

**DISKRESI KEPOLISIAN DALAM PENANGANAN KONFLIK SOSIAL
: KEDUDUKAN PERATURAN INTERNAL KEPOLISIAN DALAM
PENANGANAN KONFLIK DI DALAM PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN**

Eva Achjani Zulfa & Sri B Praptadina

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Korespondensi: evazulfa21@gmail.com
Naskah dikirim: 9 Mei 2016
Naskah diterima untuk diterbitkan: 7 Juni 2016

Abstract

The use of discretion as a means of handling and settlement of a dispute society, let alone carried out by law enforcement is essentially a matter of policy as authorized by law to officials. How discretion possessed by the police in handling conflicts in society. In reality discretion in many forms. One is through edicts Chief of Indonesian Police Central Sulawesi number NAK / 04 / I / 2013 on the prohibition of carrying weapons and other dangerous objects. Regional Leadership kemudian issued edicts Chief of Indonesian Police Central Sulawesi number NAK / 04 / I / 2013 on the prohibition of carrying weapons and other dangerous objects It is issued in order to dampen the unrest in the county Sigi year 2013. It is interesting to examine notch regulations made by the police in handling conflict if the associated discretion possessed by the police

Keywords: Discretion, Police, Social Conflict, Legislation

Abstrak

Penggunaan diskresi sebagai sarana penanganan dan penyelesaian suatu sengketa masyarakat, apalagi dilakukan oleh penegak hukum pada dasarnya adalah suatu kebijakan sebagai suatu kewenangan oleh hukum kepada pejabat. Bagaimana diskresi yang dimiliki oleh kepolisian dalam penanganan konflik di dalam masyarakat. Dalam kenyataannya diskresi dilakukan dalam berbagai bentuk. Salah satunya adalah melalui maklumat Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Sulawesi Tengah nomor NAK/04/I/2013 tentang larangan membawa senjata tajam dan benda-benda berbahaya lainnya. Pimpinan Daerah kemudian mengeluarkan maklumat Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Sulawesi Tengah nomor NAK/04/I/2013 tentang larangan membawa senjata tajam dan benda-benda berbahaya lainnya Hal ini dikeluarkan dalam rangka meredam kerusuhan yang terjadi dikabupaten Sigi ditahun 2013. Menjadi menarik untuk mengkaji kedudukan peraturan yang dibuat oleh kepolisian dalam penanganan konflik jika dikaitkan diskresi yang dimiliki oleh Kepolisian

Kata kunci: Diskresi, Kepolisian, Konflik sosial, Perundang-undangan

I. Pendahuluan

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki masyarakat dari kultur yang beragam. Penduduknya terdiri dari kurang lebih 656 suku bangsa yang menyebar dari Sabang hingga Merauke dan mendiami lebih dari 30.000 pulau. Dalam kondisi demikian diharapkan adanya suatu keselarasan dalam setiap aspek kehidupan sehingga dapat tercipta suasana yang nyaman, tertib, dan damai. Keberagaman tersebut tentunya tidak hanya mendatangkan berbagai keuntungan tetapi juga menyimpan potensi konflik di dalamnya, terutama konflik secara horizontal yang melibatkan antarwarga masyarakat baik dari segi suku, agama, organisasi masyarakat, maupun lain sebagainya.

Keberagaman berpotensi untuk menjadi pemicu konflik ketika keberagaman tersebut tidak dikelola dengan baik. Franz Magnis-Suseno mengatakan bahwa bangsa yang plural seperti Indonesia hanya bisa hidup bersama secara damai jika mereka membuang potensi psikologis yang menjadi media tumbuhnya sikap tidak toleran. Menurut Mathar, dominasi atas kemajemukan, apalagi jika diperoleh dengan cara kekerasan, pemaksaan, penyeragaman, dan ketidakadilan, terbukti telah menjadi sumber konflik yang mengancam keutuhan bangsa kita.

Konflik mengandung spektrum pengertian yang sangat luas, mulai dari konflik kecil antar perorangan, konflik antar keluarga sampai dengan konflik antar kampung dan bahkan sampai dengan konflik masal yang melibatkan beberapa kelompok besar, baik dalam ikatan wilayah ataupun ikatan primordial¹.

Dalam upaya penanganan konflik², pengendalian sosial merupakan salah satu cara yang efektif untuk mencegah sekaligus mengatasi terjadinya konflik. Melalui hal tersebut, masing-masing individu, kelompok atau masyarakat diarahkan untuk dapat berperilaku selaras sesuai dengan norma-norma dan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Sehingga dengan demikian tercipta suasana yang aman, tertib dan nyaman di dalam masyarakat.

Peran sentral dalam pengendalian sosial dipegang oleh negara sebagai institusi yang memiliki kewenangan untuk mengatur melalui tindakan langsung serta menyusun serangkaian kebijakan dan regulasi dalam melaksanakan pengendalian sosial. Pemerintah dalam hal ini meliputi presiden beserta dengan pemerintah daerah yakni gubernur, bupati, wali kota dan perangkat daerah. Selain itu, UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (UU Penanganan Konflik Sosial), menyebutkan bahwa polisi juga memiliki peran sentral dalam penanganan konflik. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa polisi merupakan alat negara yang bertugas memelihara keamanan, ketertiban masyarakat, menegakkan hukum dan memberikan perlindungan, pengayoman

¹ Ahmad, Ubbe. *Laporan Pengkajian Hukum Tentang Mekanisme Penanganan Konflik Sosial*. (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional-Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011), hlm. 2.

² Penanganan konflik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam situasi dan peristiwa baik sebelum, pada saat, maupun sesudah terjadi konflik yang mencakup pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pasca konflik.

dan pelayanan masyarakat³. Selain memiliki peran sentral dalam upaya penanganan konflik, aparat kepolisian dalam hal ini juga memiliki fungsi-fungsi preventif yang melekat pada tanggung jawab dan kewenangannya dalam membaca potensi konflik di dalam masyarakat.

Pada konflik sosial yang terjadi beberapa wilayah seperti di Desa Balinuraga, Lampung Selatan pada tanggal 27-29 Oktober 2012 yang melibatkan antara warga Lampung dengan Warga Bali mengindikasikan adanya kegagalan dari aparat kepolisian dalam membaca potensi konflik yang melibatkan masyarakat setempat. Setidaknya hal ini yang terlihat dalam Surat Telegram Nomor ST/216/X/2012 yang merupakan revisi atas Surat Keputusan Nomor: Kep/645/X/2012 tertanggal 30 Oktober 2012 yang menunjuk Brigjen (Pol) Jodie Rooseto sebagai Kapolda Jawa Barat. Brigjen (Pol) Joodie Rooseto pun akhirnya digeser menjadi Kepala Sekolah Pembentukan Perwira (Kasektupa), di Lembaga Pendidikan Polisi Polri⁴ karena dianggap kurang tanggap dan kecolongan untuk mencegah konflik berbau SARA⁵.

Sementara itu pada konflik yang terjadi di Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah sekitar tahun 2012-2013 yang merupakan rangkaian dari berbagai konflik di wilayah Sulawesi Tengah dan Selatan memperoleh model penanganan yang berbeda. Pertikaian antara warga dari berbagai kabupaten pun kerap terjadi, baik antarsuku (mengingat banyaknya suku asli di wilayah ini), antarkampung atau dusun ataupun antara kelompok masyarakat. Dalam penelusuran di lapangan didapati data konflik yang terjadi di wilayah Palu dan Sigi. Pertikaian antara warga di Sigi antara lain terjadi di Kecamatan Marawola dan Kinovaro, Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah. Sementara di Palu bentrok antara warga terjadi di kecamatan Palu Barat.

Kesepakatan damai yang digagas oleh Gubernur pada 22 Agustus 2012, ternyata belum mampu menghentikan konflik yang terjadi. Dalam bulan Januari 2013. Akhirnya Kapolda Sulawesi Tengah mengeluarkan maklumat Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Sulawesi Tengah nomor NAK/04/I/2013 tentang larangan membawa senjata tajam dan benda-benda berbahaya lainnya. Adapun isi ringkas dari maklumat tersebut antara lain:

- 1) *Siapa saja yang ditemukan memiliki, membawa atau mungkin membuat, menyimpan dan membawa senjata tajam atau barang-barang yang di duga dapat digunakan untuk melakukan tindak kekerasan seperti dudung, panah, busur, senapan angin dan barang-barang sejenisnya yang tidak pada tempatnya dan atau dapat digunakan untuk melakukan tindakan kekerasan kepada orang lain,*

³ Indonesia, a, *Undang-Undang tentang Penanganan Konflik Sosial*, UU No. 7 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 116, TLN No. 5315, ps. 1 butir 14.

⁴ Handrini, Ardiyanti, *Peran Polisi dalam Penanganan Konflik Sosial di Lampung Selatan*, Info Singkat Pemerintahan Dalam Negeri Vol. IV, No. 21/I/P3DI/November/2012, diunduh dari http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singkat-IV-21-I-P3DI-November-2012-33.pdf pada tanggal 11 September 2015.

⁵ Dikutip dari <http://kontras.org/pers/teks/Bentrokan.pdf>, pada tanggal 11 September 2015.

maka pelakunya akan di tangkap, ditahan, dan akan dip roses sebagaimana hukum yang berlaku.

- 2) *Dalam masa proses penyidikan dikepolisian, tidak akan dilakukan penangguhan penahanan;*
- 3) *Petugas keamanan akan melaksanakan swipping atau razia terhadap tempat-tempat yang dicurigai sebagai tempat-tempat persembunyian senjata tajam, dan benda-benda berbahaya lainnya.*
- 4) *Barang siapa yang menghalang-halangi kegiatan pengak hukum ini, dan melanggar maklumat ini maka akan ditindak tegas sesuai dengan hukum yang berlaku.*
- 5) *Mengacu kepada UU Darurat No 12 tahun 1951 Pasal 2, dapat diancam, hukuman setinggi-tingginya 10 tahun.*
- 6) *Bagi siapa saja yang dengan kesadaran atau tanpa paksaan dan tekanan mau meyerahkan barang-barang tersebut di atas, maka tidak akan dikenakan sanksi apapun.*

Hal ini kemudian ditanggapi oleh aparat Kepolisian bersama pimpinan daerah Kabupaten Sigi dengan mengeluarkan Surat Edaran Bersama Nomor 850/798.62/Kesbangpol Kab. Sigi/2012 yang pada dasarnya memperkuat posisi Maklumat Kapolda tersebut. Kedua surat tersebut diperkuat dengan dikeluarkannya Surat Perintah Bupati Sigi Nomor 200/01.01/Kesbangpol, yang memerintahkan untuk mensosialisasikan serta memperbanyak Surat Edaran Bersama yang dibuat oleh Aparat Kepolisian dan pimpinan daerah Kabupaten Sigi.

Dalam pandangan teoretis pada dasarnya *Law as an instrument for sosial engineering*,⁶ (hukum adalah alat rekayasa sosial dalam masyarakat) merupakan pandangan klasik Roscoe Pond yang memandang bahwa hukum memiliki peranan untuk mampu mengatur masyarakat. Dalam hal ini pandangan atas alat perekayasa sosial dapat dimaknai sebagai:

1. Alat pengatur tata perilaku dalam masyarakat
2. Alat yang mampu memprediksi penyimpangan perilaku di masa datang dan mencegahnya

Dalam hal penanganan suatu konflik dalam masyarakat kebijakan penanganan konflik menjadi penting, untuk mampu meredam konflik dan mengelolanya menjadi suatu kondisi kehidupan masyarakat yang maju.

Berdasarkan uraian terhadap kasus diatas, diketahui bahwa kepolisian memiliki diskresi⁷ dalam menangani konflik sosial di dalam masyarakat. Sebagai upaya memelihara keamanan, dan ketertiban masyarakat dalam kaitannya dengan konflik sosial maka dalam Pasal 15 ayat 1 huruf (b) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Kepolisian)

⁶ Linus J McManaman, *Social Engineering: Legal Philosophy of Roscoe Pound*, (London: Abbey Student Press, 1956), hal.24-26.

⁷ Diskresi adalah kewenangan untuk memutuskan apa yang harus dilakukan dalam suatu kondisi tertentu.

disebutkan bahwa salah satu wewenang Polri adalah membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang mengganggu ketertiban umum.

Namun demikian, hingga kini belum ada peraturan yang memuat jelas apa saja bentuk diskresi dan pembatasan terhadap diskresi yang dimiliki kepolisian dalam upaya penanganan konflik sosial. Mengingat UU Penanganan Konflik Sosial mengamanatkan penanganan konflik sosial mulai dari pencegahan, penghentian dan pemulihan pasca konflik yang bukan hanya menjadi tanggung jawab aparat keamanan namun menjadi tanggung jawab bersama Pemerintah, Pemda, dan masyarakat⁸. Tidak adanya ketentuan yang mengatur mengenai bentuk serta pembatasan diskresi oleh Kepolisian membuat penanganan masalah tidak menyentuh problem mendasar yang terjadi di tengah masyarakat. Lebih lanjut, diperlukan analisis mengenai apa saja bentuk diskresi dan sejauh mana batasan terhadap diskresi yang dimiliki oleh kepolisian serta bagaimana kedudukan peraturan internal yang dibuat oleh kepolisian dalam upaya penanganan konflik sosial terkait dengan diskresi yang dimiliki oleh kepolisian.

II. Pokok Permasalahan

Dari latar belakang di atas dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana diskresi yang dimiliki oleh kepolisian dalam penanganan konflik di dalam masyarakat:
2. Bagaimana kedudukan peraturan yang dibuat oleh kepolisian dalam penanganan konflik jika dikaitkan diskresi yang dimiliki oleh Kepolisian?

III. Pembahasan

3.1. Diskresi

Law as an instrument for sosial engineering,⁹ (hukum adalah alat rekayasa sosial dalam masyarakat) merupakan pandangan klasik Roscoe Pond yang memandang bahwa hukum memiliki peranan untuk mampu mengatur masyarakat. Dalam hal ini pandangan atas alat perekayasa sosial dapat dimaknai sebagai:

1. Alat pengatur tata perilaku dalam masyarakat
2. Alat yang mampu memprediksi penyimpangan perilaku di masa datang dan mencegahnya

Dalam hal penanganan suatu konflik dalam masyarakat kebijakan penanganan konflik menjadi penting, untuk mampu meredam konflik dan mengelolanya menjadi suatu kondisi kehidupan masyarakat yang maju.

⁸ Mohamad Arief Pranoto, *Peran Kepolisian Dalam Penanganan Konflik Sosial di Daerah Istimewa Yogyakarta*, _____, 21 Mei 2013, hlm. 7.

⁹ Linus J McManaman, *Social Engineering: Legal Philosophy of Roscoe Pound*, (London: Abbey Student Press, 1956), hal.24-26.

Kebijakan penanganan konflik pada dasarnya merupakan pilihan atas upaya penanganan dan penyelesaian suatu masalah atau konflik yang terjadi di masyarakat. Pilihan ini tentunya harus melihat kepada akar permasalahan timbulnya suatu konflik. Secara teoritis, teori kebijakan merupakan suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.¹⁰ Pada sudut pandang lain, kebijakan publik mempelajari keputusan-keputusan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik.¹¹ Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah disebabkan oleh kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan persoalan publik. Menurut Hakim, kegagalan tersebut adalah *information failures, complex side effects, motivation failures, rentseeking, second best theory, dan implementation failures*. Kunci dari keberhasilan suatu kebijakan terletak pada level implementasi dari kebijakan itu. Oleh karena itu, menurut Ripley dan Franklin, implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan.¹² Bahwa tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat.¹³

Tahap implementasi kebijakan dapat dicirikan dan dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan di satu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain di dalamnya memiliki logika *top-down*, dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkret atau mikro.¹⁴

Grindle¹⁵ menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan Van Meter dan Horn¹⁶ menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Grindle¹⁷ menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan

¹⁰ Mustopadidjaja, Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kerja, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2002). hal.5

¹¹ SF Marbun, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, (Yogyakarta: UII Press, 2004) hal.17

¹² Ibid

¹³ Ibid

¹⁴ Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*, (Jakarta: Intermedia, 1984), hal.2.

¹⁵ Grindle, M.S. *Political and Policy Implementation In The Third World*. (Princeton: Princeton University Press, 1980), hal.7.

¹⁶ Dalam Wibawa, *Op Cit*, hal.15.

¹⁷ Grindle, *Op.Cit*.

dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn¹⁸ bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

Dasar teori implementasi Grindle kerap memunculkan pertanyaan mengenai pelaksanaan kebijakan hukum dalam rangka pengendalian perilaku sosial masyarakat. Dalam konteks ini Friedman mensyaratkan bahwa efektivitas keberlakuan hukum sebagai suatu bentuk kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh berfungsinya semua komponen sistem hukum. Sistem hukum dalam pandangan Friedman terdiri dari tiga komponen, yakni komponen struktur hukum (*legal structure*), komponen substansi hukum (*legal substance*), dan komponen budaya hukum (*legal culture*). Komponen struktur hukum (*legal structure*) merupakan kerangka, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan instansi-instansi penegak hukum. Komponen substansi hukum (*legal substance*) merupakan aturan-aturan, norma-norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu termasuk produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan atau aturan baru yang mereka susun. Komponen budaya hukum (*legal culture*) merupakan gagasan-gagasan, sikap-sikap, keyakinan-keyakinan, harapan-harapan dan pendapat tentang hukum.

Struktur berhubungan dengan institusi dan kelembagaan hukum, bagaimana dengan keberadaan polisi, hakim, jaksa dan pengacaranya. Semua itu harus ditata dalam sebuah struktur yang sistemik. Berbicara mengenai substansi hukum maka berbicara tentang bagaimana peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara budaya hukum berfokus pada upaya-upaya untuk membentuk kesadaran hukum masyarakat, membentuk pemahaman masyarakat memenuhi rasa keadilan, menghindari perilaku diskriminatif, dan menciptakan sikap yang responsif. Jadi menata kembali materi peraturan terhadap hukum, dan memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.

3.2. Diskresi Kepolisian dalam Penanganan Konflik Sosial

Kepolisian diberikan kewenangan atau diskresi oleh hukum pidana kita untuk melakukan seluruh rangkaian proses terhadap siapa saja yang terlibat dalam kejahatan¹⁹. Wewenang kepolisian bukanlah untuk mempengaruhi jalannya proses pemidanaan, namun untuk memperkuat proses penegakan

¹⁸ *Ibid.*, hal.6.

¹⁹ Joseph, H. Tieger, *Police Discretion and Discriminatory Enforcement*, Duke Law Journal Vo. 1971:717, (United States: Duke University School of Law), hlm. 718.

hukum²⁰. Di Indonesia sendiri wewenang kepolisian secara umum telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian. Sementara dalam proses penegakan hukum pidana diatur tersendiri melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, atau biasa disebut dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP). Adapun bila dikaitkan dengan kewenangan kepolisian dalam penanganan konflik, telah diatur khusus dalam UU Penanganan Konflik Sosial, beserta peraturan internal POLRI yakni PROTAP POLRI Nomor 1/X/2010 tentang Penanggulangan Anarki.

Merujuk pada beberapa konflik yang terjadi di Indonesia, sebut saja kasus Balinuraga, konflik di kabupaten Sigi dan Tolikara misalnya terdapat hal yang menarik untuk dikaji yakni mengenai diskresi yang dimiliki oleh kepolisian dalam penanganan konflik sosial. Mengacu kepada Pasal 15 ayat 1 huruf (b) UU Kepolisian yang menyebutkan bahwa dalam menyelenggarakan tugasnya kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum. Upaya-upaya penyelesaian perselisihan atau konflik sendiri telah sedemikian rupa diatur di dalam UU Penanganan Konflik Sosial yang meliputi : 1) penghentian kekerasan²¹ fisik; 2) penetapan Status Keadaan Konflik; 3) tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban; dan/atau 4) bantuan penggunaan dan penerahan kekuatan TNI²².

Peran kepolisian dalam tahap krisis tersebut sangatlah vital. Keterampilan penyelidikan dan kecepatan serta ketepatan pengambilan keputusan menjadi sangat diperlukan dalam penanggulangan huru-hara di masa konflik. Di dalam tubuh kepolisian terdapat beberapa elemen sekaligus yang membantu menjalankan peran kepolisian dalam melaksanakan tugasnya menjaga ketertiban, yakni Samapta/Brimob, Reskrim dan Intelkan. Dalam tahapan ini merujuk pada PROTAP tahun 2010 tentang Penggunaan Kekuatan Dalam Tindakan Kepolisian, kepolisian dapat mengambil sikap represif bila diperlukan dengan catatan tetap menghindari terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Apabila kondisi kritis terus memuncak maka kepolisian dapat meminta bantuan Tentara Nasional Indonesia (TNI) untuk meminta bantuan tambahan kekuatan²³

Sayangnya, resolusi konflik tidak hanya dapat ditangani secara represif, namun juga melalui pendekatan kultural-sosiologis dan antropologis dan menyediakan mekanisme pemulihan hak-hak korban sebaiknya diprioritaskan. Melibatkan tokoh-tokoh masyarakat dan tokoh agama yang bisa

²⁰ Joseph, Goldstein, *Police Discretion No To Invoke The Criminal Process: Low-Visibility Decisions In The Administration Of Justice*, Yale Law Journal Vol. 69 No. 4, March 1960 (New Haven: Yale Law School), hlm. 543.

²¹ Kekerasan yang dimaksud ialah tindakan yang dapat melukai fisik seseorang baik yang dilakukan dengan menggunakan senjata maupun yang dilakukan dengan tidak menggunakan senjata yang mengakibatkan jatuhnya korban jiwa atau kerugian/hilangnya harta benda.

²² Indonesia, a, ps. 12.

²³ Indonesia, b, *Undang-Undang Nomor tentang Kepolisian*, UU No. 2 Tahun 2002, LN Nomor 2 Tahun 2002, TLN Nomor 4168, Ps. 41 angka 1.

mengarusutamakan agenda pluralisme dan toleransi sosial serta anak-nak muda juga amat penting untuk diikutsertakan untuk mendorong agenda perdamaian lokal²⁴.

3.3. Kedudukan Peraturan Internal Kepolisian terkait Penanganan Konflik

Penyelenggaraan suatu negara akan dapat terlaksana dengan baik apabila didukung oleh peraturan perundang-undangan dan peraturan negara lainnya. Pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan Negara lainnya akan berhasil memenuhi harapan masyarakat apabila dilandasi dengan kajian yang memadai dan memenuhi prosedur yang tertata dalam tahapam yang terkorrdinasi, serta berdasarkan teknik penyusunan yang ditetapkan sebagai pedoman bagi lembaga-lembaga terkait di dalamnya²⁵.

Dalam penanganan konflik sosial di Indonesia, salah satu upaya yang dilakukan kepolisian demi meredam konflik ialah dengan mengeluarkan peraturan internal berupa surat keputusan bersama yang ditujukan kepada mereka yang terlibat konflik. Berbicara mengenai peraturan internal ini, maka kaitannya dengan bagaimana kedudukan peraturan internal tersebut di dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Menurut Hans Kelsen, dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, pada dasarnya norma-norma hukum itu berjenjang-jejang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), artinya suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi tersebut bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi dan seterusnya hingga sampai ke norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yang disebut norma dasar (*grundnorm*). Norma tersebut merupakan norma tertinggi dan tidak lagi dibentuk oleh norma yang lebih tinggi darinya. Teori mengenai hierarki norma hukum tersebut oleh Hans Kelsen ini kemudian dikenal sebagai teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*)²⁶

Secara yuridis formal, jenis-jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Bab III Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1), yang menyebutkan bahwa:

Pasal 7 ayat (1) : Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahunm 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

²⁴ Disarikan dari Siaran Pers KontraS tanggal 02 November 2012 berjudul " Dorong Segera Agenda Resolusi Konflik dan Penegakan Hukum di Lampung Selatan" oleh Hariz Azhar, Romo Benny Susetyo dan Bambang Widodo Umar.

²⁵ Maria Farida Indriati S, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, (Jakarta: Kanisius, 2006), hlm. 1.

²⁶ Maria, Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Jakarta: Kanisius, 2007), hlm. 41.

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

(4) : Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

(5) : Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Penjelasan ayat (4) menyebutkan bahwa:

Jenis peraturan perundang-undangan selain dalam ketentuan ini antara lain, peraturan yang dikeluarkan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh, undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Pasal 8 ayat (1) :

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Selain jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut di atas, menurut Jimly Ashiddique, peraturan perundang-undangan selaku hukum tertulis dapat juga dikategorikan dalam 4 (empat) macam yaitu²⁷:

- (i) Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, yaitu berlaku umum bagi siapa saja dan bersifat abstrak karena tidak menunjuk kepada hal atau peristiwa atas kasus konkrit yang sudah ada sebelum peraturan tersebut ditetapkan.
- (ii) Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan subjek yang diaturnya, yaitu berlaku bagi subjek hukum tertentu;

²⁷ Jimly, Ashiddique, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 18.

- (iii) Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan wilayah berlakunya, yaitu hanya berlaku di dalam wilayah lokal tertentu;
- (iv) Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan daya ikat materinya, yaitu hanya berlaku internal.

Jika merujuk pada penjelasan Pasal 7 ayat (1) jelas bahwa Surat Edaran Bersama Nomor 850/798.62/Kesbangpol Kab. Sigi/2012 dan Maklumat Kepala Kepolisian Daerah Sulawesi Tengah Nomor MAK/04/I/2013 misalnya yang dipergunakan oleh Kepolisian dalam penanganan konflik tidak diatur dan tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Adapun jika mengacu kepada UU Kepolisian, terminologi yang hampir mendekati “surat keputusan bersama” ialah “Peraturan Kepolisian” yang didefinisikan sebagai segala peraturan yang dikeluarkan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan²⁸. Kepolisian diberikan kewenangan untuk mengeluarkan Peraturan Kepolisian dalam lingkup administratif kepolisian²⁹. Sayangnya undang-undang tersebut tidak disertai penjelasan yang memadai mengenai apa dan bagaimana kondisi yang memungkinkan kepolisian mengeluarkan peraturan tersebut.

Diskresi untuk mengeluarkan surat keputusan bersama oleh kepolisian juga tidak diatur baik di dalam PROTAP POLRI Nomor PROTAP 1/X/2010 tentang Penanggulangan Anarki, maupun di dalam UU Penanganan Konflik Sosial. Diskresi yang diberikan kepada kepolisian dalam penanggulangan anarki

Dengan demikian maka letak kedudukan dari Surat Keputusan Bersama yang dikeluarkan oleh kepolisian dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat dianggap tidak memiliki kekuatan hukum yang sah, mengingat secara materil ketentuan mengenai surat keputusan bersama yang dikeluarkan oleh kepolisian dalam hal penanggulangan konflik bukan termasuk diskresi yang diamanatkan di dalam peraturan perundang-undangan.

3.4. Diskresi Bersama

Yang menjadi menarik kemudian adalah bagaimana posisi kedua kebijakan tersebut bila melihat bahwa situasi dilapangan membutuhkan suatu penanganan yang segera. Merujuk kepada Pasal 15 ayat 1 huruf (b) UU Kepolisian maupun apa yang diatur di dalam UU Penanganan Konflik Sosial sebagaimana dikemukakan diatas, harus diakui bahwa upaya preventif jauh lebih baik dibandingkan dengan upaya represif. Bila diatas dinyatakan bahwa diskresi adalah pilihan kebijakan yang dilakukan oleh polisi atas dasar penilaian pribadi atas kasus yang dihadapi dilapangan, dimana membutuhkan penindakan segera, maka batasan-batasan menurut aturan hukum dalam pandangan penulis hanya berfungsi untuk membatasi agar kebijakan dan penilaian yang diberikan

²⁸ Indonesia, b, Ps. 1 butir 4.

²⁹ *Ibid.*, ps. 15 ayat (1) huruf e.

masih dalam kerangka yang obyektif. Pada kasus Surat Edaran Bersama Nomor 850/798.62/Kesbangpol Kab. Sigi/2012 dan Maklumat Kepala Kepolisian Daerah Sulawesi Tengah Nomor MAK/04/I/2013, maka dapat dimaknai bahwa keluarnya surat ini tidak dapat dinyatakan semata-mata merupakan diskresi kepolisian, akan tetapi diskresi dari para pejabat daerah setempat dalam menangani situasi anarkhi yang berlarut-larut. Jadi dapat dinyatakan bahwa ini adalah bentuk diskresi yang dilakukan secara bersama-sama oleh berbagai element dalam institusi pemerintahan daerah. Merujuk kepada ketentuan dalam Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 6 ayat (2) huruf e jo ayat (1) UU 30/2014 dinyatakan bahwa menggunakan diskresi sesuai dengan tujuannya merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan. Lebih lanjut Pasal 22 ayat (1) UU 30/2014 menyatakan bahwa Diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang dengan tujuan sebagaimana diatur dalam pasal 22 ayat (2, yakni

- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. mengisi kekosongan hukum;
- c. memberikan kepastian hukum; dan
- d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum

Makna stagnasi sendiri diartikan sebagai tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sehingga suatu keputusan yang diambil sebagai suatu kebijakan apakah dilakukan sendiri-sendiri atau bersama-sama pada dasarnya adalah diskresi. Diskresi ini dimungkinkan bila adanya kebutuhan didalam hal ini adalah konflik yang dapat dinyatakan berbahaya bila dibiarkan begitu saja.

Daya laku produk diskresi ini pun pada dasarnya mrnjadi menarik untuk dicermati dimana

- a. Melalui maklumat, proses penanganan konflik yang terjadi cenderung menggunakan mediasi dan tidak melalui proses peradilan.
- b. Penggunaan senjata tajam dilakukan dengan cara pengumpulan dan penyitaan. Siapa yang menyerahkan secara sukarela tidak diproses.
- c. Tindakan pencegahan diupayakan dengan mencegah kerumulan remaja pada waktu-waktu tertentu khususnya malam hari.

Pada akhirnya efektifitas keberadaan diskresi itu pun sangat bergantung pada konsistensi penegak hukum untuk menegakan aturan tersebut sehingga dapat diselenggarakan dan dipatuhi dengan baik.

Daftar Pustaka

- Ahmad, Ubbe. *Laporan Pengkajian Hukum Tentang Mekanisme Penanganan Konflik Sosial*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, tanpa tahun.
- Grindle, M.S. *Politic and Policy Implementation In The Third World*. Princenton: Princenton University Press, 1980
- Handrini, Ardiyanti, *Peran Polisi dalam Penanganan Konflik Sosial di Lampung Selatan*, Info Singkat Pemerintahan Dalam Negeri Vol. IV, No. 21/I/P3DI/November/2012, diunduh dari http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singkat-IV-21-I-P3DI-November-2012-33.pdf pada tanggal 11 September 2015.
- Indonesia, a, *Undang-Undang tentang Penanganan Konflik Sosial*, UU No. 7 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 116, TLN No. 5315, ps. 1 butir 14.
- Indonesia, b, *Undang-Undang Nomor tentang Kepolisian*, UU No. 2 Tahun 2002, LN Nomor 2 Tahun 2002, TLN Nomor 4168, Ps. 41 angka 1.
- Jimly, Ashiddique, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010
- Joseph, Goldstein, *Police Discretion No To Invoke The Criminal Process: Low-Visibility Decisions In The Administration Of Justice*, Yale Law Journal Vol. 69 No. 4, March 1960 New Haven: Yale Law School
- Joseph, H. Tieger, *Police Discretion and Discriminatory Enforcement*, Duke Law Journal Vo. 1971:717, United States: Duke University School of Law
- Kontras, Siaran Pers KontraS tanggal 02 November 2012 berjudul " *Dorong Segera Agenda Resolusi Konflik dan Penegakan Hukum di Lampung Selatan*" oleh Hariz Azhar, Romo Benny Susetyo dan Bambang Widodo Umar, <http://kontras.org/pers/teks/Bentrokan.pdf>, pada tanggal 11 September 2015.
- Linus J McManaman, *Social Engineering: Legal Philosophy of Roscoe Pound*, London: Abbey Student Press, 1956
- Maria Farida Indriati S, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Jakarta: Kanisius, 2006
- Maria, Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, 2007
- Mohamad Arief Pranoto, *Peran Kepolisian Dalam Penanganan Konflik Sosial di Daerah Istimewa Yogyakarta*, _____, 21 Mei 2013
- Mustopadidjaja, *Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kerja*, Jakarta: Lembaga Adminstrasi Negara, 2002

Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*, Jakarta: Intermedia, 1984

SF Marbun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2004