



## **KAJIAN AKADEMIK**

# **PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2012 TENTANG PENANGANAN KONFLIK SOSIAL**

### **I. PENDAHULUAN**

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut sebagai UUD Tahun 1945), dalam Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28J ayat (2) menjamin hak setiap warga negara Indonesia untuk mendapatkan perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi, serta dalam pelaksanaan hak dan kebebasannya itu setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.
2. Salah satu fungsi konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut DPR RI) berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD Tahun 1945 ialah fungsi pengawasan. Penegasan dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI lebih lanjut diatur dalam Pasal 69 ayat (1) jo. Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3), dan Pasal 4 ayat (1) jo Pasal 5 ayat (3) Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa salah satu fungsi pengawasan DPR RI dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. Dalam rangka mendukung fungsi pengawasan DPR RI tersebut, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI sebagai bagian dari sistem pendukung (*supporting system*) DPR RI, bermaksud untuk melakukan kegiatan pemantauan pelaksanaan UU Penanganan Konflik Sosial.
3. Sistem penanganan konflik sosial sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (selanjutnya disebut UU Penanganan Konflik Sosial) selama ini penanganannya bersifat militeristik dan represif. Selain itu, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penanganan konflik masih bersifat parsial dan dalam bentuk Instruksi Presiden, Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden.

4. Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI telah melaksanakan kegiatan pemantauan pelaksanaan UU Penanganan Konflik Sosial sejak bulan November 2017 hingga bulan Januari 2018 dengan mengundang berbagai *stakeholder* di tingkat pusat dan melaksanakan pemantauan di 4 (empat) provinsi, yaitu: Sumatera Utara (Medan), Lampung (Bandar Lampung), Maluku (Ambon) dan Sulawesi Tengah (Palu). Adapun *stakeholder* di tingkat pusat meliputi Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (Kemendagri), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Kepolisian Republik Indonesia (Polri), Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan Republik Indonesia (Kemenkopolhukam). Sedangkan *stakeholder* di daerah meliputi Akademisi dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara (USU) dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung (UNILA); Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Provinsi Sumatera Utara, Kesbangpol Provinsi Lampung, Kesbangpol Provinsi Maluku, Kesbangpol Provinsi Sulawesi Tengah dan Kesbangpol Kabupaten Poso; Dinas Sosial Provinsi Sumatera Utara, Dinas Sosial Provinsi Lampung, Dinas Sosial Provinsi Maluku, dan Dinas Sosial Provinsi Sulawesi Tengah; Pranata Adat yang terdiri dari: Majelis Penyeimbang Adat Lampung (MPAL) di Lampung, Majelis Latupati Maluku di Kota Ambon dan Forum Kemitraan Strategis di Palu; dan Kepolisian Republik Indonesia di tingkat Provinsi yang terdiri dari Polda Provinsi Sumatera Utara, Polda Provinsi Lampung, Polda Provinsi Maluku dan Polda Provinsi Sulawesi Tengah.
5. Berdasarkan hasil pemantauan pelaksanaan UU Penanganan Konflik Sosial, diperoleh data dan informasi sebagai berikut: **(1)** Belum maksimalnya peran dan fungsi pranata adat dan/atau pranata sosial dimana pada beberapa daerah masih melakukan penanganan konflik dengan hukum positif tanpa mengedepankan pranata adat dan/atau pranata sosial. Padahal sebagaimana yang diatur dalam Pasal 41 ayat (1) bahwa sejatinya penyelesaian konflik sosial dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan mengedepankan pranata adat dan/atau pranata sosial. Masyarakat awam yang masih belum mengerti dan merasakan kehadiran UU Penanganan Konflik Sosial akan dengan mudah mengacu kepada hukum positif sebagai jalan tengah penyelesaian segala bentuk konflik. Namun, dalam situasi konflik, hal tersebut justru memungkinkan menimbulkan konflik berikutnya. Beberapa berpendapat bahwa mekanisme adat masih perlu dihidupkan kembali di masyarakat; **(2)** Kurangnya pemahaman masyarakat hingga kementerian/lembaga di daerah terhadap UU Penanganan Konflik Sosial. Berdasarkan keterangan dari beberapa narasumber di beberapa provinsi wilayah pemantauan pelaksanaan UU Penanganan Konflik Sosial, masyarakat belum terlalu merasakan adanya UU Penanganan Konflik Sosial.

Hal tersebut menyebabkan semua berjalan berdasarkan naluri dan peran aktif masyarakat sendiri. Tidak hanya masyarakat yang tidak terlalu merasakan kehadiran UU Penanganan Konflik Sosial, *stakeholders* terkait juga belum memahami UU Penanganan Konflik Sosial secara utuh sehingga mengindikasikan belum efektifnya pelaksanaan dan sosialisasi UU Penanganan Konflik Sosial. Hal-hal yang menjadi problematika dalam aspek budaya hukum tersebut mengerucut menjadi suatu poin penting yang menjadi sumber permasalahan, yaitu kurangnya sosialisasi UU Penanganan Konflik Sosial tersebut ke dalam masyarakat, baik oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah, serta para pihak yang termasuk sebagai penyelenggara penanganan konflik sosial sebagaimana diatur dalam UU Penanganan Konflik Sosial. Bahkan beberapa pemangku kepentingan belum merasakan dan mengerti dengan baik substansi pengaturan UU Penanganan Konflik Sosial, sehingga mekanisme penanganan konflik yang selama ini dilakukan masih belum dilaksanakan sebagai bentuk implementasi pasal-pasal UU Penanganan Konflik Sosial. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa UU Penanganan Konflik Sosial dalam pelaksanaannya masih belum optimal karena kurangnya sosialisasi; **(3)** Pengaturan peran serta masyarakat dalam UU Penanganan Konflik Sosial yang kurang konkrit karena sebenarnya masyarakatlah yang menjadi pihak pertama yang mampu menjaga perdamaian sebagai salah satu upaya terpenting dalam pencegahan terjadinya konflik sosial. Namun ternyata, pemerintah kurang memberikan perhatian terhadap hal tersebut. Nampak dari UU Penanganan Konflik Sosial yang belum menyuratkan pasal yang konkrit mengenai penjagaan perdamaian sebagai salah satu bentuk peran serta masyarakat. Untuk itu perlu ditelaah lebih lanjut apa saja peran serta masyarakat sehingga dapat diakomodir melalui UU Penanganan Konflik Sosial; dan **(4)** Lemahnya koordinasi antara pemerintah daerah dengan instansi dibawahnya dan masyarakat dimana perlu diingat bahwa Pasal 40 UU Penanganan Konflik Sosial mengatur mengenai kelembagaan penyelesaian konflik yang di antaranya adalah pranata adat. Terkait hal tersebut, pemahaman pemangku adat dan juga masyarakat pada umumnya bahwasanya masyarakat adalah bagian dari pranata adat. Namun sejatinya kedua hal tersebut bukanlah sesuatu yang sama. Bahwasanya pranata adat adalah bentuk lembaga yang diakui oleh undang-undang sebagai penyelenggara penanganan konflik. Sedangkan masyarakat adalah setiap orang di luar kelembagaan yang disebutkan undang-undang, yang juga dapat berperan aktif dalam penanganan konflik sosial yang ada.

6. Berikut adalah data isu/pola konflik sosial berdasarkan pengelompokkan yang dilakukan oleh BNPB di tahun 2013, 2014 dan 2015 (medio kuartal Januari s/d April):<sup>1</sup>

| Tahun                     | Jenis Konflik                     | Jumlah    |
|---------------------------|-----------------------------------|-----------|
| 2013                      | Bentrok antar warga               | 37        |
|                           | Isu keamanan                      | 16        |
|                           | Isu SARA                          | 9         |
|                           | Kesenjangan sosial                | 2         |
|                           | Konflik pada institusi pendidikan | 2         |
|                           | Ormas                             | 6         |
|                           | Sengketa lahan                    | 11        |
|                           | Ekses politik                     | 9         |
| <b>TOTAL</b>              |                                   | <b>92</b> |
| 2014                      | Bentrok antar warga               | 40        |
|                           | Isu keamanan                      | 20        |
|                           | Isu SARA                          | 1         |
|                           | Kesenjangan sosial                | 0         |
|                           | Konflik pada institusi pendidikan | 1         |
|                           | Ormas                             | 3         |
|                           | Sengketa lahan                    | 14        |
|                           | Ekses politik                     | 4         |
| <b>TOTAL</b>              |                                   | <b>83</b> |
| 2015<br>Januari-<br>April | Bentrok antar warga               | 8         |
|                           | Isu keamanan                      | 9         |
|                           | Isu SARA                          | 0         |
|                           | Kesenjangan sosial                | 0         |
|                           | Konflik pada institusi pendidikan | 0         |
|                           | Ormas                             | 1         |
|                           | Sengketa lahan                    | 6         |
|                           | Ekses politik                     | 2         |
| <b>TOTAL</b>              |                                   | <b>26</b> |

## II. HASIL PEMANTAUAN

### 1. UMUM

- 1) Keanekaragaman suku, agama, ras dan budaya di Indonesia merupakan suatu kekayaan bangsa baik secara langsung ataupun tidak langsung dapat memberikan kontribusi positif bagi upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat. Namun jika keanekaragaman tersebut tidak dapat dikelola dengan baik maka berpotensi membawa dampak buruk

<sup>1</sup> Data Konflik Sosial yang diolah oleh BNPB, diakses dari <https://data.go.id/dataset/data-konflik-sosial-2> pada tanggal 25 September 2017 pukul 11:36 WIB.

bagi kehidupan nasional apabila terdapat ketimpangan pembangunan, ketidakadilan dan kesenjangan sosial dan ekonomi, serta ketidakterkendalian dinamika kehidupan politik. Di samping itu, transisi demokrasi dalam tatanan dunia yang makin terbuka mengakibatkan makin cepatnya dinamika sosial, termasuk faktor intervensi asing. Kondisi tersebut menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara yang rawan konflik, terutama konflik yang bersifat horisontal. Konflik tersebut terbukti telah mengakibatkan hilangnya rasa aman, timbulnya rasa takut masyarakat, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, korban jiwa dan trauma psikologis sehingga menghambat terwujudnya kesejahteraan umum. Oleh karena itu diperlukan landasan yuridis yang dapat melindungi segenap warga negaranya dari ketidaknyaman dan ancaman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

- 2) Dasar dan tujuan UU Penanganan Konflik Sosial mempunyai tujuan 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.
- 3) Pada kurun waktu selama lima tahun sejak tahun 2012 sampai dengan tahun 2017 dari mulai berlakunya UU Penanganan Konflik Sosial, terdapat beberapa undang-undang yang secara substansial berkaitan erat dengan pengaturan dalam penanganan konflik sosial. Beberapa undang-undang tersebut diantaranya:
  - a) **Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959** tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya, sebagaimana telah diubah dua kali, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 (selanjutnya disebut UU Keadaan Bahaya);
  - b) **Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1997** tentang Mobilisasi dan Demobilisasi (selanjutnya disebut UU MD);
  - c) **Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1999** tentang Rakyat Terlatih (selanjutnya disebut UU Rakyat Terlatih);
  - d) **Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002** tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kepolisian);
  - e) **Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002** tentang Pertahanan Negara (selanjutnya disebut UU Pertahanan Negara);
  - f) **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 (selanjutnya disebut UU Terorisme);

- g) **Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004** tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut UU SPPN);
- h) **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014** tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah);
- i) **Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004** tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Perimbangan Keuangan);
- j) **Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004** tentang Tentara Nasional Indonesia (selanjutnya disebut UU TNI);
- k) **Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007** tentang Penanggulangan Bencana (selanjutnya disebut UU Penanggulangan Bencana); dan
- l) **Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009** tentang Kesejahteraan Sosial (selanjutnya disebut UU Kesejahteraan Sosial).

## 2. ASPEK SUBSTANSI

UU Penanganan Konflik Sosial mengatur mengenai penanganan konflik sosial yang dilakukan melalui tiga tahapan, yaitu Pencegahan Konflik, Penghentian Konflik, dan Pemulihan Pascakonflik.

### 1) Pencegahan Konflik

Pencegahan Konflik dilakukan antara lain melalui upaya memelihara kondisi damai dalam masyarakat, mengembangkan penyelesaian perselisihan secara damai, meredam potensi konflik, dan membangun sistem peringatan dini. Pada UU Penanganan Konflik Sosial diatur kementerian/lembaga yang terlibat dalam upaya penanganan konflik sosial dalam tahap pencegahan konflik, yaitu Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.

### 2) Penghentian Konflik

Penanganan konflik pada saat terjadi konflik dilakukan melalui upaya penghentian kekerasan fisik, penetapan Status Keadaan Konflik, tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban, dan/atau pengerahan dan penggunaan kekuatan TNI. Penghentian konflik ketika terjadi kekerasan fisik dilakukan oleh Polri, tokoh masyarakat, tokoh agama, dan/atau tokoh adat. Adapun penetapan status keadaan konflik dilakukan oleh bupati/walikota untuk skala kabupaten/kota, gubernur untuk skala provinsi, presiden untuk skala nasional. Dalam keadaan status konflik

dapat dimintakan bantuan pengerahan dan penggunaan kekuatan TNI. Status Keadaan Konflik dimulai dari keadaan tertib sipil sampai dengan darurat sipil sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya, sebagaimana telah diubah dua kali, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960.

3) Pemulihan Pascakonflik

Pemulihan pascakonflik meliputi rekonsiliasi, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara nasional. Pengaturan hal tersebut dalam UU Penanganan Konflik Sosial menjadi tidak sejalan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan berupa *“asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan”* sebab materi muatan yang diatur bukan perintah langsung dari peraturan perundang-undangan di atasnya dan tidak memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pada tahap pemulihan pascakonflik yang berkewajiban untuk melaksanakannya adalah Pemerintah dan Pemerintah Daerah secara terencana, terpadu, berkelanjutan, dan terukur. Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial ini juga mengatur mengenai peran serta masyarakat dalam penanganan konflik sosial. Masyarakat melakukan penanganan konflik sosial dengan bekerjasama dengan pihak pemerintah dan pemerintah daerah dimana hal tersebut sudah sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh UU Penanganan Konflik Sosial. Hanya saja, keterbatasan pengetahuan masyarakat mengenai UU Penanganan Konflik Sosial ini menyebabkan ketidaktahuan masyarakat mengenai mekanisme penanganan konflik sosial yang sesuai peraturan perundang-undangan, baik dalam fase pencegahan, penghentian, maupun pemulihan dimana masyarakat dapat berperan aktif di dalamnya.

4) Kelemahan UU Penanganan Konflik Sosial dapat terlihat dari lemahnya koordinasi antara Pemda dengan instansi dibawahnya dan masyarakat. Perlu diingat bahwa dalam Pasal 40 UU Penanganan Konflik Sosial mengatur mengenai kelembagaan penyelesaian konflik yang di antaranya adalah pranata adat. Terkait hal tersebut, pemangku adat dan juga masyarakat pada umumnya memahami bahwa masyarakat adalah bagian dari pranata adat. Namun sejatinya kedua hal tersebut bukanlah sesuatu yang sama. Bahwasanya pranata adat adalah bentuk lembaga yang diakui oleh undang-undang sebagai penyelenggara penanganan konflik. Sedangkan masyarakat adalah setiap orang di luar kelembagaan yang disebutkan undang-undang, yang juga dapat berperan aktif dalam penanganan konflik sosial yang ada.

- 5) Pasal terkait kewenangan penanganan konflik sosial tersebar dalam beberapa pasal dalam UU Penanganan Konflik Sosial dan melibatkan banyak pemangku kepentingan. Setiap pemangku kepentingan tidak memahami bagaimana batasan kewenangan antar OPD terkait penanganan konflik sosial sehingga masing-masing berjalan berdasarkan tupoksi masing-masing dan berbeda dengan yang diatur pada UU Penanganan Konflik Sosial. Sebagai contoh, Pasal 11 ayat (1) Permendagri Nomor 42 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Koordinasi Penanganan Konflik Sosial mengatur susunan keanggotaan Tim Terpadu Penanganan Konflik Sosial Tingkat Nasional terdiri dari pengarah, ketua, wakil ketua, dan anggota. Susunan keanggotaan Tim Terpadu penanganan konflik sosial (tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota) tersebut melibatkan banyak aktor, di antaranya: Kemendagri, Polri, TNI, Kemensos, Kemendikbud, Kejaksaan, Kemenkeu, Bappenas sampai vertikal ke susunan perangkat di bawahnya/tingkat provinsi, kabupaten/kota. Permasalahannya adalah setiap lembaga memiliki tupoksi masing-masing sehingga dalam pelaksanaannya terjadi tumpang tindih kewenangan dan ketidakjelasan batasan. Selain itu, pasal-pasal pada UU Penanganan Konflik Sosial tersebut membatasi kewenangan Polri dalam tahap pencegahan dan penggunaan KUHP yang menjadi acuan penegakan hukum oleh Polri serta membatasi keterlibatan TNI yang hanya berada di bawah koordinasi Polri sehingga menimbulkan potensi disharmoni dengan UU Polri dan UU TNI. Berdasarkan diskusi dengan berbagai narasumber, dapat disimpulkan bahwa UU Penanganan Konflik Sosial belum melahirkan pembagian kewenangan secara terintegrasi dan menyebabkan tidak implementatifnya pasal tersebut secara optimal. Pasal-pasal tentang kewenangan dalam UU Penanganan Konflik Sosial belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur Pasal 5 huruf d UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu *“asas dapat dilaksanakan.”* Selain itu juga belum sesuai dengan Pasal 5 huruf f, yaitu *“asas kejelasan rumusan”*. Bahwa suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

### **3. ASPEK KELEMBAGAAN**

- 1) Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Pemerintah Pusat  
Kewenangan dalam upaya penanganan konflik diatur melalui UU Penanganan Konflik Sosial, UU Pemerintahan Daerah, UU Kepolisian, dan UU TNI, sebagai berikut:



- a) UU Penanganan Konflik Sosial  
Kementerian/lembaga yang terlibat dalam tahap pencegahan konflik yaitu Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat (Pasal 6), dalam tahap penghentian konflik saat penghentian kekerasan fisik yaitu Polri (Pasal 13 ayat (1)), tokoh masyarakat, tokoh agama dan/atau tokoh adat (Pasal 13 ayat (2)), saat penetapan status keadaan konflik yaitu bupati/walikota skala kabupaten/kota (Pasal 16), gubernur skala provinsi (Pasal 18), presiden skala nasional (Pasal 20), dan bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI dalam keadaan status konflik (Pasal 33), dan dalam tahap pemulihan pascakonflik yaitu Pemerintah dan Pemerintah Daerah (Pasal 37).
  - b) UU Kepolisian  
Penunjukkan lembaga Polri sebagai institusi yang bertanggungjawab terhadap penghentian kekerasan fisik dalam Pasal 14 UU Penanganan Konflik Sosial memiliki potensi tumpang tindih kewenangan dengan Pasal 5 dan Pasal 6 UU Kepolisian. Dengan demikian, kedudukan hukum Polri dalam UU Penanganan Konflik Sosial harus dirumuskan lebih jelas dengan mempertimbangkan harmonisasi dengan undang-undang terkait lainnya.
  - c) UU TNI  
Terdapat irisan tugas dan fungsi antara Polri dan TNI yang masing-masing instansi tersebut menjalankan amanat dari UU Kepolisian dan UU TNI. Pengerahan TNI ke daerah konflik tanpa melalui permintaan dan koordinasi Polri memang tidak sesuai dengan pengaturan dalam UU Penanganan Konflik Sosial, tetapi pengerahan tersebut merupakan pelaksanaan atas UU TNI. Hal ini berpotensi terjadinya tumpang tindih kewenangan antara UU Kepolisian, UU TNI, dan UU Penanganan Konflik Sosial.
- 2) Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah  
UU Pemerintahan Daerah mengatur urusan kesatuan bangsa dan politik dalam negeri diklasifikasikan ke dalam urusan pemerintahan umum dalam sistem pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Hal ini dilimpahkan dan dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota dengan dibantu oleh instansi vertikal dan dibiayai dari APBN. Namun demikian, Peraturan Pemerintah pelaksanaan tersebut belum ditetapkan sehingga pelimpahan dan pelaksanaan penanganan konflik oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja masing-masing belum dapat terlaksana dengan baik.

#### 4. ASPEK SARANA DAN PRASANA

Sistem peringatan dini sebagaimana diatur dalam Pasal 10 dan Pasal 11 UU Penanganan Konflik Sosial hingga saat ini belum dibangun oleh pemerintah dan pemerintah daerah.

## **5. ASPEK PENDANAAN**

Secara normatif, pengaturan mengenai pendanaan penanganan konflik sosial sudah diatur dalam UU Penanganan Konflik Sosial mulai dari tahap Pencegahan Konflik, Penghentian Konflik, dan Pemulihan Pascakonflik yaitu pada Pasal 53 sampai dengan Pasal 58 UU Penanganan Konflik Sosial dan Pasal 78 sampai dengan Pasal 95 PP No 2 Tahun 2015. Pada implementasinya pengelolaan dana penanganan konflik sosial belum berjalan sebagaimana mestinya sebagaimana berikut :

- a) Pemerintah daerah yang daerahnya merupakan daerah rawan konflik sosial belum memprioritaskan penganggaran untuk pendanaan penanganan konflik sosial. Hal tersebut menyebabkan pemerintah daerah masih bertumpu pada pemerintah pusat dalam hal penanganan konflik sosial.
- b) Kantor Kesbangpol sebagai perpanjangan tangan Kementerian Dalam Negeri masih ditanggung APBD untuk kegiatan tahun anggaran 2017, hal ini disebabkan oleh adanya penundanaan penerapan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang pelaksanaan urusan pemerintahan umum menjadi Peraturan Pemerintah, penundaan ini berdasarkan Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri.
- c) Pengaturan alokasi pendanaan yang berasal dari APBN dan/atau APBD melalui masing-masing satuan kerja perlu dipertimbangkan. Hal tersebut karena terdapat banyak satuan kerja dalam penanganan konflik sosial yang bukan merupakan organisasi perangkat daerah dan/atau bagian dari dinas atau K/L, antara lain Forum Mitra Strategis dan pranata adat, padahal mereka terlibat langsung dalam penanganan konflik sosial di lapangan dan memegang peran yang cukup berpengaruh dalam penanganan konflik sosial di daerah. Oleh karena itu, mereka tidak mendapatkan alokasi dana dari APBN maupun APBD.
- d) Kinerja Tim Terpadu masih bersifat sektoral sesuai dengan dana yang dikeluarkan masing-masing K/L atau OPD. Hal tersebut menyebabkan sulitnya keterpaduan yang menjadi maksud dari pembentukan Tim Terpadu, termasuk dalam hal pembangunan sistem peringatan dini oleh pemerintah dan pemerintah daerah.
- e) Anggaran pendanaan penanganan konflik sosial masih dirasa minim terutama di daerah-daerah rawan konflik sosial. Dana yang sudah dianggarkan sudah habis sebelum selesainya tahun berjalan, seperti

di daerah Poso, sehingga menjadi kendala dalam pelaksanaan tugas-tugas di lapangan.

## **6. ASPEK BUDAYA HUKUM**

Terkait dengan pengaturan Bab VII dalam UU Penanganan Konflik Sosial mengenai Peran Serta Masyarakat, terdapat beberapa permasalahan mendasar. Secara implementatif norma, pengaturan peran serta masyarakat dalam UU Penanganan Konflik Sosial masih kurang konkret. Pasal 52 ayat (2) yang mengatur mengenai bentuk-bentuk peran serta masyarakat dalam penanganan konflik tidak menyebutkan dengan jelas, dalam ruang lingkup mana masyarakat dapat masuk dan memberikan sumbangsuhnya, sebagaimana Pasal 4 UU Penanganan Konflik Sosial membagi penanganan konflik sosial ke dalam 3 sub ruang lingkup yaitu pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan konflik. Meskipun demikian, dalam implementasinya dikatakan bahwa masyarakat banyak bertindak untuk menghentikan konflik, maka dapat disimpulkan bahwa peran serta masyarakat pada umumnya masih lebih banyak dilibatkan dalam penghentian konflik saja.

Secara implementatif undang-undang, hal-hal yang perlu diperhatikan mengenai peran serta masyarakat adalah:

- a) Belum Maksimalnya Peran dan Fungsi Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial.

Beberapa daerah masih melakukan penanganan konflik dengan hukum positif tanpa mengedepankan pranata adat dan/atau pranata sosial, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 41 ayat (1) bahwa sejatinya penyelesaian konflik sosial dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan mengedepankan pranata adat dan/atau pranata sosial. Masyarakat awam yang masih belum mengerti dan merasakan kehadiran UU Penanganan Konflik Sosial akan dengan mudah mengacu kepada hukum positif sebagai jalan tengah penyelesaian segala bentuk konflik. Namun dalam situasi konflik hal tersebut justru memungkinkan menimbulkan konflik berikutnya. Beberapa berpendapat bahwa mekanisme adat masih perlu dihidupkan kembali di masyarakat.

- b) Kurangnya Pemahaman Masyarakat Hingga Kementerian/Lembaga di Daerah Terhadap UU Penanganan Konflik Sosial.

Didapati dari beberapa narasumber di beberapa provinsi wilayah pemantauan pelaksanaan UU Penanganan Konflik Sosial bahwa masyarakat belum terlalu merasakan adanya UU Penanganan Konflik Sosial. Hal tersebut mengakibatkan semua berjalan berdasarkan naluri dan peran aktif masyarakat sendiri. Tidak hanya masyarakat

yang tidak terlalu merasakan kehadiran UU Penanganan Konflik Sosial, *stakeholders* terkait juga belum memahami UU Penanganan Konflik Sosial secara utuh sehingga mengindikasikan belum efektifnya pelaksanaan dan sosialisasi UU Penanganan Konflik Sosial.

Hal-hal yang menjadi problematika dalam aspek budaya hukum tersebut mengerucut menjadi suatu poin penting yang menjadi sumber permasalahan, yaitu kurangnya sosialisasi UU Penanganan Konflik Sosial tersebut ke dalam masyarakat, baik oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah, serta para pihak yang termasuk sebagai penyelenggara penanganan konflik sosial sebagaimana diatur dalam UU Penanganan Konflik Sosial. Bahkan beberapa pemangku kepentingan belum merasakan dan mengerti dengan baik substansi pengaturan UU penanganan konflik sosial, sehingga mekanisme penanganan konflik yang selama ini dilakukan masih belum dilaksanakan sebagai bentuk implementasi pasal-pasal UU Penanganan Konflik Sosial. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa UU Penanganan Konflik Sosial dalam pelaksanaannya masih belum optimal karena kurangnya sosialisasi.

c) Pengaturan Peran Serta Masyarakat dalam UU Penanganan Konflik Sosial yang Kurang Konkrit.

Sebenarnya masyarakatlah yang menjadi pihak pertama yang mampu menjaga perdamaian sebagai salah satu upaya terpenting dalam pencegahan terjadinya konflik sosial. Namun ternyata, pemerintah kurang memberikan perhatian terhadap hal tersebut. Nampak dari UU Penanganan Konflik Sosial yang belum menyuratkan pasal yang konkret mengenai penjagaan perdamaian sebagai salah satu bentuk peran serta masyarakat. Untuk itu perlu ditelaah lebih lanjut apa saja peran serta masyarakat sehingga dapat diakomodir melalui UU Penanganan Konflik Sosial.

d) Lemahnya Koordinasi antara Pemda dengan Instansi di Bawahnya dan Masyarakat.

Perlu diingat bahwa dalam Pasal 40 UU Penanganan Konflik Sosial mengatur mengenai kelembagaan penyelesaian konflik yang di antaranya adalah pranata adat. Terkait hal tersebut, pemahaman pemangku adat dan juga masyarakat pada umumnya bahwasanya masyarakat adalah bagian dari pranata adat. Namun sejatinya kedua hal tersebut bukanlah sesuatu yang sama. Bahwasanya pranata adat adalah bentuk lembaga yang diakui oleh undang-undang sebagai penyelenggara penanganan konflik. Sedangkan masyarakat adalah

setiap orang di luar kelembagaan yang disebutkan undang-undang, yang juga dapat berperan aktif dalam penanganan konflik sosial yang ada.

### **III. PENUTUP**

#### **1. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil kajian, analisis dan evaluasi hasil pemantauan pelaksanaan UU Penanganan Konflik Sosial yang telah dilakukan pemantauan oleh Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan UU Penanganan Konflik Sosial tidak optimal karena terdapat kendala/masalah terkait aspek substansi hukum, struktur hukum, sarana dan prasarana, pendanaan dan budaya hukum masyarakat.

#### **2. REKOMENDASI**

- a) Dari aspek substansi hukum, perlu dilakukan revisi terhadap beberapa pasal dalam UU Penanganan Konflik Sosial, di antaranya: Pasal 1 angka (1) UU Penanganan Konflik Sosial terkait cakupan konflik secara luas dan menyeluruh; Pasal 5 UU Penanganan Konflik Sosial terkait batasan yang jelas atas sumber-sumber konflik; Pasal 6, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 25 ayat (2), Pasal 33, Pasal 36 ayat (1) UU Penanganan Konflik Sosial terkait pembagian kewenangan agar lebih terintegrasi dan memiliki batasan jelas serta tidak saling tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan lain; pengkajian ulang terkait efektivitas Pasal 14, Pasal 15, Pasal 22, Pasal 25 ayat (2), Pasal 29, Pasal 42 ayat (2) UU Penanganan Konflik Sosial; pengaturan mekanisme yang jelas pada Pasal 32 huruf c (mekanisme pengungsian) dan Pasal 38 ayat (2) huruf a (pemulihan psikologis korban konflik dan perlindungan kelompok rentan) UU Penanganan Konflik Sosial; pengaturan Pasal 41 ayat (1) UU Penanganan Konflik Sosial terkait model penyelesaian konflik melalui mekanisme adat yang selaras dengan hukum positif; serta agar beberapa peraturan pelaksana sejalan dengan UU Penanganan Konflik Sosial, contohnya Permendagri No. 42 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Koordinasi Penanganan Konflik Sosial; Pasal 49 ayat (2) UU Penanganan Konflik Sosial terkait keanggotaan Komnas HAM sebagai anggota Satgas Konflik agar tidak menghilangkan peran lembaganya yang independen sebagai pencari fakta.
- b) Selain itu, perlu dilakukan kajian lebih dalam terkait perlu tidaknya pengaturan sanksi pada UU Penanganan Konflik Sosial serta perlu dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai penanganan konflik sosial dan

yang terkait agar menghasilkan penanganan konflik sosial yang terpadu, integratif, dan tidak saling tumpang tindih.

- c) Dari aspek kelembagaan, perlu diatur pembentukan lembaga permanen yang khusus menangani konflik sosial baik di tingkat pusat maupun daerah sebagai solusi atas kebuntuan pelaksanaan UU Penanganan Konflik Sosial; perlu penambahan mengenai materi tentang pengawasan dan penegakan hukum. Dari aspek sarana prasarana, perlu dilakukan pembangunan sistem peringatan dini secara terintegrasi di semua daerah di wilayah Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 UU Penanganan Konflik Sosial.
- d) Dari aspek pendanaan, diperlukan mekanisme supervisi dan pengawasan dalam hal pendanaan untuk memastikan bahwa dana penanganan konflik sosial sudah dialokasikan sebagaimana mestinya. Dan perlu pengalokasian dana untuk Tim Terpadu selain Kesbangpol dalam pelaksanaan koordinasi penanganan konflik dalam APBN dan APBD secara jelas. Serta perlu pengalokasian anggaran untuk Pranada Adat mengingat perannya cukup berpengaruh khususnya di daerah.
- e) Dari aspek budaya hukum, perlu dilakukan sosialisasi yang lebih banyak khususnya oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah kepada pemangku kepentingan di daerah sebagai pelaksana utama yang akan melaksanakan mekanisme penanganan konflik sosial secara langsung di lapangan dan berkenaan langsung dengan konflik serta masyarakat. Serta perlu juga dilakukan sosialisasi kepada masyarakat sehingga masyarakat lebih paham akan eksistensi UU Penanganan Konflik Sosial dan dapat mendukung implementasi dari UU Penanganan Konflik Sosial.