



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 8/PUU-XII/2014**

**Tentang**

**Penetapan Status Keadaan Konflik di Daerah**

<b>Pemohon</b>	: <b>Perkumpulan Inisiatif Masyarakat Partisipatif untuk Transisi Berkeadilan (IMPARSIAL), yang diwakili oleh Poengky Indarti, S.H., LL.M., dkk</b>
<b>Jenis Perkara</b>	: Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang
<b>Pokok Perkara</b>	: Penanganan Konflik Sosial (UU 7/2012) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pengujian Pasal 16 dan Pasal 26 UU 7/2012 terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 12, Pasal 18 ayat (5), Pasal 28D ayat (1) UUD 1945
<b>Amar Putusan</b>	: Menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya
<b>Tanggal Putusan</b>	: Senin, 30 November 2015
<b>Ikhtisar Putusan</b>	:

Para Pemohon adalah badan hukum privat (Pemohon I dan Pemohon II) dan perorangan warga negara Indonesia (Pemohon III dan Pemohon IV), yang merasa dirugikan dengan pasal *a quo* terhadap UUD 1945 dengan alasan sebagai berikut:

1. Pasal 16 dan Pasal 26 UU 7/2012 tidak sejalan dengan kaidah dalam penetapan keadaan darurat, yang merupakan kewenangan mutlak dari Presiden dan tidak dapat didelegasikan kepada kepala daerah sehingga bertentangan dengan Pasal 12 UUD 1945;
2. Pasal 16 dan Pasal 26 UU 7/2012 kebablasan dalam pendelegasian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga bertentangan dengan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945;
3. Pasal 16 dan Pasal 26 UU 7/2012 menciptakan situasi ketidakpastian hukum, sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Terkait kewenangan Mahkamah, karena yang dimohonkan para Pemohon adalah pengujian konstiusionalitas Pasal 16 dan Pasal 26 UU 7/2012 terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan para Pemohon.

Terkait kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon bahwa Pemohon I dan Pemohon II mendalilkan sebagai badan hukum privat yaitu Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tumbuh dan berkembang secara swadaya, atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat yang didirikan atas dasar kepedulian untuk dapat memberikan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia, serta resolusi konflik di Indonesia. Tugas dan peranan Pemohon I dan Pemohon II dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan tersebut di atas dibuktikan para Pemohon berdasarkan Anggaran Dasar

dan/atau akta pendirian Pemohon I dan Pemohon II. Pemohon III dan Pemohon IV mendalilkan sebagai perorangan warga negara Indonesia yang aktif melakukan kegiatan mengkampanyekan dan memperjuangkan kebebasan sipil dan perlindungan hak asasi manusia serta perbaruan dan reformasi sektor keamanan di Indonesia. Untuk selanjutnya, setelah Mahkamah mencermati bukti para Pemohon yang relevan dengan *legal standing* para Pemohon, antara lain:

- Salinan Akta Pendirian Perkumpulan Inisiatif Masyarakat Partisipatif untuk Transisi Berkeadilan (IMPARSIAL), bertanggal 25 Juni 2006, disertai salinan Kartu Tanda Penduduk atas nama Alvon Kurnia Palma;
- Salinan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor: AHU-7352.AH.01.04.Tahun 2011 tentang Pengesahan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia disertai Akta Pendirian Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia Nomor 186, tertanggal 19 Oktober 2011;

menurut Mahkamah, para Pemohon telah membuktikan keberadaannya sebagai badan hukum privat, maupun sebagai perorangan warga negara Indonesia atau kelompok perorangan yang memiliki kepentingan bersama khususnya dalam dampak pelaksanaan norma tersebut. Mahkamah menilai pasal yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya oleh para Pemohon memiliki hubungan sebab akibat (*causal verband*) berupa potensi timbulnya kerugian konstitusional bagi para Pemohon, karena norma tersebut berimplikasi pada pelaksanaan Undang-Undang yang dapat mengurangi atau menghilangkan hak konstitusional para Pemohon. Menurut Mahkamah potensi kerugian konstitusional tersebut memiliki kemungkinan untuk tidak lagi terjadi seandainya permohonan para Pemohon dikabulkan. Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, Mahkamah berpendapat para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan.

Terhadap Pokok Permohonan, menurut Mahkamah, hal mendasar yang terlebih dahulu perlu dipahami adalah mengenai perbedaan yang nyata dan terang antara "*konflik sosial*" dengan "*keadaan bahaya*" yang keduanya diatur dalam undang-undang yang berbeda. Ada beberapa pengertian mengenai konflik yang kemudian berkaitan dengan konflik sosial di antaranya: secara etimologis, konflik berasal dari bahasa latin "*Confiqere*" yang berarti saling memukul. Secara sosiologis konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih atau satu kelompok atau antar kelompok di mana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak yang lain dengan cara-cara kekerasan, bahkan menghancurkan sehingga tidak berdaya. Konflik akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri. Sementara itu, secara leksikal konflik memiliki pengertian: "*pertentangan, pertengkaran, pertikaian, perselisihan atau percekocokan*" (Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi 2009). Menurut kajian para sosiolog, sebagai bagian dari proses sosial, konflik tidak serta-merta berarti terjadinya kekerasan fisik atau bentrokan fisik. Bahkan, dalam batas-batas tertentu, suatu konflik dapat menjadi sarana pembelajaran guna mencegah berulangnya konflik serupa pada masa yang akan datang.

Selanjutnya konflik dalam hal ini konflik sosial, juga harus dibedakan dari keadaan bahaya. Keadaan Bahaya berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, Pasal 1 ayat (1), "*Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang 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 di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa; (2) Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga; (3) Hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.* Dengan demikian, keadaan darurat/bahaya dapat dilihat dari 3 (tiga) aspek yaitu terancamnya keamanan negara, adanya perang, timbulnya kondisi tertentu yang berpotensi membahayakan hidup negara.

Konflik sosial berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, 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. Dengan demikian, konflik sosial memiliki tiga aspek yaitu; perseteruan antar kelompok, adanya kekerasan, dan menimbulkan ketidakamanan. Dengan demikian, keadaan bahaya dan konflik sosial adalah dua hal yang berbeda. Ruang lingkup keduanya juga berbeda. Keadaan darurat memiliki spektrum yang lebih luas yaitu negara sedangkan konflik sosial memiliki dimensi yang lebih sempit yaitu kondisi yang terjadi di daerah tertentu.

Dalam naskah komprehensif perubahan UUD 1945 disebutkan bahwa *Staat van beleg* = *State in siege/State in emergency* = negara dalam keadaan terkepung/keadaan dalam bahaya darurat sipil. *Staat van beleg* adalah konsep abad pertengahan yang menyatakan bahwa bila negara dikepung musuh/keadaan bahaya maka kekuasaan sipil, untuk sementara, beralih ke kekuasaan militer. Pada zaman Hindia Belanda berlaku ordonansi "*Regeling op de Staat van Oorlog en van Beleg*" (*Staatsblad* No. 582) yang mencakup konsep *Staat van Oorlog*/negara dalam keadaan perang. Rancangan UUD 1945 yang ini hanya memuat konsep *Staat van beleg*, tetapi kemudian diterjemahkan menjadi "negara dalam keadaan bahaya" yang mencakup kedua konsep tersebut seperti tercantum di UUD 1945 Pasal 12, dan UU No. 6 Tahun 1946, UU No. 74 Tahun 1974 dan UU No. 23 Tahun 1959. (Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 *Buku IV Jilid 1 hlm. 19*).

Menurut Pasal 14 UU 7/2012, status Keadaan Konflik ditetapkan apabila Konflik tidak dapat dikendalikan oleh Polri dan terganggunya fungsi pemerintahan. Dengan demikian, menurut Mahkamah, konflik sosial pada dasarnya belum masuk dalam kualifikasi keadaan bahaya sehingga masih bersifat lokal maka peran Pemerintah Daerah bersama DPRD masih memungkinkan mengatasinya bersama-sama dengan aparat keamanan yang ada di daerah tersebut. Lain halnya, apabila konflik-konflik tersebut menjadi besar sehingga menimbulkan suatu peperangan, tidak terkontrol, aparat keamanan tidak mampu lagi mengatasinya. Dilihat dari sikap atau tindakan, konflik masih berada dalam taraf perbedaan pendapat, belum sampai pada tindak kekerasan yang berbahaya dan penyelesaiannya tidak harus dengan cara-cara yang sama dengan yang digunakan dalam penyelesaian keadaan bahaya.

Dalam pandangan Mahkamah, semangat UU 7/2012 adalah mengedepankan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, dalam konteks pembagian kewenangan berdasarkan prinsip-prinsip desentralisasi pemerintahan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia yang belum terakomodasi dalam Undang-Undang yang lama yakni Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya. UU 7/2012 pada dasarnya hanya membatasi diri pada keadaan darurat sipil, dalam arti koordinasi dan kendali penanganan konflik tetap berada pada pihak sipil termasuk Polri. Oleh karena itu, UU 7/2012 tidak bisa diasumsikan eskalasi konflik akan berkembang ke darurat militer dan darurat perang. Penanganan dalam konteks darurat militer dan darurat perang bukan merupakan ruang lingkup dari UU 7/2012. Dari aspek paradigma, UU 7/2012 bertitik tolak dari konflik sosial yang bersumber dari atau antar masyarakat itu sendiri atau konflik horizontal, bukan antara masyarakat dengan pemerintah atau konflik vertikal ataupun konflik dengan negara asing. Visi UU 7/2012 adalah mengedepankan cara-cara damai, mengurangi pendekatan represif, dan kekerasan dan juga bertujuan untuk memperbaiki pola dan mekanisme penanganan konflik sosial di masa lalu yang bersifat militeristik, dengan mengedepankan supremasi sipil dan kearifan lokal.

Menurut Mahkamah, konflik sosial dalam kajian sosiologis tidak selalu membawa eksese negatif dan bersifat destruktif, karena bisa juga konflik sosial memberikan dampak positif yang membangun atau konstruktif. Konstruktif dalam hal ini adalah konflik yang bersifat fungsional, yakni dalam hal muncul karena adanya perbedaan pendapat dari kelompok-kelompok dalam menghadapi suatu permasalahan. Konflik ini menghasilkan konsensus dari perbedaan pendapat menuju sebuah perbaikan. Konflik dapat memiliki

pengaruh positif yaitu dapat merupakan proses yang bersifat instrumental dalam pembentukan, penyatuan, dan pemeliharaan struktur sosial. Konflik dapat menempatkan dan menjaga garis batas antara dua atau lebih kelompok. Konflik dengan kelompok lain dapat memperkuat kembali identitas kelompok dan melindunginya agar tidak lebur ke dalam dunia sosial sekelilingnya (Lewis Alfred Coser). Ada pula beberapa dampak positif dari konflik yaitu *pertama*, perubahan keseluruhan personel di dalam posisi dominasi dan *kedua*, digabungnya kepentingan-kepentingan kelas subordinat dalam kebijaksanaan pihak yang berkuasa (Ralf Dahrendorf).

Dilihat dari sudut pandang alasan dibentuknya UU 7/2017, Pemerintah berupaya menciptakan suatu kehidupan yang kondusif dengan membentuk Undang-Undang yang di dalamnya terkandung asas-asas penting dalam penanganan konflik sosial di Indonesia, yaitu Kemanusiaan; Kebangsaan; Kekeluargaan; Bhineka Tunggal Ika; Keadilan; Ketertiban dan kepastian hukum; Keberlanjutan; dan Kearifan lokal yang menjadi landasan dalam Undang-Undang *a quo*. Selain itu, aspek yuridis dibentuknya Undang-Undang *a quo* adalah sebagai dasar hukum yang kuat bagi pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, baik pemerintah, pemerintah daerah maupun lembaga negara lainnya untuk menghindari suatu peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan, tidak konsisten, tidak harmonis, tidak sinkron, baik secara vertikal maupun horizontal;

Menurut Mahkamah, pengaturan dalam Pasal 16 UU 7/2012 telah memberikan ketentuan yang jelas. Pemberian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Bupati atau Walikota dalam hal menetapkan status keadaan konflik di daerahnya, dengan terlebih dahulu meminta pertimbangan kepada DPRD selaku lembaga perwakilan rakyat di daerah. DPRD sebagai representasi rakyat daerah memang harus dilibatkan, hal demikian sejalan dengan prinsip negara demokrasi yang sesuai dengan UUD 1945. Selain itu, memahami Pasal 16 UU 7/2012 harus pula dikaitkan dengan Pasal 14 UU 7/2012 yang intinya bahwa status keadaan konflik ditetapkan apabila konflik tidak dapat dikendalikan oleh Polri dan terganggunya fungsi pemerintahan. Dengan demikian, Bupati atau Walikota tidak dapat serta-merta secara sepihak menetapkan daerahnya sebagai daerah konflik, karena diperlukan pendalaman proses yang diawali oleh adanya suatu peristiwa pihak yang bersengketa dan apabila Polri tidak cepat mengendalikannya, situasi dapat meluas dengan melibatkan massa kedua belah pihak sehingga dapat mengancam keselamatan jiwa raga masyarakat, hilang dan musnahnya harta benda masyarakat, serta terganggunya lingkungan hidup.

Mahkamah berpendapat bahwa benar pengaturan dalam Pasal 26 7/2012 pada intinya mengatur kewenangan yang dimiliki oleh Bupati dan/atau Walikota setelah mengeluarkan penetapan keadaan konflik, untuk melakukan sejumlah pengurangan terhadap hak asasi manusia. Kebijakan ini dimaksudkan untuk menghindari kerugian dari warga negara lainnya, hal ini mengingat bahwa Pemerintah Daerah-lah yang lebih mengetahui kondisi riil di daerahnya dibandingkan dengan Pemerintah/Presiden. Bahwa desentralisasi menjadi hal pokok dalam negara demokrasi, karena melalui desentralisasi itulah rakyat memperoleh kesempatan yang semakin luas untuk turut serta dalam pemerintahan. Dengan adanya desentralisasi tersebut, keragaman daerah dengan kearifan lokalnya juga mendapatkan pengakuan termasuk untuk menentukan sikap terkait konflik sosial di daerah. Selain itu, dengan sistem yang demikian akan mempermudah penyelesaian karena memperpendek rentang kendali dan koordinasi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam hal penanganan konflik sosial;

Mahkamah juga berpendapat bahwa pemahaman kewenangan keamanan sebagai kewenangan absolut pemerintah pada praktiknya tidak dapat dimaknai bahwa hanya pemerintah pusat yang dapat mengambil kebijakan dan keputusan dalam hal penyelesaian konflik di tingkat daerah. Pemberian kewenangan ini menurut Mahkamah tidak *rigid*, karena besarnya dinamika konflik yang terjadi di tingkat daerah dan variasi bentuk serta akar dari konflik tersebut, oleh karena itu institusi yang bertanggungjawab mengatasi konflik, yaitu Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dan Tentara Nasional Indonesia (TNI) juga mempunyai

mekanisme berjenjang dalam melaksanakan tugasnya di daerah. Hal ini sejalan dengan keterangan TNI dalam persidangan tanggal 9 September 2014 yang antara lain menerangkan bahwa dalam hal konflik sosial, TNI tidak mempunyai kewenangan kecuali dibutuhkan bantuannya oleh Polri. Dalam hal ini satuan kepolisian di daerah bertanggungjawab membantu Pemerintahan Daerah untuk mengatasi konflik di daerahnya masing-masing selama masih dapat ditanggulangi oleh aparat di daerah tersebut. Hal ini demi pemberdayaan Pemerintahan Daerah untuk melaksanakan roda pemerintahan di daerah secara efektif dan efisien, termasuk di dalamnya mengatasi konflik sosial. Berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut, maka menurut Mahkamah, penentuan keadaan darurat oleh pemerintah daerah yang dalam hal ini adalah Pemerintah Kabupaten atau Kota adalah cukup rasional dan tidaklah bertentangan dengan UUD 1945.

Berdasarkan seluruh pertimbangan itu, Permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya Menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.