

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Problematika penerbitan Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT)**

##### **1. Problematika**

Problematika khususnya dalam ranah hukum diartikan sebagai permasalahan yang timbul dari penegakan supremasi hukum di Indonesia yang memerlukan jawaban atas permasalahan tersebut. Permasalahan penegakan hukum di Indonesia bukan hanya merupakan fenomena yang ada di permukaan saja, melainkan telah merasuki sistem hukum itu sendiri.

Penegakan hukum di Indonesia seringkali tidak seiring sejalan dengan apa yang diinginkan. Hukum di Indonesia tidak menjadi panglima melainkan menjadi alat politik maupun alat kekuasaan. Karena sebagai panglima, hukum harus mampu menjawab, memutuskan, ataupun menyelesaikan suatu kasus atau perkara tanpa terpengaruh oleh tendensi atau kepentingan apapun yang melekat di dalamnya. Problematika penegakan hukum di Indonesia sangat sulit untuk dirunut, bagaikan mencari sampul pangkal atau ujung dari suatu lingkaran, sehingga membuat kejahatan semakin berdaulat di dalam dunia hukum maupun dunia Peradilan di Indonesia (Barda Nawawi Arief, 2010:54).

##### **2. Izin**

###### **a. Pengertian izin**

Membicarakan pengertian izin pada dasarnya mencakup suatu pengertian yang sangat kompleks yaitu berupa hal yang membolehkan seseorang atau badan hukum melakukan sesuatu hal yang menurut peraturan perundang-undangan harus memiliki izin terlebih dahulu, maka akan dapat diketahui dasar hukum dari izinnya tersebut.

Menurut Prajudi Admosudirjo (2001:34), mengatakan bahwa "izin (*vergunning*) adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi daripada suatu larangan oleh undang-undang". Bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan Pada umumnya pasal undang-undang yang bersangkutan berbunyi : "Dilarang tanpa izin memasuki areal/lokasi ini". Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan rincian dari pada syarat-syarat, kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur atau petunjuk pelaksanaan kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.

W.F Prins yang diterjemaahkan oleh Kosim Adi Saputra membandingkan bahwa istilah izin dapat diartikan tampaknya dalam arti memberikan dispensasi dari sebuah larangan dan pemakaiannya dalam arti itu pula.

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, telah mengeluarkan 12 (dua belas) instruksi kepada para pimpinan birokrasi. Diantaranya adalah instruksi untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada publik, baik dalam bentuk jasa ataupun perizinan melalui transparansi dan standardisasi pelayanan yang meliputi persyaratan-persyaratan, target waktu penyelesaian, dan tarif biaya yang harus dibayar oleh masyarakat untuk mendapatkan pelayanan tersebut sesuai peraturan perundang-undangan dan menghapuskan pungutan-pungutan liar.

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip oleh Bachsan Mustafa (2002) bahwa perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*)".

b. Jenis dan Bentuk Izin

Menurut Amrah Muslinin, bahwa izin tersebut dibaginya ke dalam tiga bagian bentuk perizinan (*vergunning*) yaitu :

- 1) Lisensi, ini merupakan izin yang sebenarnya (*Deiegenlyke*). Dasar pemikiran mengadakan penetapan yang merupakan lisensi ini ialah bahwa hal-hal yang diliputi oleh lisensi diletakkan di bawah pengawasan pemerintah, untuk mengadakan penertiban.
- 2) Dispensasi, ini adalah suatu pengecualian dari ketentuan umum, dalam hal mana pembuat undang-undang sebenarnya dalam prinsipnya tidak berniat mengadakan pengecualiaan.

3) Konsesi, disini pemerintah menginginkan sendiri dan menganjurkan adanya usaha-usaha industri memberikan fasilitas-fasilitas kewenangan kewajiban.

c. Dengan Lisan

Bentuk izin secara lisan dapat ditemukan dalam hal pengeluaran pendapat di muka umum. Bentuk izin dengan lisan pada dasarnya hanya dilakukan oleh suatu organisasi untuk melakukan aktivitasnya serta melaporkan aktivitasnya tersebut kepada instansi yang berwenang. Bentuk izin dengan lisan ini hanya berfungsi sebagai suatu bentuk pelaporan semata.

3. Izin Lokasi

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional R.I Nomor5 Tahun 2015 tentang izin lokasi, Ketentuan umum Pasal 1 :

“Izin Lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya”.

Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai ijin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modal (Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, 2005).

Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul (2005) menjelaskan bahwa tanah yang dapat ditunjukkan dengan izin lokasi yaitu tanah yang menurut RTRW yang berlaku diperuntukan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan menurut persetujuan penanaman modal yang dipunyai.

#### 4. Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT)

IPPT merupakan suatu proses dan kegiatan pelayanan perizinan yang diberikan kepada masyarakat Dinas Tata Kota/Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan pengendalian terhadap pemanfaatan ruang wilayah kota agar sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan (RUTRK dan RDTRK) (Wignjosoebroto, Soetandyo, 2004).

Menurut Perda Kabupaten Bantul Nomor 3 Tahun 2008 Pasal 1 ayat (6), menyatakan bahwa izin peruntukan penggunaan tanah yang selanjutnya disebut izin adalah pemberian izin atas penggunaan tanah kepada orang pribadi atau badan yang akan menggunakan tanah dikaitkan dengan rencana tata ruang wilayah atau yang disebut dengan izin lokasi.

Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul (2005) menjelaskan bahwa untuk memperoleh izin permohonan mengajukan permohonan yang diajukan kepada Bupati melalui Kepala Kantor Pertanahan dengan mengisi formulir yang telah disediakan di Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA).

Permohonan ijin yang telah memenuhi persyaratan akan diadakan pemeriksaan administrasi dan lokasi yang dimohon oleh Tim Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian menjadi Tanah Bukan Pertanian mengenai keadaan fisik tanah, penggunaan tanah, keadaan lingkungan serta mengadakan sidang untuk membuat Berita Acara Pemeriksaan Perubahan Penggunaan Tanah (Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, 2005).

5. Klarifikasi/Pemberitahuan rencana perolehan dan atau penggunaan tanah

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi Pasal 2 ayat (2) menyebutkan “bahwa Pemohonan izin lokasi dilarang melakukan kegiatan perolehan tanah sebelum izin lokasi ditetapkan”, selanjutnya Pasal 2 ayat (4) menyatakan bahwa dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) perusahaan yang bersangkutan memberitahukan rencana perolehan dan/atau penggunaan tanah yang bersangkutan kepada kantor pertanahan”.

Peraturan Bupati Bantul Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perijinan Pertanahan bagian kesatu Pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa Surat Pemberitahuan/Klarifikasi Rencana Perolehan dan/atau Penggunaan Tanah merupakan bentuk perijinan lokasi dengan cara perseorangan atau perusahaan/badan hukum memberitahukan kepada Kantor

Pertanahan tentang rencana perolehan tanah dan/atau penggunaan tanah yang akan digunakan sebagai tempat kegiatan usaha/penanaman modal.

## **B. Kepastian Hukum**

Kepastian hukum merupakan suatu hal yang hanya bisa dijawab secara normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bukan sosiologis, tapi kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam arti menjadi sistem norma dengan norma yang lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian. Kepastian hukum merupakan suatu keadaan dimana perilaku manusia baik individu, kelompok maupun organisasi terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.

Dalam praktek kita melihat ada undang-undang sebagian besar dipatuhi dan ada undang-undang yang tidak dipatuhi. Sistem hukum jelas akan runtuh jika setiap orang tidak mematuhi undang-undang dan undang-undang itu akan kehilangan maknanya. Ketidakefektifan undang-undang cenderung mempengaruhi waktu sikap dan kuantitas ketidakpatuhan serta mempunyai efek nyata terhadap perilaku hukum, termasuk perilaku pelanggar hukum. Kondisi ini akan mempengaruhi penegakan hukum yang menjamin kepastian dan keadilan dalam masyarakat.

Kepastian hukum dapat kita lihat dari dua sudut, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum. Kepastian dalam hukum

dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbeda-beda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian hukum.

Sedangkan kepastian karena hukum dimaksudkan bahwa karena hukum itu sendirilah adanya kepastian, misalnya hukum menentukan adanya lembaga daluarsa, dengan lewat waktu seseorang akan mendapatkan hak atau kehilangan hak. Berarti hukum dapat menjamin adanya kepastian bagi seseorang dengan lembaga daluarsa akan mendapatkan sesuatu hak tertentu atau akan kehilangan sesuatu hak tertentu.

Namun demikian, jika hukum diidentikkan dengan perundang-undangan, maka salah satu akibatnya dapat dirasakan adalah kalau ada bidang kehidupan yang belum diatur dalam perundang-undangan, maka dikatakan hukum tertinggal oleh perkembangan masyarakat. Demikian juga kepastian hukum tidak identik dengan dengan kepastian undang-undang. Apabila kepastian hukum diidentikkan dengan kepastian undang-undang, maka dalam proses penegakan hukum dilakukan tanpa memperhatikan kenyataan hukum (*Werkelijkheid*) yang berlaku.

Keppres Nomor 188 Tahun 1998, pasal 2 yang berbunyi: “Dalam rangka pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi yang akan



dituangkan dalam Rancangan Undang-Undang, Menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa penyusunan RUU wajib mengkonsultasikan terlebih dahulu konsepsi tersebut dengan Menteri Kehakiman dan Menteri serta pimpinan lembaga lainnya yang terkait”.

Penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan azas azas hukum dengan tujuan meningkatkan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum. (L.M.Ghandi).

Para penegak hukum yang hanya bertitik tolak dari substansi norma hukum formil yang ada dalam undang-undang (law in book's), akan cenderung mencederai rasa keadilan masyarakat. Seyogyanya penekanannya di sini, harus juga bertitik tolak pada hukum yang hidup (living law). Lebih jauh para penegak hukum harus memperhatikan budaya hukum (legal culture) untuk memahami sikap, kepercayaan, nilai dan harapan serta pemikiran masyarakat terhadap hukum dalam sistem hukum yang berlaku.

Anotasi hukum senantiasa syarat dengan *rechtsidee* atau nilai tersebut ( P.M.Hadjon, 1994: 6).

Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan jati diri serta maknanya, karena tidak lagi dapat digunakan sebagai pedoman perilaku setiap orang. Kepastian sendiri hakikatnya merupakan tujuan utama dari hukum. Apabila dilihat secara historis banyak perbincangan yang telah dilakukan mengenai hukum semenjak Montesquieu mengeluarkan gagasan mengenai pemisahan

kekuasaan. Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Dari keteraturan akan menyebabkan seseorang hidup secara berkepastian dalam melakukan kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan masyarakat.

Sudikno Mertokusumo kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati (Jafar 2009:12).

Ketidakpastian hukum, akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat, dan akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana *social disorganization* atau kekacauan sosial ( M. Yahya Harahap. 2002:76).

Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi ( Sudikno Mertokusumo, 2010:24).

Lon Fuller mengatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan (Jafar 2009:25).

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan (Kansil, Christine S.t Kansil,2009:385).

Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk, melainkan bukan hukum sama sekali. Kedua sifat itu termasuk paham hukum itu sendiri (*den begriff des Rechts*) (Shidarta, 2006:79-80).

Kepastian hukum diidentikkan dengan kepastian undang-undang, maka dalam proses penegakan hukum dilakukan tanpa memperhatikan kenyataan hukum (*Werkelijkheid*) yang berlaku (Bambang Semedi, 2013).

Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* (di mana tiada kepastian hukum, di situ tidak ada hukum) (Salim,2010:82).

Perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim(L.J van Apeldoorn,2006:82-83).

Kepastian hukum adalah "*sicherheit des Rechts selbst*" (kepastian tentang hukum itu sendiri).(Satjipto Rahardjo,2006:135-136).

Menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Bahwa apa yang dianggap berguna (secara sosiologis) belum tentu adil, begitu juga sebaliknya apa yang dirasakan adil (secara filosofis), belum tentu berguna bagi masyarakat (Bambang Semedi, 2013:04).

## **C. Landasan Teori**

### **1. Teori Kewenangan**

Pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ditentukan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Effendi Perangin, 1994:216).

Pelimpahan wewenang oleh pemerintah kepada pejabatnya di daerah untuk menjalankan roda pemerintahan disebut dekonsentrasi. Hal ini berarti wewenang untuk mengurus persoalan yang terjadi di daerah dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Muhammad Fauzan, 2006: 77-78).

Pembentukan hukum tanah nasional maupun pelaksanaannya menurut sifat dan pada dasarnya merupakan kewenangan pemerintah pusat (A.P.Perlindungan,1999:44).

Dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 5 dan 6 menyatakan bahwa ;(5) Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil

keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan ;(6) Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Ketentuan Pasal 11 ayat (2) Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah tersebut mencakup kewenangan dibidang pertanahan, tidak berarti mencakup kewenangan di bidang hukum tanah nasional. Oleh karena itu, pertanahan sebagai salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota dalam Pasal 11, tidak harus dicerna bahwa wewenang bidang tersebut secara utuh berada di kabupaten/kota. Wewenang yang berada di kabupaten/kota mengenai pertanahan sebatas yang bersifat lokalitas, dan tidak bersifat nasional (Arie Sukanti,2009:40).

Perundang-undangan dan kelembagaan belum berkorelasi satu sama lain, sehingga terkesan “otonomi setengah hati”, bila hal ini dibiarkan berlarut-larut, akan berdampak pada ketidakpastian hukum yang pada akhirnya jauh dari rasa keadilan dan kesejahteraan rakyat (Elita Rahmi,1999:145).

Kebijakan pemerintah di bidang pertanahan diatur dalam Pasal 1 dan Pasal 2 Keputusan Presiden (Keppres) No. 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Pasal 10, Pasal 13 dan Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Peraturan tersebut ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang

**Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.**

Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur: pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan, kecuali politik luar negeri, pertahanan; keamanan, yustisi; moneter dan fiskal nasional dan agama.

Pasal 2 PP Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) mengatur bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas pemerintahan secara nasional, regional dan sektoral. Demikian pula PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan peraturan pelaksana Pasal 19 UUPA. Menyatakan Pejabat yang berwenang menetapkan dan menertibkan sertifikat tanah adalah Kepala Kantor Pertanahan (Elita Rahmi, 1999:23).

Ada 9 (sembilan) jenis tugas antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten di atas, maka tergambar bahwa ekspresi sentralisasi masih terlalu dominan, karena pemerintah pusat masih menjadi pionir, yang kurang memberi ruang gerak yang dapat menumbuhkan kemandirian dan kreativitas daerah sebagai daerah otonom (Marni, 2001:24).

Era otonomi daerah adalah peluang bagi pembaharuan agraria, karena melalui otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya secara lebih leluasa

sesuai dengan keinginan daerah masing-masing namun tetap dalam kerangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Marni,2002:148).

Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tujuan penatagunaan tanah yakni melaksanakan ketentuan Pasal 16 ayat (2) Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional R.I Nomor 2 Tahun 1999 yang telah diganti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional R.I Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Izin Lokasi, Ketentuan umum Pasal 1 :

“Izin Lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya”.

Pasal 9 ayat (3) berbunyi:

“Surat Keputusan pemberian Izin lokasi ditandatangani oleh Bupati/Walikota atau, untuk daerah Khusus Ibukota Jakarta, oleh Gubernur Kepala Daerah setelah diadakan rapat koordinasi antar instansi terkait, yang dipimpin oleh Bupati/Walikota, khusus ibukota Jakarta, oleh pejabat yang ditunjuk secara tetap olehnya”.

Peraturan Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 tentang pedoman pertimbangan teknis pertanahan dalam penerbitan izin lokasi, penetapan lokasi dan izin perubahan penggunaan tanah. Peraturan ini memuat tentang pertimbangan teknis pertanahan, penetapan lokasi

Pola penatagunaan tanah adalah informasi mengenai keadaan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan kawasan yang disiapkan oleh kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Sedangkan untuk kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota dalam satu provinsi, dilaksanakan oleh pemerintah provinsi yang bersangkutan (Supriadi,2007:142).

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tujuan penatagunaan tanah yakni melaksanakan ketentuan Pasal 16 ayat (2) Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

## **2. Teori Konflik**

Teori ini dibangun dalam rangka untuk menentang secara langsung terhadap teori Fungsional Struktural. Karena itu tidak mengherankan apabila proposisi yang dikemukakan oleh penganutnya bertentangan dengan proposisi yang terdapat dalam teori Fungsional Struktural (Nasikun, 2003:25).

Kontras lainnya adalah bahwa kalau penganut teori Fungsional Struktural melihat anggota masyarakat terikat secara informal oleh norma-norma, nilai-nilai dan moralitas umum, maka teori konflik menilai keteraturan yang terdapat dalam masyarakat itu hanyalah disebabkan karena adanya tekanan atau pemaksaan kekuasaan dari atas oleh golongan yang berkuasa (Ritzer, 2010:26).

Dahrendorf mula-mula melihat teori konflik sebagai teori parsial, menganggap teori itu merupakan perspektif yang dapat dipakai untuk



menganalisa fenomena sosial. Dahrendorf menganggap masyarakat berisi ganda, memiliki sisi konflik dan sisi kerja sama (Margaret M. Poloma, 2000:131).

Dahrendorf adalah tokoh utama yang berpendirian bahwa masyarakat mempunyai dua wajah (konflik dan konsensus) dan karena itu teori sosiologi harus dibagi menjadi dua bagian: teori konflik dan teori konsensus. Teoritisi konsensus harus menguji nilai integrasi dalam masyarakat dan teoritis konflik harus menguji konflik kepentingan dan penggunaan kekerasan yang mengikat masyarakat bersama dihadapan tekanan itu. Dahrendorf mengakui bahwa masyarakat tak kan ada tanpa konsensus dan konflik yang menjadi persyaratan satu sama lain. Jadi, kita tidak akan punya konflik kecuali ada konsensus sebelumnya (George, 2004:154).

Konsep teori ini adalah wewenang dan posisi. Keduanya merupakan fakta sosial. Inti tesisnya sebagai berikut. Distribusi kekuasaan dan wewenang secara tidak merata tanpa kecuali menjadi faktor yang menentukan konflik sosial secara sistematis. Perbedaan wewenang adalah suatu tanda dari adanya berbagai posisi dalam masyarakat. Perbedaan posisi serta perbedaan wewenang di antara individu dalam masyarakat itulah yang harus menjadi perhatian utama para sosiolog. Struktur yang sebenarnya dari konflik-konflik harus diperhatikan di dalam susunan peranan sosial yang dibantu oleh harapan-harapan terhadap kemungkinan mendapatkan dominasi. Tugas utama menganalisa konflik adalah mengidentifikasi

berbagai peranan kekuasaan dalam masyarakat(George Ritzer,2010:26). Posisi tertentu di dalam masyarakat mendelegasikan kekuasaan dan otoritas terhadap posisi yang lain. Fakta kehidupan sosial ini mengarahkan Dahrendorf kepada tesis sentralnya bahwa perbedaan didistribusikan otoritas “selalu menjadi faktor yang menentukan konflik sosial sistematis”.

Teori konflik Dahrendorf, yakni *kepentingan*. Kelompok yang berada di atas dan yang berada di bawah didefinisikan berdasarkan kepentingan bersama. Dahrendorf tetap menyatakan bahwa kepentingan itu, yang seperti tampak sebagai fenomena psikologi, pada dasarnya fenomena berskala luas ( George Ritzer, 2004:155).

Situasi konflik seorang individu akan menyesuaikan diri dengan peranan yang diharapkan oleh golongannya itu, yang oleh Dahrendorf disebut sebagai peranan laten( Nasrullah, 2009:25).

Kelompok, konflik dan perubahan. Dibedakan menjadi tiga kelompok yaitu:

1. Kelompok semu (quasi group), yaitu sejumlah pemegang posisi dengan kepentingan yang sama, tetapi belum menyadari keberadaannya.
2. Kelompok kepentingan (manifest), yaitu kelompok yang memiliki struktur, bentuk organisasi, tujuan atau program dan anggota perorangan. Kelompok ini merupakan agen riil dari konflik kelompok ( Nasrullah Nasir, 2009:25).
3. Kelompok konflik, yaitu kelompok yang terlibat dalam konflik kelompok actual. Kelompok tersebut merupakan konsep dasar untuk menjelaskan

konflik sosial. Kelompok dalam masyarakat tidak pernah berada dalam posisi ideal sehingga selalu ada faktor yang mempengaruhi terjadinya konflik social( Margaret M. Poloma, 1994:135).

Singkatnya, Dahrendorf menyatakan bahwa segera setelah kelompok konflik muncul, kelompok itu melakukan tindakan yang menyebabkan perubahan dalam struktur social (George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2004:34).Pierre van den Berghe mengemukakan empat fungsi dari konflik:

1. sebagai alat untuk memelihara solidaritas;
2. membantu menciptakan ikatan aliansi dengan kelompok lain;
3. mengaktifkan peranan individu yang semula terisolasi; dan
4. fungsi komunikasi ( George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2004:156).