

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kehidupan masyarakat yang sejahtera merupakan kondisi yang ideal dan menjadi dambaan setiap warga masyarakat, oleh sebab itu wajar apabila berbagai upaya dilakukan untuk mewujudkan kondisi tersebut, di samping itu berbagai upaya juga dilakukan untuk menghilangkan atau minimal mengantisipasi dan mengeliminasi faktor-faktor yang menghalangi pencapaian kondisi ideal tersebut. Kamus bahasa Indonesia (2011: 347) mengemukakan sejahtera adalah tenteram, selamat sentosa, senang, sedangkan dalam sumber lain menyebutkan, sejahtera dalam arti umum menunjuk ke keadaan yang baik, kondisi manusia di mana orang-orangnya dalam keadaan makmur, dalam keadaan sehat dan damai, sedangkan kesejahteraan sosial dapat berarti kesejahteraan sebuah masyarakat. (sumber: <http://id.wikipedia.org/wiki/Kesejahteraan>). Setiap manusia memiliki kemampuan management yang berbeda terhadap penyelesaian suatu masalah. Salah satu masalah yang dihadapi dalam kehidupan ini adalah masalah sosial. Kemampuan dalam mengelola setiap masalah yang timbul menjadikan manusia mencapai taraf kesejahteraannya. Setiap individu, keluarga, kelompok, dan masyarakat secara keseluruhan memiliki kebutuhan yang harus dipenuhi. Kebutuhan tersebut tidak hanya dalam bidang ekonomi, tetapi juga menyangkut keamanan, kesehatan, pendidikan, keharmonisan dalam pergaulan dan kebutuhan non-ekonomi lainnya. Untuk merealisasikan setiap potensi yang ada dari anggota masyarakat, perlu ada langkah memaksimalkan peluang-peluang sosial.

Pemerintah dapat memperbesar peluang tersebut dengan meningkatkan program pendidikan maupun menciptakan sistem sosial yang mendukung bagi setiap warganya untuk memperoleh apa yang diinginkannya, ketika individu, keluarga, kelompok, dan masyarakat dapat memenuhi tiga syarat utama di atas, maka ia sudah dapat disebut sejahtera. Demi mewujudkan konsep kesejahteraan, pemerintah seringkali melakukan terobosan-terobosan dalam bidang politik, ekonomi maupun birokrasi. Salah satunya yaitu, peralihan dari bentuk usaha PT.

KAI (ditetapkan dalam PP Nomor 19 Tahun 1998) merupakan bentuk peralihan dari bentuk-bentuk usaha sebelumnya kereta api sebelumnya yaitu Perusahaan Umum (PP Nomor 57 Tahun 1990), Perusahaan Jawatan (PP Nomor 61 Tahun 1971), dan Perusahaan Negara (PP Nomor 22 Tahun 1963). Perusahaan Negara inipun merupakan nasionalisasi perusahaan Belanda berdasarkan UU Nomor 86 tahun 1958. PT. KAI merupakan perusahaan besar yang juga menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga negara perlu untuk campur tangan di dalamnya. Seperti dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (2) yang berbunyi: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara”.

Dalam hal ini, konsep kesejahteraan yang dimaksud adalah kesejahteraan bagi karyawan PT. KAI. Sejak tahun 2008, PT. KAI mulai melakukan penertiban rumah dinas yang berjumlah sekitar 16.494 di Jawa dan Sumatra. Penertiban ini mengalami kendala bahkan menimbulkan kericuhan di sejumlah tempat. Mulai dari perubahan bentuk usaha perkeretaapian masing meninggalkan sejumlah masalah, terkait dengan aset tetap berupa tanah dan rumah di atasnya, yang masih belum jelas status hukumnya. Permasalahan hukum tersebut menyebabkan terjadinya perselisihan antara PT. KAI (Persero) dan penghuninya, yang intinya terletak pada belum jelasnya status hukum atas aset tetap berupa tanah dan rumah di atasnya tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Belum jelasnya status hukum atas aset tetap berupa tanah dan rumah tersebut berdampak terhadap legalitas tindakan hukum PT. KAI untuk menguasai, memiliki, dan melakukan tindakan hukum lainnya berkaitan dengan aset tetap tersebut. Di sisi lain, permasalahan tersebut juga sangat menggantungkan nasib para karyawannya yang telah bertahun-tahun menempati tanah dan rumah sebagaimana yang dimaksud adalah aset dari PT. KAI. Kesejahteraan sosial yang dinilai dari kesejahteraan karyawan PT. KAI mencakup suatu usaha sosial yang terorganisir, bila unsur-unsur yang terkait di dalamnya sudah tercapai maka akan menciptakan masyarakat sejahtera.

Kesejahteraan yang berhasil dicapai oleh anggota masyarakat (individu), maka individu tersebut harus bisa mempertahankan dan meningkatkan

kesejahteraannya, agar setiap individu dapat memanfaatkan potensinya dalam kehidupan masyarakat. Individu-individu yang berhasil memanfaatkan potensinya dalam kehidupan masyarakat, maka akan tercipta masyarakat sejahtera secara keseluruhan.

Masyarakat merupakan kolektivitas individu yang secara bersama-sama menciptakan kebudayaan. Unsur kebudayaan adalah norma dan nilai yang merupakan pedoman dalam kehidupan bermasyarakat, oleh sebab itu unsur kebudayaan merupakan alat dan rujukan terhadap tindakan masyarakat itu sendiri secara keseluruhan. Nilai dan norma tidak dapat dipisahkan dan selalu berkaitan. Bedanya secara umum, norma mengandung sanksi yang relatif tegas terhadap pelanggarnya. Norma lebih banyak penekanannya sebagai peraturan-peraturan yang selalu disertai oleh sanksi-sanksi yang merupakan faktor pendorong bagi individu untuk mencapai ukuran nilai-nilai sosial tertentu.

Jadi nilai didefinisikan sebagai konsepsi (pemikiran) abstrak dalam diri manusia mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk, contohnya orang menganggap menolong bernilai baik sedangkan mencuri bernilai buruk, dengan demikian perbuatan saling menolong merupakan sesuatu yang bernilai kehidupan masyarakat.

Konstruksi sosial diantaranya terdiri dari nilai, apabila semua anggota masyarakat bersedia mentaati nilai yang berlaku, bisa dipastikan kehidupan bermasyarakat akan berlangsung dengan lancar dan tertib, tetapi dalam kenyataannya tidak semua orang bersedia dan bisa memenuhi nilai yang telah diberlakukan. Masyarakat yang cenderung ingin melanggar nilai yang berlaku di masyarakat perlu dicegah agar tidak berkembang semakin parah. Pencegahan bisa dilakukan dengan menjalankan pengendalian sosial atau kontrol sosial (*social control*) terhadap anggota masyarakat.

Pengendalian sosial dapat dilakukan oleh individu terhadap individu lainnya (misalnya seorang ibu mendidik anak-anaknya agar menyesuaikan diri pada kaidah-kaidah dan nilai-nilai yang berlaku), atau mungkin dilakukan oleh individu terhadap suatu kelompok sosial (umpamanya seorang dosen pada Perguruan Tinggi memimpin beberapa orang mahasiswa di dalam kuliah),

seterusnya pengendalian sosial dapat dilakukan oleh suatu kelompok terhadap kelompok lainnya, atau oleh suatu kelompok terhadap individu, itu semuanya merupakan proses pengendalian sosial yang dapat terjadi dalam kehidupan sehari-hari (Soekanto, 2002:205). Dengan demikian pengendalian sosial bertujuan untuk mencapai keserasian antara stabilitas dengan perubahan-perubahan dalam masyarakat atau suatu sistem pengendalian sosial bertujuan untuk mencapai keadaan damai melalui keserasian antara kepastian dengan keadilan atau kesebandingan.

Dalam kehidupan sosial, individu selalu diharapkan oleh masyarakat sekitarnya untuk berperilaku yang diharapkan oleh masyarakat sehingga semua masyarakat akan selalu berupaya untuk membentuk dan mengontrol semua perilaku dari individu-individu yang terlibat dalam sistem masyarakat secara keseluruhan, melalui adanya kepatuhan terhadap nilai dan norma yang telah ditetapkan, ketika ada perilaku individu yang tidak lagi mematuhi nilai dan norma yang telah ditetapkan maka munculah perilaku menyimpang.

Horton dan Hunt (1984:193) menyatakan, perilaku menyimpang mengancam ketertiban, apabila terlalu banyak orang yang tidak berperilaku sebagaimana yang diharapkan, maka ketertiban sosial akan berantakan. Adanya pedoman yang menjadi acuan dalam bertindak dan berinteraksi antarsesama manusia sebagai anggota masyarakat, maka keharmonisan akan dapat terwujud dalam konteks nyata. Definisi perilaku menyimpang juga diungkapkan oleh Narwoko & Suyanto (2010:124) yang menyatakan, perilaku menyimpang adalah perilaku dari para warga masyarakat yang dianggap tidak sesuai dengan kebiasaan, tata aturan, atau norma sosial yang berlaku. Contoh seseorang yang berperilaku menyimpang, apabila menurut anggapan sebagian besar masyarakat (minimal di suatu kelompok atau komunitas tertentu) perilaku atau tindakan tersebut di luar kebiasaan, adat istiadat, aturan, nilai-nilai, atau norma sosial yang berlaku.

Perilaku menyimpang yang dibahas dalam topik ini adalah tindakan dari PT. KAI terhadap masyarakat yang menempati aset dari PT. KAI untuk mengusir atau menggusur mereka dari tempat tinggalnya. Masalah ini tentu menjadi rumit

apabila dikaitkan dengan status hukum, legalitas bahkan dari segi pemerintahan juga sangat relevan, jika seharusnya pemerintah dapat menjamin kesejahteraan rakyatnya. Di mana kesejahteraan para masyarakat bantaran rel yang telah bertahun-tahun menempati tanah bantaran rel atau rumah dinas yang secara turun-temurun melalui garis keturunan atau melanjutkan profesi orang tua mereka menjadi karyawan PT. KAI menjadi terancam dengan pengusiran dari pihak perusahaan. Tindakan inilah yang dimaksud sebagai antisosial atau asosial, yaitu tindakan yang melawan kebiasaan masyarakat atau kepentingan umum.

Perilaku menyimpang merupakan gejala yang tidak dikehendaki oleh masyarakat bersangkutan, hal itu disebabkan karena unsur-unsur masyarakat tidak akan berfungsi sebagaimana mestinya. Soekanto (2002:355) menyatakan, masalah sosial tersebut berbeda dengan masalah lainnya di dalam masyarakat, karena masalah sosial tersebut berhubungan erat dengan nilai-nilai sosial dan lembaga-lembaga kemasyarakatan. Masalah tersebut bersifat sosial karena bersangkut paut dengan gejala-gejala yang mengganggu kelanggengan dalam masyarakat.

Fenomena masalah sosial selalu muncul dalam realitas kehidupan manusia, hal itu disebabkan karena dalam kehidupan masyarakat tidak pernah dijumpai kondisi sejahtera yang absolut di mana setiap kebutuhan masyarakat terpenuhi, setiap masyarakat berperilaku sesuai nilai dan norma yang telah disepakati, dan setiap bagian dari sistem sosial menjalankan fungsi sebagaimana diharapkan.

Soetomo (2008:2) menyatakan, kondisi yang dianggap merugikan tersebut dapat berupa fenomena sosio kultural yang menghalangi sejumlah anggota masyarakat untuk mengembangkan dan memanfaatkan potensi mereka secara penuh, atau dapat pula berupa ketidaksesuaian antara harapan, idealisme dengan kondisi aktual dalam kehidupan masyarakat.

Weinberg (dalam Soetomo, 2008:7) menyatakan, masalah sosial adalah situasi yang dinyatakan sebagai sesuatu yang bertentangan dengan nilai-nilai oleh warga masyarakat yang cukup signifikan, dimana mereka sepakat dibutuhkannya suatu tindakan untuk mengubah situasi tersebut. Suatu kondisi yang mendapat

reaksi penolakan oleh masyarakat dapat diinterpretasikan sebagai simbol pernyataan masyarakat bahwa kondisi tersebut merupakan masalah sosial.

Pengertian masalah sosial hingga saat ini masih lazim digunakan untuk menunjuk suatu masalah yang tumbuh atau berkembang dalam kehidupan masyarakat, di mana masalah itu dianggap kurang atau bahkan tidak sesuai dengan nilai-nilai atau norma-norma sosial dalam masyarakat tersebut. Tumbuh atau berkembangnya suatu masalah sosial sangat tergantung pada dinamika sosial, dalam konteks ini tolok ukur suatu masalah layak disebut sebagai masalah sosial atau tidak, akan sangat ditentukan oleh nilai-nilai atau norma-norma sosial yang berlaku dalam masyarakat itu sendiri, oleh karena itu pernyataan sesuai atau tidaknya suatu masalah itu dengan nilai-nilai atau norma-norma sosial harus dikemukakan oleh sebagian besar (mayoritas) dari anggota masyarakat itu sendiri. Contoh sebuah masalah dikatakan sebagai masalah sosial apabila bersangkutan dengan hubungan antarmanusia dan mengganggu keutuhan bermasyarakat, dan masalah sosial menyangkut nilai-nilai sosial dan moral misalnya penyalahgunaan obat-obat psikotropika, seks bebas, prostitusi, bunuh diri, dan perceraian.

Masalah sosial yang terjadi karena terdapat penyimpangan perilaku merupakan gejala yang tidak dikehendaki oleh masyarakat bersangkutan, hal itu disebabkan karena unsur-unsur masyarakat tidak akan berfungsi sebagaimana mestinya. Penyimpangan perilaku yang terjadi di masyarakat akan menyebabkan konflik. Fisher *et al.* (2000:4) menyatakan, konflik adalah hubungan antara dua pihak atau lebih (individu atau kelompok) yang memiliki atau yang merasa memiliki sasaran-sasaran yang tidak sejalan.

Konflik yang dapat menyebabkan terganggunya keutuhan masyarakat, seperti konflik yang sedang terjadi baik dikalangan karyawan PT. KAI akan mengganggu hubungan kerja mereka dan mengganggu keutuhan kehidupan bermasyarakat, dan tindakan yang melawan kebiasaan masyarakat sebelumnya atau kepentingan umum, hal itu menyebabkan unsur-unsur masyarakat tidak akan berfungsi sebagaimana mestinya, maupun masyarakat sipil selain karyawan PT. KAI sendiri yang dalam hal ini masyarakat yang tinggal dibantaran rel kereta api.

Adapun kolerasi antara judul dengan disiplin ilmu pemerintahan di mana di pemerintah sebagai pelayan publik seharusnya memberikan fasilitas yang dibutuhkan oleh khalayak masyarakat sebagai perwakilan negara dan masyarakat juga dapat menerima dengan baik bentuk-bentuk dari tujuan program pemerintah.

Kehidupan bermasyarakat akan berjalan dengan baik dan harmonis apabila masing-masing anggota masyarakat (PT. KAI dan masyarakat) dapat menjalankan fungsi dan perannya sesuai dengan statusnya. Menurut Nugroho (1984:6) terdapat 5 tingkat kebutuhan manusia yaitu kebutuhan-kebutuhan fisik (udara, air, makan dan sebagainya), kebutuhan rasa aman (jaminan agar dapat bertahan dalam penghidupan dan kehidupan serta terpuaskan kebutuhan dasarnya secara berkesinambungan), kebutuhan untuk menyayangi dan disayangi, kebutuhan untuk penghargaan (dari dirinya dan pihak lain), kebutuhan untuk mengaktualisasi diri dan bertumbuh. Hakikat masyarakat sebagai seorang warga negara tidak hanya diwajibkan membayar pajak, akan tetapi juga perlu mendapatkan hak-haknya seperti sandang, pangan, dan papan.

Hal tersebut bertujuan agar masyarakat dapat melangsungkan kehidupannya demi kelangsungan hidupnya sebagai seorang warga negara. Di mana yang akhirnya interaksi yang terjadi di masyarakat, dapat menambah keharmonisan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat tersebut. Dengan kesejahteraan masyarakat yang baik akan menghasilkan kehidupan yang berkualitas pula. Hal tersebut akhirnya akan memudahkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup sosial yang lebih baik.

Berdasarkan uraian masalah di atas, peneliti tertarik meneliti tentang fenomena tanah dan rumah yang dihuni masyarakat bantara rel kereta api. Hal tersebut dikarenakan masyarakat sebagai warga negara tentunya mendapatkan hak-hak mereka. Ketika salah satu hak masyarakat tersebut terabaikan dikarenakan berbagai masalah, seperti penertiban yang dilakukan sejak tahun 2008. Masyarakat tersebut berusaha fokus untuk mempertahankan hak mereka, yang akhirnya akan berdampak pada terganggunya kinerja pemerintah. Dari hal tersebut penelitian ini diharapkan tidak hanya dapat memberikan informasi bagi masyarakat bantara rel kereta api dan PT. KAI tetapi juga memberikan saran atau

masukannya terkait penyelesaian sengketa atau keributan di antara masyarakat dengan PT. KAI agar dapat diselesaikan dengan damai sesuai menurut sistem pemerintahan yang pro terhadap rakyat dan kesejahteraan sosial, sehingga judul penelitian ini adalah Konflik Dalam Kebijakan Relokasi Masyarakat Di Sekitar Stasiun Kereta Api Jember (Studi Deskriptif Relokasi Masyarakat di Sekitar Stasiun Jember tahun 2014).

## **1.2. Rumusan Masalah**

Di dalam suatu penelitian, seorang peneliti biasanya berangkat dari suatu masalah yang dianggap menarik perhatiannya dan menuntut untuk diteliti. Tujuan utama rumusan masalah merupakan penjabaran dari identifikasi masalah dan pembatasan masalah. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Husaini dan Purnomo (2003:27) yang menyatakan "perumusan masalah ialah usaha untuk menyatakan secara tersurat pertanyaan-pertanyaan penelitian apa saja yang spesifik dan perlu dijawab".

Kehidupan pribadi seorang masyarakat yang terkena penertiban akan berbeda dengan sebelum penertiban. Hal ini disebabkan oleh perubahan kesejahteraan seorang masyarakat yang terfokus untuk mempertahankan haknya yaitu tanah dan rumah. Berdasarkan latar belakang tersebut maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan pemerintah terkait dengan konflik relokasi masyarakat di area rel kereta api?
2. Bagaimana dampak atas kebijakan relokasi bagi masyarakat di area rel kereta api?

## **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Suatu penelitian akan sia-sia jika tanpa arah dan tujuan yang jelas serta pasti. Dalam kegiatan penelitian harus ada tujuan yang hendak dicapai, karena dengan adanya tujuan dalam penelitian akan diketahui maksud dan arahnya.



Seperti yang diungkapkan oleh Arikunto (1993:84) bahwa tujuan penelitian adalah meluruskan kalimat yang menunjukkan suatu hal yang diperoleh setelah penelitian selesai, maka tujuan yang dikehendaki diperlukan relevansi dengan problem penelitian. Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan kebijakan pemerintah terkait dengan konflik relokasi masyarakat di area rel kereta api?
2. Untuk mendeskripsikan dampak atas kebijakan relokasi bagi masyarakat di area rel kereta api?

### 1.3.2 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan dari suatu penelitian diharapkan mempunyai manfaat berdasarkan dari hasil penelitian. Dalam hal ini manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis:
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu-ilmu sosial, khususnya Ilmu Kepemerintahan.
  - b. Hasil penelitian diharapkan dapat memperluas wawasan berpikir penulis dan meningkatkan cakrawala pengetahuan secara empiris dan praktis bagi masyarakat, khususnya mengenai kebijakan pemerintah mengenai konflik relokasi masyarakat di area rel kereta api.
  - c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dipakai sebagai bahan referensi bagi peneliti-peneliti berikutnya, khususnya yang mempunyai kesamaan objek penelitian.
2. Manfaat Praktis:
  - a. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan bagi masyarakat dalam menanggapi relokasi tersebut.
  - b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam hal relokasi.
3. Manfaat Bagi Peneliti:
  - a. Sebagai media untuk menambah wawasan atau ilmu pengetahuan khususnya di bidang kebijakan publik.

- b. Dapat dijadikan acuan sebagaimana konflik kebijakan relokasi dalam bidang kebijakan publik.
- c. Dapat membantu mengembangkan kemampuan manajemen kebijakan publik melalui evaluasi dari hasil penelitian ini