

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konflik

1. Pengertian

Konflik merupakan sesuatu yang tidak bisa dihindarkan dalam kehidupan manusia. Konflik oleh beberapa aktor dijadikan sebagai salah satu cara yang dapat digunakan untuk mencapai keinginan atau tujuan. Menurut beberapa ahli konflik diartikan sebagai satu bentuk upaya untuk menampakkan, untuk mengidentifikasi, dan menjelaskan bahwa diantara setidaknya dua belah pihak memiliki perbedaan atau pertentangan. Perbedaan atau pertentangan dapat berwujud dalam bentuk perbedaan tujuan, kepentingan, nilai-nilai, budaya, suku, kelompok, ras dan agama.

Fisher merupakan salah satu ahli yang telah membantu memberikan definisi tersebut. Fisher (1990:6) mengungkapkan bahwa konflik dapat diartikan sebagai situasi sosial dimana terdapat dua atau lebih kelompok yang memiliki perbedaan tujuan ataupun perbedaan nilai-nilai. Dari beberapa pengertian tersebut, dengan demikian dapat disimpulkan bahwa konflik ialah situasi dimana terdapat setidaknya dua belah pihak yang memiliki perbedaan atau pertentangan baik secara laten maupun manifes.

2. Jenis dan Tipe Konflik

Susan (99:2010) menuliskan bahwa konflik terdiri dari dua jenis yaitu pertama dimensi vertikal atau “konflik atas” yang dimaksud adalah konflik antara elite dan massa (rakyat). Elite disini bisa para pengambil kebijakan di tingkat pusat, kelompok bisnis atau para aparat militer. Kedua konflik horizontal, yakni konflik yang terjadi dikalangan massa (rakyat) sendiri.

Sedangkan tipe konflik juga terdiri dari dua yaitu konflik laten dan konflik manifest (nyata atau terbuka). Konflik laten adalah suatu keadaan yang didalamnya terdapat banyak persoalan, sifatnya tersembunyi dan perlu diangkat kepermukaan agar bisa ditangani. Sedangkan konflik manifest adalah situasi ketika konflik sosial telah muncul ke permukaan yang berakar sangat dalam dan sangat nyata, dan memerlukan berbagai tindakan untuk mengatasi akar penyebab dan berbagai efeknya.

3. Penyebab Konflik

Konflik yang terjadi dalam masyarakat dapat disebabkan karena beberapa hal. Menurut penulis, untuk konflik vertikal penyebab konflik yang terjadi diantaranya karena adanya kebijakan ataupun peraturan pemerintah yang dianggap merugikan masyarakat, korupsi di tingkat elit politik, dan ketidakadilan hukum. Sedangkan konflik dalam dimensi horisontal diantaranya dapat terjadi karena masalah perbedaan ras, agama, suku, budaya, dan kecemburuan sosial.

4. Dampak Konflik

Konflik sejatinya menghasilkan dua dampak yaitu dampak positif dan negatif. Konflik akan menghasilkan dampak negatif jika konflik itu dibiarkan, tidak dikelola serta telah mengarah pada tindakan *destruktif*. Sebaliknya, konflik akan berdampak positif jika konflik itu dapat dikelola sehingga konflik kemudian bersifat konstruktif.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Coser (Susan, 2009:53-57) yang mengatakan bahwa konflik tidaklah hanya menghasilkan dampak yang negatif tetapi konflik juga memiliki dampak positif. Hanya saja, menurut Coser fungsi positif akan diperoleh ketika konflik memang dikelola dan diekspresikan sewajarnya. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dampak dari konflik sangat bergantung apakah konflik itu bersifat destruktif ataukah bersifat konstruktif.

Carpenter dan Kennedy (Susan, 2009: 7) mengatakan konflik yang destruktif senantiasa muncul dalam bentuk kehancuran disemua sisi, seperti kehancuran tata sosial dan fisik. Konflik destruktif menyertakan cara-cara kekerasan didalamnya. Dampak dari konflik destruktif menurut penulis diantaranya : (1) korban luka, (2) korban jiwa, (3) kerusakan sarana dan prasarana sosial, (4) kerugian materil, (5) keretakan dan kehancuran hubungan sosial.

Carpenter dan Kennedy (Susan, 2009:7) melanjutkan bahwa konflik konstruktif akan muncul dalam bentuk peningkatan kerjasama atau kesepakatan yang menguntungkan seluruh pihak berkonflik. Adapun

dampak positif dari konflik sosial menurut Coser diantaranya yaitu mampu menciptakan dan memperkuat identitas dan kohesi kelompok sosial , meningkatkan partisipasi setiap anggota terhadap pengorganisasian kelompok serta dapat menjadi alat bagi suatu kelompok untuk mempertahankan eksistensinya (Susan, 2009:55-56).

5. Resolusi Konflik

Rahmadi (2011:12-20) menuliskan beberapa macam penyelesaian konflik antara lain :

a. Negosiasi

Negosiasi adalah penyelesaian konflik melalui perundingan langsung antara dua pihak atau lebih yang terlibat dalam konflik tanpa bantuan pihak lain. Tujuannya adalah menghasilkan keputusan yang diterima dan dipatuhi secara sukarela.

b. Mediasi

Mediasi adalah suatu penyelesaian sengketa atau konflik antara dua pihak atau lebih melalui perundingan atau cara mufakat dengan meminta bantuan pihak netral yang tidak memiliki kewenangan memutus. Mediator hanya berfungsi memfasilitasi perundingan dan membantu merumuskan persoalan.

c. Arbitrasi

Arbitrasi adalah cara penyelesaian konflik oleh para pihak yang terlibat dalam konflik dengan meminta bantuan kepada pihak netral yang memiliki kewenangan memutuskan. Hasil keputusan dalam

arbitrasi dapat bersifat mengikat maupun tidak mengikat. Dalam arbitrasi, pemilihan arbitrator adalah berdasarkan pilihan oleh pihak yang berkonflik.

d. Litigasi

Litigasi diartikan sebagai proses penyelesaian konflik melalui pengadilan. Pihak-pihak yang merasa dirugikan mengajukan gugatan ke pengadilan terhadap pihak lain yang menyebabkan timbulnya kerugian. Keputusan dalam litigasi adalah bersifat mengikat. Sedangkan pihak berkonflik tidak memiliki wewenang memilih hakim yang akan memimpin sidang dan memutuskan perkara.

B. Konflik Pertanahan

1. Pengertian

Sumarto (2012: 2-3) menuliskan konflik pertanahan dapat diartikan sebagai konflik yang lahir sebagai akibat adanya hubungan antar orang atau kelompok yang terkait dengan masalah bumi dan segala kekayaan alam yang terdapat di atas permukaan maupun di dalam perut bumi.

Sumarto (2012: 2-3) melanjutkan dalam Pasal 1 Peraturan Kepala BPN menyatakan bahwa kasus pertanahan adalah meliputi sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang disampaikan kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk mendapatkan penanganan, penyelesaian sesuai peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan

pertanahan nasional. Masing-masing definisi sengketa, konflik dan perkara pertanahan adalah sebagai berikut :

a. Sengketa Pertanahan.

Sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Penekanan yang tidak berdampak luas inilah yang membedakan definisi sengketa pertanahan dengan definisi konflik pertanahan. Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana terkait dengan pemilikan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan dan sengketa hak ulayat.

b. Konflik Pertanahan

Konflik pertanahan merupakan perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis.

c. Perkara Pertanahan.

Perkara pertanahan adalah perselisihan pertanahan yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh lembaga peradilan atau putusan lembaga peradilan yang masih dimintakan penanganan perselisihannya di BPN RI.

C. Peraturan Pembebasan Tanah Demi Kepentingan Umum

Peraturan tentang pembebasan atau pelepasan hak atas tanah demi kepentingan umum tercantum dalam Undang-undang nomor 2 tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Beberapa poin penting dalam UU nomor 2 tahun 2012 diantaranya mengatur dan menjelaskan hal-hal sebagai berikut :

1. Pasal 1 ayat (2) menjelaskan yang dimaksud pengadaan tanah (untuk kepentingan umum) adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Lebih lanjut diterangkan dalam pasal 1 ayat 3 bahwa yang dimaksud pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.
2. Pengertian objek pengadaan tanah yang berhak mendapatkan ganti rugi sebagaimana tercantum dan dijelaskan pada pasal 1 ayat (4) yaitu diantaranya tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.
3. Pasal 1 ayat (9) menjelaskan yang dimaksud pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui lembaga pertanahan.
4. Dalam pasal 2 dijelaskan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas : (1) kemanusiaan; (2) keadilan; (3) kemanfaatan; (4) kepastian; (5) keterbukaan; (6) kesepakatan; (7) keikutsertaan; (8) kesejahteraan; (9) keberlanjutan; (10) dan keselarasan.

5. Pada pasal 5 dijelaskan bahwa pihak yang berhak (atas tanahnya) wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
6. Pasal 10 huruf b menjelaskan bahwa yang termasuk kedalam kepentingan umum diantaranya yaitu meliputi pembangunan jalan umum dan jalan tol.
7. Pada pasal 35 disebutkan “ dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena pengadaan tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya”.

D. Ombudsman Republik Indonesia (ORI)

Tercantum dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menjelaskan beberapa hal terkait Ombudsman sebagai berikut :

1. Pengertian

Dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut dengan Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta Badan Swasta atau Perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik

tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Dalam pasal 1 ayat (3) juga dijelaskan satu istilah lain terkait dengan Ombudsman yaitu Maladministrasi. Dalam ayat tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materil dan/atau immateril bagi masyarakat dan orang perseorangan.

2. Sifat, asas dan tujuan

Dalam Bab II tentang Sifat, Asas dan Tujuan pasal 2 menjelaskan bahwa Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Sedangkan pada pasal 3 dijelaskan bahwa Ombudsman memiliki 8 asas yang terdiri dari : (a) kepatutan; (b) keadilan; (c) non-diskriminasi; (d) tidak memihak; (e) akuntabilitas; (f) keseimbangan; (g) keterbukaan; (h) kerahasiaan.

Tujuan Ombudsman sendiri tercantum dalam pasal 4 yang menjelaskan bahwa Ombudsman bertujuan :

- a. Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil dan sejahtera.
 - b. Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.
 - c. Meningkatkan mutu pelayanan negara disegala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang baik.
 - d. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek Maladminstrasi, dirkriminasi, kolusi, korupsi serta nepotisme.
 - e. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.
3. Tempat kedudukan

Tempat kedudukan Ombudsman terdapat dalam uraian pada Bab III pasal

5. Berikut uraian tentang tempat kedudukan Ombudsman :

- a. Pasal 5 ayat (1) menjelaskan bahwa Ombudsman berkedudukan di Ibu kota negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia.
- b. Pasal 5 ayat (2) menjelaskan bahwa Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di Provinsi dan/atau kabupaten/kota.
- c. Pasal 5 ayat (3) menjelaskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja perwakilan Ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

4. Fungsi, tugas dan wewenang

Fungsi Ombudsman sebagaimana dijelaskan pada pasal 6 menyebutkan bahwa Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.

Sedangkan tugas Ombudsman terdapat dalam uraian pada pasal 7 yang terdiri dari beberapa poin yaitu : (a) menerima laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; (b) melakukan pemeriksaan atas substansi laporan; (c) menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman; (d) melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; (e) melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; (f) melakukan tugas lain yang diberikan undang-undang.

Adapun wewenang yang dimiliki oleh Ombudsman diuraikan pada pasal 8 yang menyebutkan beberapa wewenang Ombudsman diantaranya sebagai berikut:

- a. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman.
- b. Memeriksa keputusan, surat-menyurat atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan.
- c. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak.
- d. Membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan.

E. Penelitian Terdahulu

Proses pengadaan tanah bagi kepentingan umum bukanlah hal yang mudah bagi negara karena hal tersebut melibatkan banyak pihak didalamnya. Sehingga dalam pelaksanaannya, sangat memungkinkan terdapat kendala atau hambatan. Kondisi nyata tentang permasalahan pembebasan tanah tersebut misalnya telah dipaparkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Akbar (2009) dengan judul "*Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal*".

Dalam hasil penelitiannya, ia memaparkan dan menarik kesimpulan tentang dua hal yang menyebabkan proyek pembangunan terhambat. Kedua hal tersebut yaitu : (1) Proyek pengadaan tanah untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal pelaksanaannya tidak sesuai dengan ketentuan yang

berlaku sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu dengan tidak membentuk Panitia Pengadaan Tanah, namun hanya panitia yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Walikota, sehingga akan menjadi sulit ketika terjadi ketidaksepakatan mengenai ganti-kerugian antara pihak masyarakat yang tanahnya terkena proyek dengan pihak panitia tersebut, (2) Rendahnya jumlah ganti-kerugian yang ditawarkan dalam setiap pelaksanaan pembebasan tanah selama ini turut berperan menjadi masalah dalam pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak tanah milik warga. Hal ini menunjukkan bahwa faktor dana lebih berpengaruh disana ketimbang faktor psikologis masyarakat.