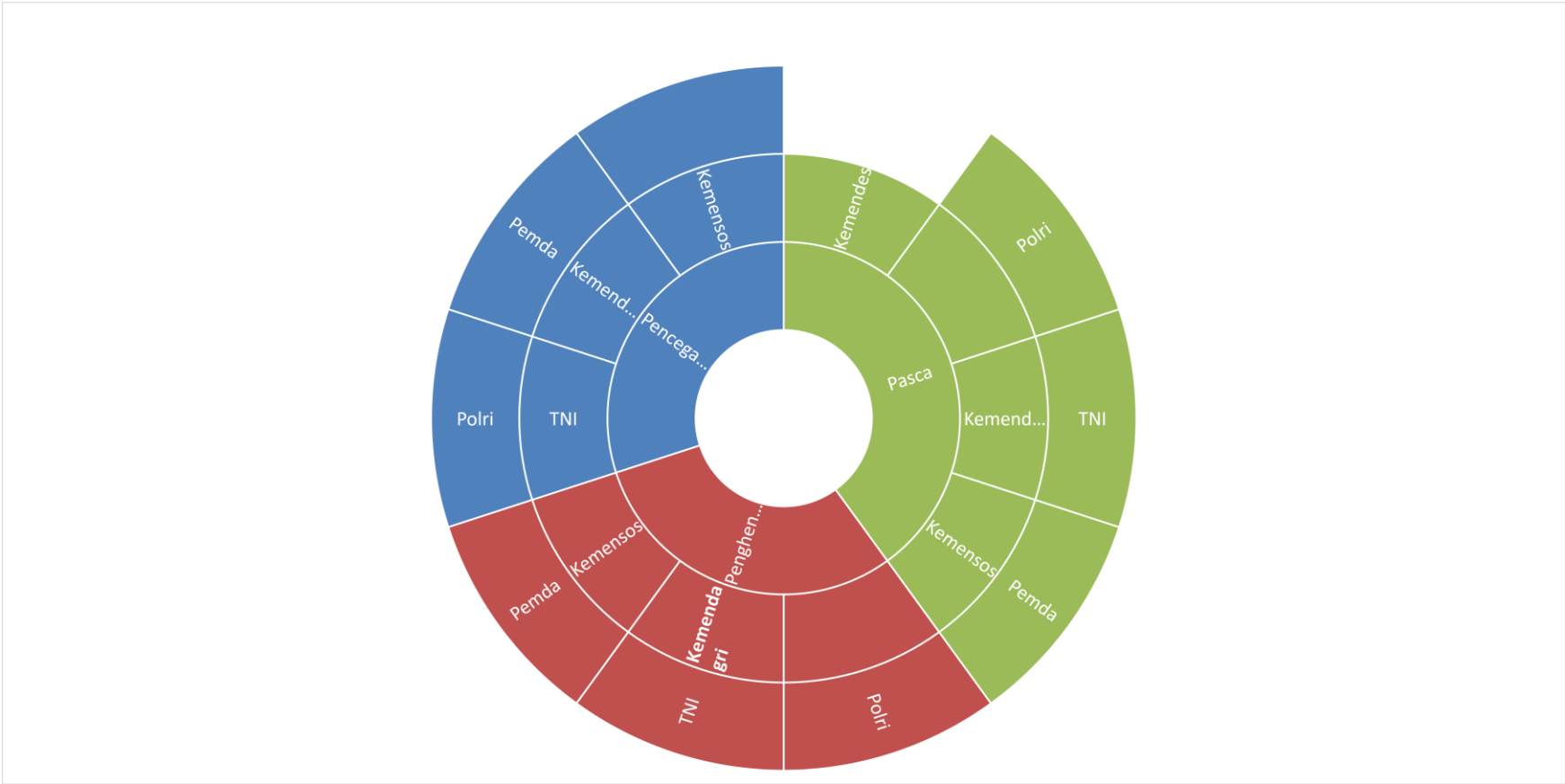
Dari aturan di atas, sebenarnya sudah dapat dipastikan bahwa ada semacam dikotomi antara peran TNI dan Polri dalam menangani konflik yang dapat dikategorikan sebagai keadaan bahaya sesuai dengan eskalasinya, seperti yang diperlihatkan dalam gambar di bawah:



Gambar 1 spectrum keadaan tingkat konflik

Dari sana, dapat digambarkan bahwa peranan TNI semakin melebar seiring dengan naik atau melebarnya area merah yang menandakan keadaan dalam tidak stabil atau bahaya. Sebaliknya, peranan sipil dalam hal ini Polri semakin mengecil saat kondisi damai tidak dapat dikendalikan, dimana darurat sipil dan darurat militer statusnya diserahkan kewenangan terhadap TNI untuk menangani konflik yang terjadi. Selama ini Indonesia baru pertama kali menerapkan darurat militer saat masih di zaman resim orde baru. Tindakan separatis GAM sendiri hanya dikategorikan sebagai darurat sipil oleh pemerintah pada saat itu.

Berikut pemetaan penanggulangan konflik bagi Pemangku Kepentingan UUPKS dalam bentuk piechart:



Gambar 2 Pemetaan Stateholder UUPKS

Jika melihat pada pemetaan, harapan dari terbentuknya UUPKS tidak hanya berfokus pada penanganan konflik sosial semata, tapi juga bagaimana mengatur hubungan antara para Pemangku Kepentingan, dimulai dari pencegahan, penyelesaian dan pasca konflik. Setiap Pemangku Kepentingan memiliki poros kewenangan tersendiri yang tidak dapat diintervensi atau dimasuki lembaga lain.

Perbedaan kewenangan ini menimbulkan permasalahan tersendiri. Dari hasil wawancara yang dilakukan di Kemenko Polhukam, diakui bahwa muncul ego sektoral dari beberapa institusi-institusi tertentu. Namun hal ini dapat diatasi dengan hadirnya Kemenko Polhukam sebagai kordinator. Menurut narasumber, kordinator tidak diartikan sebagai badan yang mengintervensi, tapi lebih kepada lembaga yang mengatur tatanan dan memberikan pengarahannya, sebagai perpanjangan tangan dari presiden sendiri.

Pemerintah Daerah merupakan Pemangku Kepentingan yang memegang peranan penting dalam penanganan konflik sosial yang bersifat regional. Pelibatan pemerintah daerah dalam penanggulangan konflik, mulai dari pencegahan, penghentian dan sampai pada pasca konflik diatur dalam UUPKS.

Dalam pasal yang memuat tentang pencegahan konflik, upaya-upaya seperti pemeliharaan kondisi damai dalam masyarakat sampai pada membangun sistem peringatan dini melibatkan pemerintah daerah dan peranan masyarakat. Dari pasal tersebut, dapat ditafsirkan bahwa keterlibatan pemerintah daerah hanyalah dalam batasan bagaimana membangun daerah yang tentram dan damai, stabil dari segi perekonomian sehingga konflik sosial yang bersumber dari ketimpangan sosial dapat teratasi. Selain itu, sistem peringatan dini Dalam UUPKS, sistem peringatan dini dapat berupa penyampaian informasi mengenai potensi Konflik atau terjadinya Konflik di daerah tertentu kepada masyarakat.

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, pemerintah daerah bersama dengan pihak terkait telah membentuk tim terpadu penanganan konflik sosial atau TTPSK di tiap daerah. TTPSK ini melakukan rapat dalam kala waktu yang telah ditentukan untuk membahas penanggulangan konflik sosial, yang diantaranya adalah penyusunan Rencana Aksi Penanggulangan Konflik Sosial. Rencana Aksi Penanggulangan Konflik Sosial nantinya ditetapkan dalam peraturan pemerintah daerah.

Salah satu Rencana Aksi Penanggulangan Konflik Sosial yang saat ini telah menjadi peraturan pemerintah daerah adalah Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2017 Tentang Rencana Aksi Terpadu Penanganan Konflik Sosial Tahun 2017. Dalam peraturan tersebut, beberapa rencana aksi sebagai bentuk dari pencegahan konflik adalah:

1. Peningkatan Nilai-nilai bela negara dalam rangka revolusi mental sesuai 4 Konsensus Dasar Kebangsaan (Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, NKRI). Rencana aksi ini melibatkan Bakesbangpol, Kanwil Kemenag, Disdikpora, Dinsos, Polda DIY, Binda dengan Korem sebagai penanggungjawabnya. Kegiatan ini bertujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam bela negara guna meredam konflik sosial.
2. Pemantapan Nilai-nilai kebangsaan, nilai-nilai persatuan dan kesatuan bangsa, nilai-nilai cinta tanah air dalam rangka revolusi mental sesuai 4 Konsensus Dasar Kebangsaan (Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, NKRI). Kegiatan ini melibatkan Kanwil Kemenag, Disdikpora, Polda DIY, Dinas Sosial, Dinas Kebudayaan dan Setda DIY: Badan Kesbangpol, serta Korem Pmk sebagai penanggungjawabnya.

3. Peningkatan pelaksanaan pendidikan karakter bangsa dalam rangka revolusi mental bagi peserta didik/siswa sesuai 4 Konsensus Dasar Kebangsaan (Pancasila, UUD 1945, Bhinneka, penanggung jawab Disdikpora dan Badan Kesbangpol.

Dari rancangan aksi tersebut, dapat disimpulkan bahwa integrasi antar lembaga pemerintah daerah dapat dikatakan berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat bagaimana pelibatan para instansi terkait yang diatur secara epik dan terkordinasi dengan baik. Hal ini sesuai dengan teori *collaborative governance* dimana untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan, para Pemangku Kepentingan memiliki fungsi dan kewenangan yang berbeda namun sama-sama saling bekerja dibidang masing-masing untuk menanggulangi konflik yang ada.

Terlepas daripada itu, menurut hasil wawancara yang diperoleh, ada semacam perbedaan pandangan dan *gap* yang muncul antara hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini terjadi karena beberapa faktor yang akan dijelaskan sebagai berikut.

Pertama, defenisi konflik sosial yang diatur di dalam UUPKS memuat pasal yang cenderung memuat ketidakjelasan dan bertentangan dengan UUPEMDA. Berikut defenisi konflik sosial yang diatur dalam UUPKS dalam pasal 1:

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.

Melihat dari defenisi tersebut, konflik sosial baru akan dinyatakan sebagai sebuah konflik apabila dinyatakan mengganggu stabilitas

nasional dan menghambat pembangunan nasional. Hal ini justru kontradiktif dengan pasal selanjutnya dimana penanganan konflik sosial juga melibatkan pemerintah daerah.

Dari sini, dapat ditarik sebuah gagasan bahwa seharusnya konflik sosial dijabarkan dan dibedakan dalam tiga bentuk tingkatan, yakni dalam skala kabupaten, provinsi, dan nasional, sehingga ada kejelasan dan legal standing yang pasti buat pemerintah daerah dalam keterlibatannya untuk menanggulangi konflik sosial yang muncul.

Sehubungan dari hal di atas, maka dengan begitu, kewenangan pemerintah daerah untuk menanggulangi konflik sosial tidak lagi terhalang oleh pemerintah pusat, yang mana dalam UUPEMDA menyebutkan bahwa pertahanan dan keamanan adalah bagian dari kewenangan absolut pemerintah pusat yang tidak dapat diberikan kepada pemerintah daerah sebagai asas desentralisasi, namun dengan adanya perubahan arti dari defenisi konflik sosial akan memberikan ruang kepada pemerintah daerah dalam bentuk pelimpahan kewenangan pemerintah pusat, secara dekonsentrasi.

Permasalahan yang lain muncul adalah, adanya ketidakharmonisan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dalam menangani konflik sosial yang terjadi di daerah. Pemerintah pusat, dalam hal ini Kemendagri, memberikan sebuah ambang batas atau penilaian kepada setiap pimpinan kepala daerah, dengan indikator kesuksesan kepemimpinan mereka dilihat dari segi sejauh mana mereka mampu untuk menyelesaikan permasalahan konflik yang terjadi di daerah masing-masing. Hal ini menimbulkan efek *responsibility burden* kepada pemerintah daerah yang tidak mau dicap sebagai pemimpin yang gagal, sehingga seringkali tidak muncul sinergi dengan pemerintah pusat, atau melibatkan pemerintah pusat untuk menangani konflik sosial, padahal bisa saja konflik sosial tersebut harus ditangani dalam skala nasional. Pemerintah daerah membuat suatu satuan tugas penanganan konflik

yang justru tidak melibatkan pemerintah pusat. Dari hasil kajian yang dilakukan di Kementerian Sosial, acapkali satgas yang dibentuk oleh pemerintah daerah ini tidak melakukan komunikasi dan kordinasi dengan baik dengan pemerintah pusat.

Permasalahan ini tentunya akan memberikan dampak buruk pada penanganan konflik sosial itu sendiri. Narasumber dari Kementerian Sosial juga mengeluhkan bahwa kordinasi yang dilakukan oleh pihak pemerintah daerah dengan pihak pemerintah pusat cenderung tidak berjalan dengan baik. Bahkan selama dalam menangani konflik di daerah, pemerintah daerah terkesan menutup-nutupi, sehingga bantuan dari pemerintah pusat ke daerah dalam penanganan konflik sosial menjadi terhambat.

Pihak pemerintah daerah sendiri mengakui bahwa ada semacam beban tersendiri dalam penanganan konflik sosial di daerah. Beban tersebut berupa penilaian yang diberikan kepada pemerintah pusat, tentang seberapa kompeten pemerintah daerah dalam menangani konflik sosial yang ada di daerah tersebut. Jika dalam perkembangannya pemerintah daerah ternyata tidak mampu menangani, maka ini akan menjadi sebuah penilaian buruk dan raport merah terhadap pemerintah pusat. Oleh karena itu, sebisa mungkin pemerintah daerah tidak akan melibatkan pemerintah pusat dalam penanganan konflik sosial di daerah masing-masing. Hal ini akan berpengaruh pada efektifitas penyelesaian konflik.

Dari hasil pembahasan di atas, dapat dilihat bahwa sinergi dan kolaborasi antara pemerintah secara horizontal berjalan dan berfungsi dengan baik, namun tidak dengan hubungan vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

#### **4.2.2 Kebutuhan institusi penanganan konflik sebagai upaya penanggulangan konflik di Indonesia.**

Jika berkaca pada UUPKS, selama ini belum ada kelembagaan khusus yang menangani permasalahan konflik sosial. Kelembagaan masih bersifat umum yang terdiri atas Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial, serta Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial.<sup>7</sup> Adapun mekanisme dari Pranata adat/sosial adalah sebagai berikut:<sup>8</sup>

- (6) Penyelesaian Konflik dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan mengedepankan Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial yang ada dan diakui keberadaannya.
- (7) Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengakui hasil penyelesaian Konflik melalui mekanisme Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial.
- (8) Hasil kesepakatan penyelesaian Konflik melalui mekanisme Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki kekuatan yang mengikat bagi kelompok masyarakat yang terlibat dalam Konflik.
- (9) Dalam hal penyelesaian Konflik melalui mekanisme Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat diselesaikan, maka penyelesaian Konflik dilakukan oleh Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial.
- (10) Penyelesaian Konflik melalui mekanisme Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) difasilitasi oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota dengan melibatkan aparatur kecamatan dan kelurahan/desa setempat.

Dari penjabaran aturan diatas, dapat dilihat bahwa UUPKS masih mengedepankan asas kekeluargaan dan kegotong-royongan dalam upaya

---

<sup>7</sup> Lihat Pasal 40 UUPKS

<sup>8</sup> Lihat Pasal 41 UUPKS

penanganan konflik, khususnya pada penyelesaian konflik di Indonesia. Selain itu, penyelesaian konflik dilakukan dengan upaya penggalian nilai-nilai budaya dan kearifan lokal yang tumbuh dan berkembang dalam lingkungan masyarakat. Sayangnya, hasil dari penyelesaian konflik sosial oleh pranata adat ini hanya berlaku secara locus dan tempus, terhadap bagi pihak yang sedang berkonflik. Namun demikian, bisa saja hasil dari penyelesaian konflik ini dapat dijadikan sebagai bahan rujukan penyelesaian konflik di daerah lain.

Jika ternyata pranata sosial tidak mampu menjalankan fungsinya, maka dibentuklah satuan tugas atau satgas penyelesaian konflik sosial. Hal ini bisa dilihat dalam pasal 42 UUPKS. Satgas ini memiliki tingkatan atau level sesuai dengan skala konflik yang ada, dan dibentuk oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan tingkatannya tadi. Pada konflik sosial yang berskala nasional, pemerintah dalam hal ini kementerian yang membidangi koordinasi urusan politik, hukum dan keamanan akan mengusulkan pembentukan satgas kepada presiden.

Fungsi satgas dilakukan dengan jalan musyawarah. Artinya, diharapkan dalam menjalankan fungsinya, satgas tidak bersifat represif—apalagi jika melibatkan pihak militer—kepada masyarakat yang sedang berkonflik. Dalam pasal 44 UUPKS, Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial menyelenggarakan fungsi:

- a. pencarian fakta dan pemberian kesempatan kepada pihak yang berkonflik untuk menyampaikan fakta dan penyebab terjadinya Konflik;
- b. pencarian data atau informasi di instansi pemerintah dan/atau swasta terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- c. koordinasi dengan instansi terkait untuk memberikan perlindungan kepada korban, saksi, pelapor, pelaku, dan barang bukti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. perumusan opsi yang dapat disepakati dengan mempertimbangkan kepentingan pihak yang berkonflik;
- e. perumusan kesepakatan yang telah dicapai;
- f. penghitungan jumlah kerugian dan besaran kompensasi, restitusi, rehabilitasi, dan/atau rekonstruksi;
- g. penyampaian rekomendasi kepada Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dalam upaya rehabilitasi dan Pemulihan Pascakonflik; dan
- h. penyampaian laporan akhir pelaksanaan tugas dan fungsi Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial kepada Pemerintah/Pemerintah Daerah dengan tembusan kepada DPR/DPRD.

Ada beberapa kelemahan dari satgas yang dibentuk dalam UUPKS ini. Pertama, sifatnya yang bersifat ad hoc atau sementara, dengan kata lain hanya bersifat pemenuhan kebutuhan saat pranata adat tidak mampu lagi menangani konflik sosial yang terjadi. Kekhawatiran yang muncul adalah lembaga yang bersifat tentatif cenderung tidak memiliki jangka panjang dan prospek ke depan mengenai penanggulangan konflik yang terjadi saat ini. Hal ini tentunya sangat bertentangan dengan apa yang telah dicita-citakan oleh para pendiri bangsa untuk menegakkan perdamaian yang abadi bagi seluruh rakyat Indonesia.

Permasalahan berikutnya adalah, satgas ini bersifat responsif, terbentuk karena kebutuhan untuk penyelesaian konflik semata. Padahal penanggulangan konflik sosial akan lebih maksimal jika penanggulangan atau pencegahan dilakukan secara epik. Jika hal ini tetap dibiarkan, maka eksistensi dari satgas penyelesaian konflik di Indonesia merupakan simbol bahwa negara Indonesia masih menganut sistem hukum yang konservatif,

bahwa negara tidak lebih dari sekedar penjaga malam saja atau *Nachtwachterstaat*. Pada dasarnya, negara hanya bersifat statis dalam wilayah kekuasaannya yakni hanya sebatas bagaimana menciptakan dan menjaga keamanan negara dengan mengabaikan pencegahan dan penyelesaian konflik yang bersifat kuratif. Hal ini sesuai dengan pemikiran Kant yang menyatakan bahwa negara Penjaga malam atau *nightwatcher*, dalam istilah Indonesia yang cocok digunakan adalah siskamling, adalah bentuk pemerintahan dalam filsafat politik di mana tanggung jawab pemerintah sangat minim dan terbatas. Negara tidak turut campur dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Hal ini jelas bertentangan dengan amanah konstitusi dan Pancasila sebagai dasar negara yang pada intinya menuntut agar kesejahteraan masyarakat, termasuk masalah keamanan didalamnya, harus ditegakkan. Oleh karena itu, negara Indonesia dalam perkembangannya kini mengarah kepada sistem kelembagaan negara yang menganut teori hukum modern, dimana tujuan negara bukan sekedar memelihara ketertiban hukum, melainkan juga aktif mengupayakan kesejahteraan warganya.

Melihat hal tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pembentukan satgas penyelesaian konflik sosial, walaupun melibatkan berbagai macam pemangku kepentingan, tapi eksistensinya tidak memenuhi indikator sebagai negara kesejahteraan.

Permasalahan yang lainnya adalah, walaupun satgas melibatkan banyak Pemangku Kepentingan yang telah disebutkan dalam UUPKS baik secara eksplisit maupun implisit, dengan sinergi yang bagus, namun kenyataannya kordinasi dari setiap Pemangku Kepentingan tersebut membutuhkan waktu, sedangkan penanganan konflik yang ada dilapangan harus dilakukan dengan cepat dan tepat demi menghindari kerugian yang tidak diinginkan.

Dari penelitian yang ditemukan dilapangan, disimpulkan ada kelemahan-kelemahan dari sinergi yang dilakukan oleh para Pemangku Kepentingan, yakni munculnya ketergantungan dengan pola yang berbeda. Resiko ketergantungan yang akan dihadapi oleh Pemangku Kepentingan bisa berupa ketergantungan yang berurutan (*sequential interdependence*) Dimana suatu satuan lembaga harus mendahulukan pekerjaannya terlebih dahulu sebelum satuan lain dapat bekerja, atau berupa ketergantungan yang timbal balik (*reciprocal interdependence*) dimana berarti bahwa hubungan sinergi yang dibangun merupakan hubungan memberi dan menerima antar satuan organisasi.

Dalam menjalankan kordinasi penanganan konflik sosial, ternyata bisa saja harus menangani konflik antar Pemangku Kepentingan itu sendiri sebelum terjun kelapangan, dimana membutuhkan waktu untuk menyelesaikannya. Perbedaan tersebut bisa saja berupa perbedaan dalam orientasi terhadap tujuan tertentu, dimana para Pemangku Kepentingan yang berbeda mengembangkan pandangan-pandangan mereka sendiri tentang bagaimana cara untuk menyelesaikan konflik. selain itu terdapat pula perbedaan dalam orientasi antar lembaga secara pribadi dimana kekhawatiran akan muncul ego sektoral dari tiap lembaga, apalagi jika telah mencakup kewenangan lembaga *a quo*. Terakhir adalah kekhawatiran terhadap munculnya perbedaan dalam formalitas struktur mengingat bahwa setiap Pemangku Kepentingan mungkin mempunyai metode-metode atau standar-standar yang berbeda dalam melancarkan strategi berupa perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi program terhadap tujuan yang ingin dicapai.

Satjipto (2007) mengatakan bahwa hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Teori ini melihat bahwa hukum dan aturan ditegakkan dan

dibuat adalah untuk kebutuhan masyarakat itu sendiri, bukan sebaliknya, masyarakat untuk hukum. Dari sini, digambarkan bahwa aturan hukum dibuat sebagai jembatan untuk mensejahterakan rakyat, dari begitu banyaknya jembatan yang ada. Artinya adalah, aturan hukum hanyalah salah satu jalan menuju kesejahteraan rakyat itu. Jika dihubungkan dengan negara Indonesia sebagai penganut negara hukum modern, maka kesejahteraan masyarakat adalah tujuan utama dari terbentuknya negara, hal ini sesuai pula dengan amanah konstitusi, sehingga kesejahteraan masyarakat, hidup dalam damai dengan rasa aman, harus ditegakkan dengan jalan pembentukan lembaga penanggulangan konflik.

Selain itu, konflik adalah sesuatu hal akan terus terjadi dalam masyarakat. Seperti halnya pemikiran Galtung yang mengemukakan konsep damai positif dan damai negatifnya, Indonesia saat ini menghadapi situasi dimana keadaan tenang dan masyarakat yang kondusif dalam menjalani kehidupan sehari-hari. Namun demikian, ancaman disintegrasi bangsa terus saja terjadi. Hal ini tidak lain karena keadaan masyarakat yang sangat heterogen, baik dari segi suku, ras, agama, latar belakang yang berbeda dan sampai keadaan geografis yang berbeda juga sangat berpengaruh terhadap persatuan dan kesatuan bangsa. Sebagai bentuk dari negara imajinatif, dimana konsep negara Indonesia sesungguhnya tidak ada, Indonesia terbentuk dari rasa persatuan untuk menghilangkan penjajahan dan keinginan untuk bebas dari belenggu kesewenang-wenangan koloni pada saat itu. Setelah 70 tahun lebih merdeka, permasalahan yang muncul kemudian adalah semangat persatuan melawan penjajahan tersebut perlahan mulai sirna. Belanda telah lama pergi, maka alasan untuk bersatu kini dipertanyakan. Bisa dilihat munculnya konflik-konflik lokal yang terjadi secara sporadis setelah runtuhnya rezim orba menjadi bukti bahwa Indonesia berada dalam damai yang negatif dan tidak dalam keadaan yang aman-aman saja. Hal ini tentu mempertegas kembali tentang urgensi pembentukan

lembaga penanggulangan konflik sebagai bagian dari kepedulian pemerintah dalam menjaga perdamaian di Indonesia.

Telah muncul ide pembentukan lembaga yang secara khusus menangani konflik sebagai lembaga eksekutor UUPKS, yakni Dewan Kerukunan Nasional atau DKN. DKN ini nantinya akan dibentuk oleh pemerintah melalui peraturan presiden sebagai turunan dari UUPKS. Nantinya dewan ini akan beranggotakan 17 yang terdiri dari kalangan tokoh masyarakat, tokoh agama dan tokoh lainnya yang berkaitan dengan kerukunan dan penyelesaian konflik sosial. DKN kedepannya mengedepankan mekanisme non-yudisial. Dengan kata lain, penyelesaian konflik hanya menggunakan pendekatan budaya, tradisi dan kerukunan hidup bermasyarakat.<sup>9</sup>

Hal tersebut di atas merupakan angin segar untuk mewujudkan keamanan dan kerukunan negara ini. Namun demikian, masih banyak hal-hal yang perlu dipertimbangkan terhadap konsep DKN ini. Pertama, seperti yang telah disebutkan di atas, nantinya akan mengedepankan mekanisme non-yudisial yang justru akan menjadi sebuah kekhawatiran bahwa para pelaku konflik tidak dapat dipidana. Hal lain yang menjadi pertimbangan adalah kekhawatiran DKN yang dikatakan sebagai wajah baru dari Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi atau KKR. Hal ini berarti bahwa pembentukan DKN sarat akan politik dengan mengindikasikan adanya keinginan untuk menyelesaikan perkara pelanggaran HAM berat di masa lalu melalui jalur non-yustisi, dengan begitu bisa saja para pelanggar HAM berat tidak diadili. KKR sendiri telah dianulir oleh Mahkamah Konstitusi (MK) di tahun 2006 dengan karena dianggap bertentangan dengan konstitusi. Maka jika DKN ini dibentuk dengan format yang sama dengan

---

<sup>9</sup> Abba Gabrillin, "Dewan Kerukunan Nasional Akan Berisi 17 Anggota", <https://nasional.kompas.com/read/2018/06/05/13480461/dewan-kerukunan-nasional-akan-berisi-17-anggota>. diakses pada tanggal 31 Agustus 2018.

KKR, maka kekhawatiran yang muncul adalah DKN sendiri dapat dibatalkan sehingga tidak dapat menjalankan tujuan semula pembentukannya, yakni sebagai lembaga penanganan konflik di Indonesia.

Selain Dewan Kerukunan Nasional, Dewan Keamanan Nasional atau National Security Council juga belum diadakan oleh Indonesia saat ini. Hal ini tentu akan mempengaruhi penanganan konflik jika konflik sosial dizona ke pandangan yang lebih luas, sebagai salah satu isue keamanan negara. Dewan keamanan ini sendiri tidak dibentuk karena sampai sekarang belum ada payung hukumnya. Sampai sekarang RUU Kamnas masih menjadi perdebatan urusan kamnas merupakan urusan yang bisa dikatakan melibatkan seluruh kalangan elemen yang membawa konsepnya masing-masing mengenai pertahanan dan keamanan nasional itu sendiri.

Urgensi pembentukan lembaga ini tidaklah dilihat hanya dari suksei para Pemangku Kepentingan UUPKS dalam menangani konflik sosial di Indonesia, tapi melihat apakah baik lembaga terkait maupun UUPKS sendiri memiliki visi penanganan konflik jangka panjang dalam menangani konflik sosial. Mengapa demikian? Konflik sosial merupakan bencana sosial yang berbeda dengan bencana pada umumnya, dimana pada tahap kuratif, korban konflik sosial bisa saja mengalami kerugian yang tidak hanya bersifat materi, tapi juga bersifat psikis dan mental yang penanganannya membutuhkan waktu yang tidak singkat. Para korban membutuhkan rekonsiliasi akibat dari konflik yang tentunya perlu penanganan serius. Trauma tidak bisa diselesaikan hanya dengan memberikan santunan, apalagi negara Indonesia merupakan bangsa penganut asas *restorative justice*, yang mana rekonsiliasi tidak hanya berarti pemulihan, tapi juga tindakan untuk mengembalikan keadaan seperti semula. Sehingga dibutuhkan suatu lembaga yang benar-benar berfokus pada rekonsiliasi konflik secara mendalam.

Kebutuhan lembaga ini juga dapat dilihat dari beberapa kasus konflik yang belum terselesaikan sampai sekarang, seperti konflik Siah-Sampang, misalnya. Jika mengacu pada pandangan damai positif dan damai negatif oleh Galtung, maka konflik di Indonesia bisa diibaratkan sebagai sebuah gunung berapi aktif yang sedang tidur namun tidak dapat diramalkan kapan akan meledak. Maka konflik sosial membutuhkan lembaga khusus sebagai mitigasi, seperti bencana pada umumnya yang telah memiliki BNPB sebagai badan penanggulangan bencana.

Disadari bahwa konflik merupakan ancaman non-militer yang senantiasa mengintai dan mengancam keutuhan Negara Republik Indonesia. Konflik bisa dihembuskan dari berbagai aspek, seperti aspek ideologi, politik, ekonomi, dan sosial budaya. Integrasi bangsa merupakan dua sisi mata pisau yang bisa saja justru menjadi kelemahan dari bangsa ini sendiri, mengingat ancaman perpecahan kelompok yang kerap terjadi di kalangan masyarakat rentan. Sehingga untuk menangani konflik tidak hanya harus dilihat dari defenis kamtibmas saja, mengingat bahwa bisa saja konflik ternyata bisa menjadi ancaman stabilitas nasional yang justru merupakan ranah dari pertahanan. Konflik yang terjadi di Indonesia merupakan persoalan *sovereignty* yang tidak bisa dibatasi hanya dengan gangguan keamanan saja. Konflik dikhawatirkan justru mengancam kedaulatan dan identitas kebangsaan negara Indonesia. Hal ini yang menjadi permasalahan mengingat bahwa kepolisian dan pihak militer masih dalam status yang saling bertentangan mengingat regulasi yang abu-abu.

Hal lain yang menjadi pertimbangan untuk membentuk lembaga ini adalah, secara garis besar penanganan konflik sosial ini hanya berfokus kepada penyelesaian konflik secara horizontal. UUPKS kurang merumuskan aturan penyelesaian antara masyarakat dengan pemerintah, atau konflik vertikal. Hal ini menimbulkan kekhawatiran nantinya akan muncul keberpihakan saat pemerintah mencoba

menyelesaikan konflik sosial dimana pemerintah sendiri yang menjadi bagian dari aktor konflik itu sendiri. Oleh karena itu dibutuhkan sebuah lembaga independen yang dapat menyelesaikan konflik vertikal dengan tidak berpihak kepada siapapun, atau lembaga netral.



