

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Masyarakat yang merupakan elemen dasar dalam terbentuknya suatu Negara haruslah saling bersatu. Masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang menurut suatu sistem adat istiadat tertentu bersifat kolektif dimana manusia itu bergaul dan berinteraksi. Interaksi antar individu dengan keinginan dan tujuan yang sama tersebut pada akhirnya melahirkan kebudayaan. Masyarakat adalah suatu organisasi manusia yang saling berhubungan satu sama lain, sementara kebudayaan adalah suatu sistem norma dan nilai yang terorganisasi yang menjadi pegangan bagi masyarakat tersebut.

Melalui kebudayaan, manusia menciptakan tatanan kehidupan yang ideal di muka bumi.¹ Apabila interaksi antar masyarakat mengalami suatu gesekan ataupun pertentangan, tentunya hal ini dapat menyebabkan konflik sosial. Menurut Pasal 1 Bab 1 Ketentuan Umum Undang-Undang No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, bahwa definisi 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. Konflik sosial dapat disebabkan oleh banyak hal, yaitu perbedaan pendirian, perbedaan latar belakang kebudayaan,

¹Koentjaraningrat, 1994, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, PT Gramedia, Jakarta, h.

perbedaan kepentingan dan kelompok, perubahan nilai sosial yang cepat dalam masyarakat, kesenjangan sosial ekonomi yang ada. Terjadinya konflik sosial dalam masyarakat dapat menimbulkan kerugian di salah satu ataupun seluruh pihak yang terlibat dalam konflik tersebut, dimana hal ini dapat berupa kerusakan materiil dan moril. Sebagai contoh jatuhnya korban dalam konflik ini baik berupa luka-luka dan bahkan dapat terdapat korban jiwa. Ketika hal ini terjadi, sudah tentu terdapat juga tindak pidana yang terjadi seperti yang telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Bab V yaitu Tentang kejahatan terhadap ketertiban umum dan Bab VII Tentang kejahatan yang membahayakan keamanan umum bagi orang atau barang.

Pulau Bali sebagai salah satu daerah tujuan wisata internasional sudah sangat dikenal oleh masyarakat internasional. Tetapi fakta menunjukkan bahwa dalam tatanan sosial kemasyarakatan di Bali masih terdapat konflik-konflik sosial yang mengganggu ketentraman dan kedamaian masyarakat Bali. Konflik sosial yang terjadi di Bali bisa berupa konflik adat, konflik antar organisasi kemasyarakatan, konflik antar agama, konflik bernuansa ekonomi dan konflik yang bernuansa politik. Salah satu konflik sosial ialah konflik tapal batas antar desa Jasri dan desa Prasi Karangasem Bali. Untuk itu sudah menjadi tugas dan peran Polri selaku salah satu institusi penegak hukum di Indonesia dalam meredam dan mengantisipasi potensi-potensi konflik sosial yang ada. Institusi yang merupakan bagian dari eksekutif ini menjadi pamong terdepan masyarakat dalam menegakkan supremasi hukum dari segala aspek baik itu secara langsung ataupun tak langsung. Secara langsung dikatakan karena Polri yang berinteraksi langsung dengan masyarakat dalam mengawal penegakan hukum yang ada, dan secara

tidak langsung dikatakan karena Polri menjadi penyambung antara Pemerintah Pusat ke masyarakat dalam penyadaran hukum serta pencerdasan hukum yang dinamikanya berjalan dengan cepat.

Institusi Negara yang melalui Instruksi Presiden No. 2 Tahun 1999 dipisahkan dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) ini harus lebih peka terhadap dinamika-dinamika sosial hukum yang berkembang di masyarakat agar dapat mengantisipasi terjadinya konflik sosial. Sebagai tindak lanjut Instruksi Presiden maka dikeluarkan Ketetapan MPR RI No.VII/MPR/2000 tentang peran Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang mempunyai peran yang tidak lagi menjaga keamanan eksternal negara melainkan menjaga kestabilan dan keamanan internal negara. Hal ini tertuang pada Pasal 6 tentang Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia ayat (1): Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat Negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Menurut UU No 2 Tahun 2002 Bab III Pasal 13 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menjabarkan tiga Tugas dan Wewenang Polri, yaitu: Memelihara Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Harkamtibmas), Menegakkan Hukum (Gakum), Memberikan Perlindungan, Pengayoman, dan Pelayanan kepada Masyarakat (Linyoma Masyarakat).

Permasalahan-permasalahan klasik yang masih sering kali dimunculkan oleh publik mengenai kinerja dari Polri tentu harus mendapat perhatian lebih untuk dapat dilakukan pembenahan, semua itu agar Polri dapat menjadi suatu lembaga yang berintegritas dan kapabel dalam menangani berbagai tantangan. Lewat kinerja yang baik dari anggota Polri-lah, maka secara keseluruhan akan

meningkatkan rasa kepercayaan publik pada Polri yang berakibat pada terciptanya sebuah kondisi yang sinergis antara masyarakat dengan Polri.²

Dalam menjalankan fungsi dan perannya sudah jelas bahwa Polri membutuhkan anggota-anggota yang profesional, kompeten dan memiliki integritas serta disiplin yang tinggi. Dalam rangka meningkatkan citra, kerja dan kinerja dari institusi Polri menuju kearah profesionalisme dan menunjang terciptanya kondisi keamanan yang baik diperlukan adanya arahan bagi anggota Polri yang dapat dijadikan sebagai titik awal dan acuan dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Gerakan perbaikan kinerja dari Polri dapat dilakukan diantaranya adalah dengan melakukan pembenahan secara menyeluruh pada para anggotanya baik dari mulai awal rekrutmen hingga ke proses pembinaan.³

Susunan Organisasi dan Tata Kerja pada tingkat Kepolisian Daerah terdapat berbagai satuan yang mempunyai fungsi masing-masing, yang dimana untuk konteks antisipasi konflik tentunya sudah menjadi tugas dan fungsi pokok Direktorat Intelijen Keamanan (Ditintelkam). Lebih tepatnya hal ini diatur dalam Pasal 118 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 22 Tahun 2010, yaitu:

1. Membina dan menyelenggarakan kegiatan Intelkam dalam bidang keamanan, termasuk persandian dan produk Intelkam, pembentukan dan pembinaan jaringan Intelkam kepolisian baik sebagai bagian dari kegiatan

² Kelana, Momo, 2009, *Memahami Undang-Undang Kepolisian*, PTIK, Jakarta, h. 31

³Sadjjono, 2007, *Hukum Kepolisian: Polri dan Good Governance*, LaksBang Mediatama, Yogyakarta, h. 93

satuan-satuan atas maupun sebagai bahan masukan penyusunan rencana kegiatan operasional, dan peringatan dini (*early warning*);

2. Memberikan pelayanan administrasi dan pengawasan senjata api atau bahan peledak, orang asing, dan kegiatan sosial atau politik masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
3. Mengumpulkan dan mengolah data serta menyajikan informasi dan dokumentasi kegiatan Ditintelkam.

Intelijen keamanan (Intelkam) Polri yang memiliki semboyan Indera Waspada Negara Raharja ini harus menjadi garda terdepan dalam menganalisis potensi-potensi konflik serta cermat dalam membaca dinamika sosial yang berkembang pada masyarakat. Strategi-strategi Intelkam dapat dilakukan dengan berbagai cara seperti pengumpulan, penyimpanan, dan pemutakhiran biodata tokoh formal atau informal organisasi sosial, masyarakat, politik, dan pemerintah serta penyusunan prakiraan Intelijen keamanan dan menyajikan hasil analisis setiap perkembangan yang perlu mendapat perhatian pimpinan. Menjadi tugas berat Kepolisian Negara Republik Indonesia terkhusus Kepolisian Daerah Bali dalam menjaga dan mengawal masyarakat Bali yang terkenal beranekaragam dikarenakan Bali selain menjadi daerah tujuan Pariwisata internasional, juga merupakan daerah tujuan para pendatang yang dikarenakan lokasi geografis yang menjadi pintu masuk dan keluar segala kegiatan dari Pulau Jawa dan Pulau Lombok agar tetap aman, damai, dan terhindar dari konflik sosial yang akan terjadi. Konflik sosial yang terjadi di Bali juga disebabkan karena masyarakat adat dan Hindu di Bali juga sedang

mengalami tekanan dari berbagai faktor eksternal yang menyebabkan Bali berada dalam keterkepungan, baik secara ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan agama. Secara ideologi, masyarakat Bali berada dalam kegamangan ideologi akibat masuk dan berkembangnya ideologi asing dengan terbukanya Bali sebagai pertemuan lintas etnis, ras, bangsa, dan agama sebagai akses langsung pengembangan kepariwisataan di Bali. Secara politik dan sosial, masuknya bermacam-macam partai politik ke Bali serta baik disadari maupun tidak, akan menjadi alat bagi elit politik pusat untuk menggarap Bali. Hal ini sering menyebabkan kehidupan sosial-politik masyarakat Bali terganggu.

Ditintelkam Polda Bali sejatinya sudah harus mengetahui potensi-potensi Konflik Sosial dan tetap siaga dalam mengantisipasi terjadinya konflik. Ketika terjadinya konflik, peranan Ditintelkam Polda Bali dapat dipertanyakan dalam konteks organ pemerintah yang bertugas mengamankan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat. Melalui PP No 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Republik Indonesia menyatakan bahwa Polri harus memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan dengan sebaik-baiknya serta memperhatikan dan menyelesaikan dengan sebaik-baiknya laporan atau pengaduan masyarakat.

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian dan latar belakang diatas dapat dirumuskan beberapa permasalahannya antara lain:

1. Apakah dasar hukum mengenai pencegahan dan penanggulangan konflik sosial di Provinsi Bali?
2. Bagaimanakah peran Direktorat Intelijen Keamanan Polda Bali dalam mengantisipasi konflik sosial?

1.3. Ruang Lingkup Masalah

Untuk lebih mendapat uraian yang terarah kiranya perlu diadakan pembatasan pembahasan terhadap permasalahan tersebut. Hal ini dimaksud untuk mencegah agar materi atau isi uraiannya tidak menyimpang dari pokok permasalahan sehingga pembahasan dapat terarah dan diuraikan secara sistematis. Dalam rumusan masalah pertama pembahasannya dibatasi mengenai dasar hukum tentang pencegahan dan penanggulangan konflik sosial di wilayah Provinsi Bali. Pembahasan kedua dibatasi mengenai peran Direktorat Intelijen Keamanan Polda Bali (Ditintelkam Polda Bali) dalam mengantisipasi konflik sosial.

1.4. Tujuan Penelitian

1.4.1. Tujuan Umum

Adapun tujuan umum dari penelitian ini antara lain:

- 1) Untuk melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi khususnya dibidang penelitian.

- 2) Untuk mengembangkan ilmu dibidang hukum.
- 3) Untuk melatih kemampuan mahasiswa dalam menuangkan pemikiran ilmiah secara tertulis.
- 4) Untuk memenuhi salah satu persyaratan mendapatkan gelar Sarjana (S1) pada bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar.

1.4.2. Tujuan Khusus

Adapun tujuan khusus dari penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui dasar hukum tentang pencegahan dan penanggulangan konflik sosial di wilayah Provinsi Bali.
2. Untuk mengetahui peran Direktorat Intelijen Keamanan Polda Bali dalam mengantisipasi konflik sosial.

1.5. Manfaat Penelitian

1.5.1. Manfaat teoritis.

Secara teoritis diharapkan menjadi referensi ilmu hukum khususnya terhadap penanganan konflik sosial di masyarakat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012.

1.5.2. Manfaat praktis.

Manfaat yang diharapkan yaitu dapat memberikan masukan bagi pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini, khususnya kepada pengemban fungsi Intelijen Keamanan dalam hal menangani konflik sosial di wilayah hokum Polda Bali.

1.6. Hipotesa

Hipotesa atau anggapan dasar adalah jawaban sementara terhadap masalah yang masih bersifat praduga karena masih harus dibuktikan kebenarannya. Dugaan jawaban tersebut merupakan kebenaran yang sifatnya sementara, yang akan diuji kebenarannya dengan data yang dikumpulkan melalui penelitian.

1. Konflik sosial yang terjadi di Bali pada umumnya dilatar belakangi oleh masalah ekonomi, politik, hukum dan adat budaya. Menyadari kondisi dan tantangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis, maka pada tanggal 10 Mei 2012 Pemerintah telah menerbitkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. Undang-undang tersebut juga telah menetapkan ruang lingkup penanganan konflik meliputi Pencegahan Konflik, Penghentian Konflik, dan Pemulihan Pasca Konflik.
2. Peranan yang dilakukan oleh Dit Intelkam Polda Bali dalam mengantisipasi Konflik Sosial adalah berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial yaitu meliputi memelihara kondisi damai dalam masyarakat, mengembangkan sistem penyelesaian konflik secara damai, meredam potensi konflik, dan membangun sistem deteksi dini. Proses deteksi dini Dit Intelkam Polda Bali dilakukan tidak semata-mata dengan produk informasi yang seadanya tetapi melalui berbagai tahap pengolahan data-data dan juga menggunakan analisis yang

mendalam sehingga menghasilkan informasi yang akurat. Informasi yang ada dibuat dalam bentuk produk-produk intelijen yang disajikan kepada pimpinan guna memberikan masukan kepada pimpinan untuk membantu menentukan kebijakan yang akan diambil untuk mengantisipasi gangguan kamtibmas.

1.7. Metode Penelitian

Sebelum menguraikan tentang metode penelitian, terlebih dahulu akan dikemukakan mengenai pengertian metode itu sendiri. Kata "metode" (Inggris: *method*, Latin: *methodus*, Yunani: *methodos-meta* berarti sesudah, di atas, sedangkan *hodos* berarti suatu jalan atau suatu cara. Dua syarat utama yang harus dipenuhi sebelum mengadakan penelitian ilmiah dengan baik dan dapat dipertanggungjawabkan yaitu peneliti harus lebih dulu memahami konsep dasar ilmu pengetahuan (yang berisi sistem dan ilmunya) dan metodologi penelitian disiplin ilmu tersebut.⁴

Suatu penelitian ilmiah dapat dipercaya kebenarannya apabila disusun dengan menggunakan suatu metode yang tepat. Metode merupakan cara kerja atau tata kerja untuk dapat memahami objek yang menjadi sasaran dari ilmu pengetahuan yang bersangkutan. Metode adalah pedoman- pedoman, cara seseorang ilmuwan mempelajari dan

⁴ Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Edisi Revisi, Banyumedia, Malang, h. 26

memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapi.⁵ Maka metode penelitian merupakan suatu cara untuk memperoleh data yang akurat, lengkap dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah sehingga tujuan suatu penelitian dapat tercapai. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1.7.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan didalam penelitian ini merupakan penelitian dengan metode Empiris. Penelitian Empiris ini disebut dengan studi lapangan. Penelitian Empiris mengkaji peraturan perundang-undangan kemudian dibandingkan dengan kenyataan yang ada di lapangan. Penelitian Empiris ini digunakan karena adanya kesenjangan *das sollen (law in bok)* dan *das sein (law in action)*. Penelitian Empiris ini dilakukan terhadap efektivitas hukum maupun peraturan yang ada dan sedang berlaku. Penelitian hukum sosiologis ini memandang hukum sebagai gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat.

1.7.2. Jenis Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan-pendekatan antara lain sebagai berikut:

1. Pendekatan undang-undang (statue approach);
2. Pendekatan konseptual (conceptual approach);
3. Pendekatan sosiologis.

⁵ Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta,(selanjutnya disebut Soerjono Soekanto III), h. 6

Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Didalam penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (statue approach), pendekatan konseptual (conceptual approach) dan pendekatan sosiologis. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan hukum yang sedang ditangani. Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan sosiologis artinya dalam menelaah permasalahan yang diangkat dengan fakta yang ditunjang dengan pendekatan yuridis, dengan kata lain menelaah permasalahan yang ada dikaji berdasarkan fakta yang ada di lapangan dan ditunjang dengan disiplin ilmu dan peraturan-peraturan yang ada dalam kaitan dengan permasalahan yang akan dibahas.

1.7.3. Sumber Data

Sumber data yang penulis gunakan dalam penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Data Primer

Data Primer adalah data yang bersumber dari penelitian lapangan yang didapat melalui wawancara langsung kepada informan di Ditintelkam Polda Bali.

2. Data Sekunder

Data Sekunder yakni data yang diperoleh dari studi kepustakaan baik dari peraturan maupun literatur yang berisi

informasi atau teori-teori yang terkait dengan penelitian penulis, yaitu sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia
- 2) Undang-Undang No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.
- 3) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999 Tentang langkah-langkah kebijakan dalam rangka pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia dari angkatan bersenjata Republik Indonesia.
- 4) Peraturan Kapolri Nomor 22 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerjasama Tingkat Kepolisian Daerah DitIntelkam Polda Bali
- 5) Peraturan Kapolri Nomor 8 Tahun 2013 tentang teknis penanganan konflik sosial.
- 6) Peraturan Kapolri No. 16 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengendalian Massa
- 7) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri
- 8) Peraturan Pemerintah No 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Republik Indonesia

1.7.4. Teknik Pengumpulan Data

1. Wawancara merupakan teknik dalam pengumpulan data yang digunakan dalam metode empiris. Wawancara dilakukan dengan memberikan pertanyaan yang sudah dirancang khusus untuk diajukan kepada informan, supaya memperoleh jawaban yang tepat dan benar untuk masalah yang penulis angkat
2. Studi Kepustakaan
Studi kepustakaan yakni metode pengumpulan data kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan dan literatur terkait

1.7.5. Teknik Pengolahan dan Analisa Data

Dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis kualitatif yaitu memilah data hukum baik data primer maupun data sekunder yang cocok dengan pembahasan yang diangkat oleh penulis dalam penelitian ini. Data tersebut nantinya akan diolah dan dianalisis dengan penyusunan yang sistematis sehingga berkaitan dengan permasalahan yang penulis angkat sehingga mendapatkan suatu kebenaran.

1.7.6. Teknik Penyajian

Dalam menyajikan data agar lebih mudah dipahami, peneliti menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif, yang merupakan suatu metode mendeskripsikan, menjelaskan,

menguraikan dan menggambarkan data. Data dimaksud yaitu data hasil wawancara di lapangan yang dilaksanakan dengan informan Direktorat Intelkam Polda Bali kemudian menganalisisnya dengan berpedoman pada sumber data tertulis yang diperoleh dari perpustakaan dan peraturan perundang-undangan yang digunakan.

