

KEGAGALAN MEDIASI PADA RELOKASI PENDUDUK KAMPUNG PULO JAKARTA TIMUR: BELAJAR DARI KASUS MEDIASI LSM CM¹

THE FAILURE OF THE MEDIATION ON THE RELOCATION OF THE KAMPUNG PULO RESIDENTS, EAST JAKARTA: LESSON LEARNED FROM MEDIATION CASE BY CM NGO

Semy Arayunedy²

Alumni Universitas Pertahanan Indonesia
(semyarayunedy@gmail.com)

Abstrak - Berbagai program utama pemprov DKI seperti normalisasi sungai, RTH, dan pembangunan rusun mengakibatkan sebagian masyarakat berpenghasilan rendah direlokasi dari tempat tinggal asal ke rusun. Relokasi sering menimbulkan konflik antara pemerintah provinsi (pemprov) DKI dengan warga. Dalam tahap konflik tertentu, pihak ketiga atau mediator dibutuhkan untuk menengahi kedua belah pihak. Artikel ini bertujuan untuk mengetahui penyebab kegagalan mediasi sehingga eskalasi konflik memuncak. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif analitis. Data penelitian diperoleh melalui pengamatan, wawancara interaktif, buku, dan media visual. Data tersebut dianalisis dengan teori dan konsep mengenai mediasi, perancangan dan pengelolaan kota, dan keamanan nasional Indonesia. Hasil penelitian menyimpulkan penyebab kegagalan mediasi. Upaya mediasi tidak didasari dengan aspek keamanan nasional. Kerangka model Glasl yang dapat mengetahui intervensi yang tepat terhadap konflik tidak digunakan. Upaya mediasi juga diinisiasi oleh warga sehingga mandat kepada mediator hanya dari warga saja. Selanjutnya, Lembaga Swadaya Masyarakat Ciliwung Merdeka (LSM CM) sebagai mediator tidak dapat mengidentifikasi fakta, motivasi, pilihan solusi, dan cek realita dengan jelas. LSM CM juga tidak melakukan pendekatan mediasi secara transformatif yang mendorong pemprov DKI dan warga untuk mengakui kesalahan masing-masing. Hal tersebut mengaburkan para pihak terhadap perancangan dan pengelolaan kota sebagai inti kebutuhan para pihak. Kegagalan terakhir disebabkan karena pelaksanaan mediasi tidak disiapkan dan dilaksanakan sesuai standar.

Kata kunci: mediasi, relokasi, perancangan dan pengelolaan kota, keamanan nasional, Indonesia

Abstract - The various major programs of the provincial Government of Jakarta such as river normalization, the green area, and the construction of the low-cost apartment led to some low-income community were relocated from their origin to the low-cost apartment. Relocation often creates conflict between the provincial Government of Jakarta with citizens. In certain stages of the conflict, any third party or mediator is needed to mediate both parties. This article aims to find out the cause of the mediation failure that led to the escalation of the conflict. The research method

¹ Artikel ini merupakan rangkuman dari hasil penelitian tesis, disusun oleh Semy Arayunedy, di Program Studi Damai dan Resolusi Konflik, Fakultas Strategi Pertahanan, Universitas Pertahanan.

² Alumnus Program Studi Damai dan Resolusi Konflik Cohort 3 Fakultas Strategi Pertahanan Universitas Pertahanan Indonesia, Sentul, Bogor.

used was qualitative method with descriptive analytical approach. The research data were collected from observation, interactive interviews, books, and visual media. The data were analyzed with theory and concept of mediation, urban design planning and management, and of Indonesian national security. The results of the study concludes the cause of the mediation failure. The mediation effort was not based on the national security aspect. A framework model of Glasl which can figure out the precise intervention against the conflict was not used. The mediation effort was also initiated by the citizens so that the mandate for the mediator was from citizens only. Furthermore, CM NGO as mediators could not identify facts, motivation, choice of solutions, and checked reality clearly. CM NGO was also not doing the transformative approach to mediation in which prompted the provincial Government of Jakarta and residents to recognize the errors of each parties. It obscures some parties to carry out the urban planning and design as the core needs of the parties. The last failure was caused due to the implementation of the mediation was not prepared and implemented according to the standard.

Keywords: mediation, relocation, urban design planning and management, national security, Indonesia

Pendahuluan

Proyek normalisasi Sungai Ciliwung menjadi salah satu prioritas utama dalam program pemerintah provinsi (pemprov) DKI saat Joko Widodo terpilih sebagai Gubernur DKI Jakarta pada tahun 2012. Proyek ini bertujuan untuk mengatasi banjir yang selalu menerjang kawasan Kampung Pulo di Jakarta Timur. Normalisasi sungai adalah kegiatan mengeruk dan memperlebar sungai sehingga daya tampungnya menjadi lebih besar. Hal tersebut otomatis akan mengakibatkan rumah warga yang berada di sepanjang bantaran sungai akan terbongkar. Kondisi Sungai Ciliwung di ruas Kampung Pulo saat itu hanya memiliki lebar 35 meter.³ Pengerjaan normalisasi akan memperlebar sungai selebar 50 meter sehingga pemerintah harus memperlebar 7,5 meter ke selatan dan 7,5 meter ke utara. Setelah dinormalisasi, tepi sungai akan dibangun beton dengan ketinggian dua meter. Jika proyek normalisasi berhasil, kapasitas sungai menjadi 400 hingga 500 meter kubik per detik air. Kondisi itu berbeda dengan kondisi sekarang yang hanya menampung 200 meter kubik per detik air.

Pada pertengahan tahun 2014, Gubernur Basuki Tjahaja Purnama tetap akan melanjutkan rencana program-program pada era Joko Widodo yang pada waktu itu terpilih menjadi Presiden. Salah satunya adalah menyelesaikan proyek normalisasi Sungai Ciliwung. Didalam sosialisasi yang dilakukan oleh jajaran pemerintahan baru, berita utama

³ "Normalisasi Sungai Ciliwung Tanpa Kekerasan", dalam <http://megapolitan.kompas.com>, 7 Desember 2012, diunduh pada 9 Oktober 2015.

yang disampaikan adalah penempatan warga yang terkena relokasi kerumah susun (rusun). Akan tetapi, pembicaraan mengenai bentuk ganti rugi belum menemui titik terang.⁴ Pemerintah masih mencari dasar hukum yang menjadi payung penyediaan anggaran untuk pemberian ganti rugi kepada warga.

Sosialisasi yang dilakukan oleh pemprov DKI semakin intensif dilakukan sejak 5 Juni 2015 dan berujung pada Surat Perintah (selanjutnya akan ditulis SP) tentang pengosongan dan pembongkaran rumah. SP tersebut dikeluarkan oleh Satuan polisi Pamong Praja (selanjutnya akan ditulis Satpol PP) pada tanggal 11 dan 15 Juni 2015. Warga diadvokasi oleh tim hukum dari Lembaga Swadaya Masyarakat Ciliwung Merdeka (selanjutnya akan disebut LSM CM). Warga dan LSM CM menggugat Satpol PP ke Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya akan ditulis PTUN) pada tanggal 8 Juli 2015. Gugatan tersebut dilayangkan untuk menghentikan pelaksanaan SP dari satpol PP karena belum ada kejelasan mengenai bentuk ganti rugi. Hal itu disampaikan dalam siaran pers LSM CM pada tanggal 10 Agustus 2015.

LSM CM berada di Bukit Duri, Kelurahan Kampung Melayu, Kecamatan Jatinegara, Jakarta Timur dan mempunyai sanggar di bantaran Sungai Ciliwung. LSM CM sudah berkedudukan di tempat tersebut sejak tahun 2000 dan diresmikan menjadi yayasan pada tahun 2008. LSM CM menjadi salah satu lembaga yang memusatkan perhatian pada pemberdayaan masyarakat di bantaran Sungai Ciliwung.

Fokus bidang pemberdayaan yang dilakukan adalah pendidikan alternatif, pemberdayaan ekonomi, pemberdayaan kampung secara spasial, pendidikan lingkungan, pendidikan kesehatan, dan seni budaya. Selain itu, LSM ini juga memusatkan perhatian kepada warga yang selalu dilanda banjir. Kepedulian itu diwujudkan melalui penyuluhan kepada warga agar tidak membuang sampah di sungai. Rumah kompos atau biasa disebut bank sampah sempat didirikan oleh lembaga ini untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai daur ulang sampah.

LSM ini berperan aktif menjadi fasilitator dan mediator sejak diberikan mandat oleh perwakilan warga dan tokoh masyarakat Kampung Pulo untuk menjembatani

⁴ "Tiga Rusun Di Jaktim Disiapkan Untuk 930 KK Kampung Pulo", dalam <http://megapolitan.kompas.com>, 1 September 2014, diunduh pada 9 Oktober 2015.

pertemuan dengan Gubernur. LSM CM semakin intens bertemu dengan perwakilan warga untuk mengakomodasi kebutuhan mereka. Di lain pihak, Gubernur akhirnya menerima LSM CM dan warga pada tanggal 24 Juli 2015 untuk merundingkan solusi lain yang dapat meredakan konflik. Dalam pertemuan tersebut, ada beberapa hal yang dibicarakan. Salah satunya adalah wacana pembangunan Kampung Susun Manusiawi (KSM) yang digagas oleh LSM CM.

Pada pertemuan selanjutnya, Gubernur juga mengundang beberapa perwakilan warga Kampung Pulo dan LSM CM pada tanggal 4 Agustus 2015. Pada pertemuan ini, Gubernur memastikan bahwa Pemprov DKI tidak dapat memberikan ganti rugi berupa uang. Gubernur juga menyatakan bahwa bukti pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan serta bukti kepemilikan tanah berupa surat yang biasa disebut *verponding* atau girik tidak dapat dijadikan sebagai dasar untuk mendapatkan ganti rugi.

Setelah pertemuan tersebut, Satpol PP kembali mengeluarkan SP mengenai pembongkaran untuk yang ketiga kalinya pada tanggal 6 Agustus 2015. Selang dua minggu kemudian, pembongkaran rumah warga oleh Satpol PP mulai dilakukan. Bentrokan fisik tidak terhindarkan karena warga melakukan perlawanan dengan melempar batu dan pihak keamanan menyemprotkan gas air mata. Bentrokan yang terjadi menyebabkan beberapa orang menjadi korban luka dan satu alat kendaraan berat terbakar.⁵

Artikel ini difokuskan pada pengelolaan konflik berupa mediasi yang dilakukan oleh pemangku dan pengampu kepentingan yang ada. Pengelolaan ini tentu memengaruhi perancangan dan pengelolaan kota yang akan dikerjakan bersama oleh Pemprov DKI, warga, dan organisasi masyarakat. Kolaborasi ketiga pihak didalam perancangan dan pengelolaan kota atau dalam lingkup lokal membangun keamanan nasional Indonesia yang kuat. Konsep keamanan nasional harus disadari dan dipahami karena keamanan bermula dari setiap insan, kumpulan masyarakat, hingga pada konteks negara. Hal tersebut menuntut tanggung jawab dari ketiga pihak tersebut. Konsep ini juga dapat mendeteksi dan mengantisipasi ancaman yang menghambat jalannya perancangan dan pengelolaan kota.

⁵ “Penggusuran Kampung Pulo Berujung Rusuh”, dalam <http://www.sinarharapan.co>, 20 Agustus 2015, diunduh pada 9 Oktober 2015.

Sampai dengan masa Perang Dunia Kedua, definisi keamanan terkait erat dengan kekuatan militer. Kemampuan militer yang kuat dan persekutuan dengan negara lain yang memiliki angkatan bersenjata besar harus dimiliki agar negara aman. Berakhirnya Perang Dingin telah membawa perubahan terhadap definisi keamanan yang merujuk pada ancaman yang lebih luas berupa kerusakan lingkungan, penyebaran penyakit, dan ancaman dari aktor nonnegara. Konsep keamanan tidak hanya meliputi aspek militer dan aktor keamanan tetapi nirmiliter dan aktor nonpemerintah.⁶

Keamanan nasional adalah kemampuan untuk menangkal agresi apapun. Agresi itu didefinisikan lebih rinci sebagai ancaman. Ancaman itu adalah aksi yang menurunkan kualitas hidup seluruh insan di suatu negara. Ketiadaan ancaman di setiap insan menjadi poin penting dalam keamanan nasional yang dapat mengatasi penurunan kualitas lingkungan hidup dan kekerasan pada manusia.⁷

Mediasi telah gagal meredam eskalasi konflik yang mengancam para pihak yang bertikai. Bantuan dari pihak ketiga atau mediator tidak memberikan dampak yang signifikan. Kegagalan mediasi pada relokasi penduduk Kampung Pulo mengakibatkan bentrokan fisik antara aparat keamanan dan warga. Berdasarkan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui upaya, pendekatan, dan pelaksanaan mediasi dalam kronologi eskalasi konflik pada relokasi penduduk Kampung Pulo.

Tinjauan Teoritis

Mediasi

Mediasi adalah salah satu bentuk penanganan konflik antara pihak-pihak yang bersengketa dengan bantuan pihak ketiga yang biasa disebut mediator. Pihak ketiga ini membantu kubu-kubu yang bertentangan untuk mencari dan menemukan solusi dalam memecahkan masalah secara mandiri.⁸ Intervensi dari pihak ketiga yang obyektif serta tidak memiliki otoritas dalam pengambilan keputusan adalah salah satu ciri khas dari

⁶ Dewan Ketahanan Nasional, *Keamanan Nasional: Sebuah Konsep dan Sistem Keamanan Bagi Bangsa Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional, 2010), hlm. 10-11.

⁷ A. Collins, *Contemporary Security Studies (Second Edition)*, (New York: Oxford University Press, 2010), hlm. 3.

⁸ S. Kalff & M. Uitslag, *The Ins and Outs of Mediation* (N. Perlzweig., Penerj), (Utrecht: HU-Mediation, 2007), hlm. 11.

mediasi. Strategi dari intervensi ini adalah membantu para pihak yang sedang bersengketa untuk memutuskan solusi bersama dalam bentuk kesepakatan. Tujuan mediasi adalah mencapai hasil kesepakatan yang dapat meredam eskalasi konflik.

Dalam mewujudkan kesepakatan, perlu dilakukan suatu pendekatan pada mediasi. Laurence Boule, seorang Profesor hukum dan *associate director* dari Pusat Resolusi Konflik Universitas Bond mengemukakan bahwa pendekatan terhadap penyelesaian sengketa didasarkan pada tujuan yang hendak dicapai dan cara sang mediator melihat posisi dan perannya. Empat pendekatan mediasi yaitu *settlement mediation, facilitative mediation, transformative mediation, dan evaluative mediation*⁹.

Evaluative mediation, yang juga dikenal sebagai mediasi normatif, merupakan model mediasi yang bertujuan untuk mencari kesepakatan berdasarkan pada hak-hak legal dari para pihak dalam wilayah yang diantisipasi oleh pengadilan. Dalam hal ini, mediator adalah seorang yang menguasai bidang-bidang yang dipersengketakan meskipun tidak menguasai teknik-teknik mediasi.¹⁰

Settlement mediation, yang juga disebut sebagai mediasi kompromi, yaitu mediasi yang bertujuan untuk mendorong terwujudnya kompromi dari tuntutan kedua belah pihak yang sedang bertikai. Dalam model ini, tipe mediator yang dikehendaki adalah seorang yang berstatus tinggi meskipun tidak terlalu menguasai di dalam tahapan dan teknik-teknik mediasi.¹¹

Facilitative mediation adalah mediasi yang berbasis kepentingan. Mediasi jenis ini bertujuan untuk menghindarkan para pihak dari posisinya dan menegosiasikan kebutuhan serta kepentingan masing-masing pihak daripada hak-hak legal secara kaku. Dalam hal ini, mediator harus dapat memimpin tahapan mediasi dan mengupayakan dialog yang konstruktif di antara para pihak serta mengupayakan negosiasi dan kesepakatan.¹²

Transformative mediation, sering disebut sebagai mediasi terapi dan rekonsiliasi. Hal tersebut dilakukan untuk meningkatkan hubungan di antara masing-masing pihak

⁹ L. Boule, "International Enforceability of Mediated Settlement Agreements: Developing the Conceptual Framework", *Contemporary Asia Arbitration Journal*, Vol. 7. No. 1., 2014, hlm. 49-51.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 50.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 49.

¹² *Ibid.*, hlm. 49.

melalui pengakuan dan pemberdayaan sebagai dasar dari resolusi atau jalan keluar dari pertikaian yang ada. Dalam model ini, mediator harus dapat menggunakan terapi dan teknik profesional sebelum dan selama mediasi serta mengangkat isu hubungan melalui pemberdayaan dan pengakuan.¹³

Mediasi dalam relokasi penduduk Kampung Pulo memerlukan pendekatan yang tepat. Pendekatan yang menggali posisi dan kebutuhan para pihak serta meningkatkan hubungan antara pemerintah, LSM, dan warga akan menjadi relevan dalam permasalahan Kampung Pulo. Oleh sebab itu, pendekatan fasilitatif dan transformatif menjadi pilihan bijak bagi mediator. Setelah menentukan pendekatan yang akan digunakan dalam mediasi, mediator juga harus menguasai penentuan tahapan mediasi.

Pendahuluan menjadi tahap pertama dimana mediator mengemukakan kembali bahwa proses ini memuat perjanjian yang harus ditaati oleh semua pihak. Tahap kedua dimulai dengan menceritakan permasalahan dengan rinci. Tahap ketiga menuntut mediator untuk menilai posisi dan kebutuhan setiap pihak yang terlibat sengketa. Tahap keempat adalah mengartikulasikan kepentingan-kepentingan yang dimiliki oleh para pihak. Tahap kelima adalah membuka pilihan tentang solusi yang lain. Peninjauan ulang terhadap solusi yang sudah tersusun menjadi tahap keenam. Tahap ketujuh yang merupakan langkah terakhir adalah mencapai kesepakatan.

Metode Analisis Konflik

Pendekatan dan tahapan mediasi yang dilaksanakan belum tentu dapat menghentikan eskalasi. Oleh sebab itu, masih perlu dianalisis mengenai ketepatan waktu dan cara dalam mengintervensi konflik serta penggalian kepentingan dalam mediasi. Analisis terhadap mediasi dapat menggunakan berbagai metode.

Mason dan Rychard memberikan berbagai metode dalam menganalisis konflik. Metode yang digunakan dalam penanganan konflik tersebut adalah model Glasl Escalation dan model *INMEDIO's Conflict Perspective Analysis (CPA)*. Model Glasl bertujuan menentukan strategi intervensi konflik dalam tingkat eskalasi konflik sedangkan model

¹³ *Ibid.*, hlm. 50.

CPA bertujuan mendapatkan informasi mengenai motivasi dan kepentingan dari para pihak yang bersengketa.¹⁴

Glasl memiliki sembilan tahapan konflik, yaitu *hardening, debates polemics, actions not words, images and coalitions, loss of face, strategies of threat, limited destructive blows, fragmentation of the enemy, dan together into the abyss*. Apabila terjadi konflik, Glasl memberikan strategi intervensinya mulai dari *moderation*, fasilitasi, terapi profesional, mediasi, arbitrase, hingga kekuatan bersenjata. Perilaku konflik memberikan informasi mengenai arti dan kondisi tiap tahap eskalasi. Informasi itu akan diidentifikasi oleh para analis konflik untuk menentukan strategi yang tepat dalam penanganan konflik.¹⁵

Setelah mengetahui tahapan konflik yang terjadi, model CPA dapat menjadi panduan dasar untuk melakukan intervensi terhadap konflik. Model ini memiliki empat komponen utama yaitu fakta, kebutuhan, pilihan, dan cek realita. Komponen pertama yaitu fakta yang memperlihatkan peristiwa yang terjadi. Komponen kedua adalah kebutuhan yang merupakan motivasi terdalam dari seseorang. Komponen selanjutnya adalah pilihan yang merupakan solusi-solusi yang dapat dilaksanakan. Pilihan solusi ini bertujuan untuk mengakomodasi sebagian besar kebutuhan dari para pihak atau pilihan seperti apa yang dapat menyingkirkan sebanyak mungkin ketakutan para pihak. Komponen terakhir adalah cek realita yang meninjau kembali solusi tersebut apakah dapat memenuhi kebutuhan atau tidak sesuai dengan realitanya. Setelah pengidentifikasian komponen, analis dapat membedakan antara fakta dengan interpretasi dan posisi dengan kebutuhan. Pembedaan yang jelas akan menghasilkan kebijakan yang tepat.

Perancangan dan Pengelolaan Kota

Perancangan dan pengelolaan kota merupakan salah satu hal yang perlu dipahami oleh para pihak. Hal tersebut menekankan pemerataan sosial-ekonomi, pembangunan yang adil, pemahaman kota sebagai hunian bersama. Menurut Herlianto, pemerataan sosial

¹⁴ S. Mason & S. Rychard, "Conflict Analysis Tool", Swiss Agency for Development and Cooperation, Desember 2005.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 6.

dan ekonomi mengandung arti bahwa semua warga kota memperoleh kesempatan merata untuk berusaha dan membangun.¹⁶

Pembangunan kota yang adil bertumpu pada partisipasi seluruh masyarakat. Penduduk kampung juga harus diberi andil dalam menentukan pembangunan kawasannya sendiri dan bahkan dapat menjadi mitra pengembang. Selain itu, LSM harus dihargai dan dapat juga bekerjasama dengan pemerintah.¹⁷

Kota adalah tempat tinggal bagi seluruh lapisan masyarakat. Supir, satpam, pengojek, pemulung, penjaja makanan, para eksekutif, pemilik toko besar, penjual bahan-bahan dapur berkeliling adalah bagian dari aktor perkotaan. Prinsip hunian bersama tersebut perlu dikembangkan karena sudah mendatangkan kerukunan hidup bertetangga meskipun peremajaan fisik dalam pembangunan juga perlu dilakukan.¹⁸

Keamanan Nasional

Tuntutan adanya rasa aman terhadap perancangan dan pengelolaan kotatidak dapat hanya dipandang dari perspektif negara karena rasa aman adalah juga tuntutan individu-individu yang sepakat membentuk negara. Sehubungan dengan itu, keamanan insani atau manusia atau warga negara menjadi salah satu isu keamanan yang semakin mengemuka dan tidak dapat dilepaskan dari keamanan negara. Sejalan dengan kompleksitas sifat, bentuk, dan relasi ancaman yang dihadapi, maka ranah keamanan juga semakin luas, rumit, dan multidimensional. Berbagai perkembangan di atas membawa konsekuensi perubahan paradigma keamanan. Secara lebih rinci, perubahan itu dapat dilihat dari sudut pandang berbagai aspek.¹⁹

Aspek pertama mengenai sumber ancaman yang berasal dari dalam atau luar negeri. Aspek selanjutnya adalah sifat ancaman militer atau nirmiliter. Aspek ketiga adalah respons terhadap ancaman. Pendekatan yang harus digunakan dalam merespons ancaman menggunakan pendekatan militer berupa angkatan bersenjata atau nirmiliter

¹⁶ Herlianto, *Urbanisasi, Pembangunan, dan Kerusakan Kota*, (Bandung: PT Alumni, 1997), hlm. 217.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 226.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 230-231.

¹⁹ Dewan Ketahanan Nasional, *Keamanan Nasional: Sebuah Konsep dan Sistem Keamanan Bagi Bangsa Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional, 2010), hlm. 12-13.

berupa politik, hukum, dan sosial. Aspek keempat adalah tanggung jawab penyelenggaraan keamanan. Aktor yang bertanggung jawab adalah institusi pemerintah dan seluruh masyarakat baik individu maupun organisasi kemasyarakatan. Aspek kelima berisi nilai-nilai inti dalam keamanan berupa lingkungan hidup, demokratisasi, dan Hak Asasi Manusia (HAM) atau yang lainnya.

Metode Penelitian

Kerangka umum penelitian ini sama seperti yang disampaikan oleh *Mack et al & Miles and Huberman* yaitu menggali fenomena, memakai instrumen penelitian yang lebih fleksibel, menggunakan metode *semi-structured* seperti pengamatan.²⁰ Desain penelitiannya dapat semakin mendalam setelah penelitian dilakukan.

Penentuan informan dilakukan dengan metode *purposive sampling* yaitu para aktor yang berperan langsung dalam mediasi. Para aktor yang menjadi data primer tersebut adalah perwakilan warga, LSM CM, dan pemprov DKI. Selain itu, data lain yang dapat memperkaya data primer dapat diperoleh dari buku, internet, literatur dari instansi, rekaman video. Data yang digunakan dalam penelitian ini dikumpulkan melalui empat cara, yaitu observasi, wawancara interaktif, media internet, dan studi pustaka.

Setelah itu, data dianalisis dengan menggunakan metode Miles dan Huberman.²¹ Analisis data kualitatif dilakukan melalui tiga kegiatan, yaitu reduksi data, model data, dan penarikan atau verifikasi kesimpulan. Kegiatan reduksi data dilakukan dengan seleksi, rangkuman atau parafrase, membentuk pola yang besar dan lain-lain.²² Proses reduksi data juga dilakukan melalui *coding* dan kategorisasi data.²³ Dari data akhir yang sudah direduksi, analisis data memasuki tahapan model data (*data display*). Model data adalah sekumpulan informasi yang memungkinkan pengambilan suatu tindakan atau pembentukan kesimpulan.²⁴ Penarikan kesimpulan sebenarnya sudah terjadi sejak awal penelitian. Oleh karena itu, tahap kesimpulan hanya untuk memastikan bahwa data sudah

²⁰ S. Wahyuni, *Qualitative Research Method: Theory and Practice*, (Jakarta: Salemba Empat, 2012), hlm. 6.

²¹ Emzir, *Analisis Data: Metode Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 129.

²² *Ibid.*, hlm. 130.

²³ C.R. Kothari, *Research Methodology: Method and Techniques*, (New Delhi: New Age International (P), Ltd., 2004), hlm. 123-124.

²⁴ Emzir, *op.cit.*, hlm. 131.

teruji kepercayaan, kekuatan, dan konfirmabilitasnya. Kesimpulan akhir hanya dapat dibentuk dengan data yang sudah terjamin keabsahan dan keterandalannya.²⁵

Keabsahan dan keterandalan data yang digunakan dalam penelitian ini diuji dengan tiga jenis triangulasi data, yaitu *source triangulation* (triangulasi sumber data), *investigator triangulation* (triangulasi investigator), *location triangulation* (triangulasi lokasi penelitian). Metode ini mempunyai beberapa ciri yang disampaikan oleh *Denzin and Lincoln*.²⁶ Triangulasi sumber data dilakukan dengan mengumpulkan data dari orang yang mempunyai peranan yang berbeda dalam mediasi. Triangulasi investigator dilakukan dengan membandingkan interpretasi dari beberapa peneliti yang pernah melakukan penelitian yang bersesuaian dengan tema penelitian ini. Sementara itu, triangulasi lokasi penelitian dilakukan dengan mengumpulkan data dari orang yang berasal dari instansi yang berbeda.

Aspek Keamanan Nasional Indonesia

Ketidakjelasan dalam mengidentifikasi aspek keamanan nasional akan memberikan penilaian yang tidak tepat pada analisis selanjutnya. Sumber ancaman berasal dari dalam negeri. Banjir yang sering melanda kawasan Kampung Pulo adalah sumber ancaman utama. Banjir mengganggu aktivitas sosial, kesehatan, dan ekonomi para pihak khususnya masyarakat. Sumber ancaman selanjutnya adalah bangunan yang didirikan di bantaran sungai tanpa surat yang sah. Pendirian bangunan tersebut mengurangi daerah resapan sungai. Sumber ancaman terakhir adalah hukum yang menangani mekanisme pemberian ganti rugi berubah-ubah. Peraturan yang tidak jelas dan tegas membuat kegelisahan masyarakat semakin berlarut-larut.

Dari sumber tersebut, sifat ancaman dapat diketahui. Sifat ancaman yang utama adalah lingkungan hidup karena berkenaan dengan banjir dan permukiman kumuh. Sifat berikutnya adalah HAM karena sudah menyinggung tempat tinggal warga yang dibongkar oleh Pemprov DKI. Sifat ancaman dari mekanisme pemberian ganti rugi yang

²⁵ *Ibid.*, hlm. 133

²⁶ Wahyuni, *op.cit.*, hlm. 141.

berubah-ubah adalah demokratisasi. Penjelasan dan pelibatan masyarakat serta LSM CM secara aktif dan menyeluruh didalam sosialisasi mekanisme tersebut belum optimal.

Sumber dan sifat yang sudah teridentifikasi akan membuat respons yang tepat dalam menghadapi ancaman. Pemprov DKI menyediakan rusun yang lebih layak huni kepada warga yang tidak mempunyai sertifikat tanah dan Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Respons yang tepat juga ditunjukkan oleh masyarakat, LSM CM, dan pemprov DKI dalam bentuk pertemuan bersama pada tanggal 4 Agustus 2015. Namun, respons tidak tepat ditunjukkan para pihak yang tidak berusaha untuk melakukan mediasi kembali. Pertemuan bersama yang hanya dilakukan satu kali memengaruhi pandangan para pihak mengenai kebutuhan pihak lain, status kepemilikan tanah, alasan perubahan mekanisme ganti rugi masih subyektif dan tidak jelas.

Respons terhadap berbagai ancaman dibutuhkan kerjasama berbagai aktor penanggungjawab keamanan. Pemprov DKI harus menjadi inisiator karena posisinya sebagai pemangku kepentingan. Inisiatif seharusnya ditunjukkan melalui keaktifan dan kemauan untuk berdiskusi dengan warga dan LSM CM dalam proyek normalisasi dan pembuatan rusun. Warga dan LSM CM sebagai pengampu kepentingan juga berperan untuk memberi masukan atau kritik untuk menyukseskan program pemprov DKI.

Nilai-nilai dalam keamanan perlu diperhatikan oleh para aktor penanggung jawab keamanan. Lingkungan hidup, demokratisasi, dan HAM adalah nilai-nilai keamanan dalam konflik di Kampung Pulo. Normalisasi dan rencana penghijauan di bantaran sungai merupakan bentuk perhatian pemprov DKI terhadap lingkungan hidup. Dalam perspektif HAM, rusun merupakan bentuk tanggung jawab pemprov DKI untuk menyediakan tempat tinggal yang layak. Rusun tersebut juga dilengkapi oleh fasilitas sosial, ekonomi, kesehatan yang menunjang kehidupan warga. Namun, warga dan LSM CM belum dilibatkan secara aktif. Nilai demokratisasi belum ditunjukkan oleh pemprov DKI. Demokratisasi menuntut para pihak sebagai pemangku maupun pengampu kepentingan untuk berdiskusi. Diskusi yang ditunjukkan dalam sosialisasi maupun mediasi telah gagal menemukan kesepakatan dan justru meningkatkan eskalasi konflik.

Model Tahapan Konflik Glasl

Tahapan eskalasi konflik semakin menguat. Hal itu mulai terlihat pada sosialisasi tanggal 5 Juni 2015. Beberapa hari berikutnya yaitu pada tanggal 11 Juni 2015, satpol PP mengeluarkan SP pertama. SP kedua muncul empat hari kemudian. SP tersebut mengultimatum warga dengan batas waktu agar segera mengosongkan bangunan yang berada di area rencana normalisasi. Warga juga turun ke jalan untuk melakukan demo. Dalam tahap ini, fasilitasi dan mediasi merupakan strategi intervensi yang tepat. Warga, pemprov DKI, dan LSM CM dengan inisiatif, respons, dan tindakan masing-masing dapat menjalankan strategi pada tahapan konflik *strategies of threats* seperti yang dipaparkan oleh Glasl.

Meskipun menjalankan peran dengan baik pada intervensi yang tepat, LSM CM telah melakukan kesalahan sebelumnya. Kondisi saat itu berada di tahap *loss of face* hingga *limited destructive blows* dan intervensi yang seharusnya dilakukan adalah fasilitasi atau mediasi. Namun, LSM CM menerima permintaan warga untuk menggugat kasatpol PP melalui PTUN pada tanggal 8 Juli 2015.

Tindakan tersebut dapat memengaruhi pandangan pemprov DKI terhadap LSM CM pada pertemuan tanggal 24 Juli 2015 dan mediasi pada tanggal 4 Agustus 2015. Sebagai akibatnya, pemprov DKI hanya menganggap LSM CM sebagai pengampu kepentingan dan bukan mediator. Selain itu, gugatan terhadap kepala satpol PP tidak akan berpengaruh terhadap pembongkaran yang tetap dilakukan. Mayoritas warga, yang menolak pembongkaran sebelum diberikan kepastian mengenai uang kerahiman, tidak lagi memercayai LSM CM di kemudian hari.

Penggunaan pihak ketiga dalam tahap *strategies of threats* dilakukan dengan baik. Warga memberikan mandat kepada LSM CM untuk menjadi perantara dalam pertemuan dengan Gubernur. Namun, hal ini berbeda dengan pemprov DKI yang tidak memberikan mandat secara resmi kepada LSM CM untuk menjadi mediator. Pemprov DKI menerima LSM CM sama seperti warga yaitu sebagai pengampu kepentingan.

Hal tersebut berakibat pada intensitas waktu pertemuan yang tidak seimbang antara ketiga pihak. LSM CM lebih banyak menggali, mengetahui, dan merasakan kebutuhan warga daripada pemprov DKI. Berdasarkan pengamatan terhadap kebutuhan

itu, LSM CM mengungkapkan gagasan KSM dalam pertemuannya yang pertama kali dengan Gubernur pada tanggal 24 Juli 2015. Walaupun Gubernur sudah menyatakan ketertarikannya pada gagasan KSM, pemprov DKI belum memberikan kontribusi secara maksimal karena intensitas pertemuan yang kurang dengan LSM CM.

Model Analisis Konflik CPA

Selain memahami tahapan dan intervensi konflik, LSM CM juga dituntut untuk membukakan dan membedakan fakta dan interpretasi serta posisi dan kebutuhan kepada para pihak. Disamping itu, pilihan maupun cek realita juga menjadi bagian penting yang harus dipahami dan dinyatakan oleh mediator.

Warga dan LSM CM dapat ditunjukkan beberapa fakta mengenai kondisi dan tempat tinggalnya. Lahan yang diduduki adalah lahan negara yang juga diakui oleh warga dan warga tidak mempunyai sertifikat tanah. Kondisi sungai kotor dan permukiman yang kumuh, salah satunya disebabkan warga membuang sampah di sungai. Fakta lainnya adalah pemberian uang kerahiman tidak dapat diberikan karena bentrok UU. Terakhir, rusun yang akan ditinggali memiliki fasilitas dan jaraknya dekat dengan tempat tinggal semula sehingga warga tidak kehilangan pekerjaan.

Di lain pihak, pemprov DKI juga perlu mengetahui tentang fakta mengenai berbagai kebijakannya. Pertama, pemprov DKI tidak memberikan pemberdayaan masyarakat secara menyeluruh, berkelanjutan, dan tepat. Hal itu dapat dilihat pada perilaku masyarakat mengenai kebersihan perkampungan dan pembiaran terhadap pemberian fasilitas KTP, listrik, PBB kepada warga yang tidak memiliki IMB. Kedua, warga sudah menduduki tempat tersebut selama puluhan tahun. Ketiga, LSM CM melakukan pemberdayaan sejak tahun 2000 dan sudah diakui oleh pemprov DKI sejak tahun 2008. Pemberdayaannya meliputi sanggar budaya, pendidikan, kesehatan, penanganan sampah. Bahkan, pada awalnya LSM CM dipercaya warga menjadi mediator.

Adapun interpretasi juga perlu diperlihatkan sehingga dapat dibedakan dengan fakta. Pemprov DKI perlu melihat warga sebagai aktor penyebab banjir, warga liar, rusun akan meningkatkan kapasitas sosial, ekonomi, dan budaya sebagai interpretasi. Warga dan LSM CM juga perlu ditunjukkan bahwa banjir bukan musibah, kumuh sudah menjadi

hal biasa, warga semakin guyub apabila terjadi banjir, pemprov DKI tidak mau mengayomi, pernyataan ancaman dari pemprov DKI, rusun akan menurunkan kapasitas sosial, ekonomi, dan budaya adalah interpretasi. Selain itu, warga secara khusus juga perlu diperlihatkan bahwa KSM demi keuntungan LSM semata adalah interpretasi.

Perancangan dan pengelolaan kota terhadap banjir dan permukiman kumuh merupakan kebutuhan para pihak. Pemprov DKI tidak menelantarkan warga yang tidak memiliki sertifikat tanah. Pemprov DKI mendirikan rusun dengan jarak yang dekat dengan kampung asal serta dilengkapi dengan berbagai fasilitas yang ada untuk warga Kampung Pulo. Fasilitas perdagangan, pembinaan usaha sekaligus lokasi yang strategis merupakan bentuk pemerataan ekonomi kepada masyarakat berpenghasilan rendah. IPL sebagai bentuk partisipasi warga untuk menjaga kebersihan dan perawatan rusun.

Pemerataan sosial juga diperhatikan oleh pemprov DKI melalui rusun yang bersih dan tertata. Interaksi sosial tidak dihilangkan dengan membentuk RT, RW, dan organisasi kepemudaan. Warga diharapkan dapat berpartisipasi di dalam lingkungan sosial yang baru. Pemerataan yang lainnya adalah pemprov DKI tidak hanya membongkar bangunan masyarakat berpenghasilan rendah saja tetapi juga permukiman elit yang melanggar peraturan.

Partisipasi seluruh lapisan masyarakat menjadi elemen penting dalam pembangunan kota yang adil. Penduduk Kampung Pulo harus diberi andil dalam pembangunan kawasan tersebut. Bahkan, warga dapat menjadi mitra pengembang. Selain itu, LSM CM juga perlu diajak bekerjasama. Kota yang menjadi hunian bersama adalah dasar bagi pemerataan sosial dan partisipasi masyarakat. Pengakuan dari pemprov DKI bahwa warga telah menduduki lahan negara selama puluhan tahun. Pengakuan dari warga mengenai lahan negara. Pengakuan dari pemprov DKI bahwa LSM CM berperan sebagai ormas yang dapat berkontribusi.

Pengakuan dari masing-masing pihak akan menurunkan posisi yang sudah dipegang teguh kepada kebutuhan yang harus dipenuhi. Uang kerahiman, rusun, dan KSM sebagai tuntutan berurutan dari warga, pemprov DKI, dan LSM CM adalah sebuah posisi. Kebutuhan yang sudah tergali menjadi hal yang harus dipenuhi terlebih dulu

sehingga masing-masing pihak tidak terjebak dalam jalan buntu memperjuangkan posisinya sendiri.

Pilihan solusi dari masing-masing pihak perlu diurai. Solusi dari warga adalah uang kerahiman atau unit rusun menjadi hak milik. Solusi dari pemprov DKI adalah unit rusun boleh ditempati turun temurun, warga yang tidak memiliki sertifikat tetap mendapat unit rusun, warga hanya diwajibkan membayar IPL. Di samping itu, LSM CM menawarkan solusi berupa KSM yang lahannya dimiliki oleh negara dan unit rusun dimiliki oleh warga.

Berbagai pilihan tersebut harus dicek realitanya. Sebagian besar warga yang mulanya menyetujui KSM, berangsur-angsur meninggalkan LSM CM karena mengikuti mayoritas warga yang memperjuangkan uang kerahiman. Realita lainnya adalah pemprov DKI tidak ingin membuat perjanjian mengenai pelaksanaan KSM. Hal tersebut membuat LSM CM belum mendapat legitimasi dari pemprov DKI dalam hal KSM serta hilangnya kepercayaan dari mayoritas warga.

Pendekatan Mediasi

Setelah mengetahui kebutuhan, solusi, dan realitanya, LSM CM harus melakukan pendekatan yang tepat. Pendekatan yang dilakukan LSM CM dapat dilihat dari pertemuan sebelum dan selama mediasi kepada para pihak. LSM CM bukan lembaga ahli dalam bidang yang dipersengketakan dan ahli dalam teknik dan terapi profesional. Para pihak juga tidak melihat LSM CM sebagai lembaga yang memiliki status lebih tinggi. Namun, lembaga ini berupaya untuk menggali kebutuhan kedua pihak.

Dari sisi tujuan yang ingin dicapai, LSM CM melakukan pendekatan berdasarkan hak-hak legal dari para pihak. LSM CM melakukan pendataan selama dua bulan yang menyimpulkan bahwa tanah tersebut adalah milik warga. LSM CM juga turut menggugat Kasatpol PP mengenai keputusan pembongkaran dalam SP 1 dan SP 2. LSM CM mempermasalahkan perdatibum dan IMB yang dijadikan dasar oleh Kasatpol PP dalam dua SP tersebut. LSM CM beranggapan bahwa pemprov DKI tidak mempunyai hak dalam klaim tanah dan pembongkaran bangunan.

LSM CM tidak menggunakan pendekatan *settlement mediation*. LSM CM tidak dapat mendorong terwujudnya kompromi dari tuntutan kedua belah pihak karena tidak

memiliki status yang tinggi. LSM CM juga tidak menggunakan pendekatan *transformative mediation*. LSM CM tidak bertujuan untuk meningkatkan hubungan di antara masing-masing pihak melalui pengakuan dan pemberdayaan sebagai dasar dari resolusi konflik. *Facilitative* dan *evaluative mediation* merupakan pendekatan gabungan yang digunakan oleh LSM CM. Hak-hak legal diperjuangkan oleh LSM CM. Komunikasi juga terus diupayakan untuk menegosiasikan kebutuhan masing-masing pihak.

Tahapan Mediasi (Interaksi para pihak)

Tahapan mediasi adalah interaksi para pihak yang diperhitungkan dalam mewujudkan kesepakatan. Didalam tahap pendahuluan, LSM CM hanya menyatakan tentang perannya sebagai mediator dan fasilitator tetapi tidak menjelaskan tentang perwujudan mandat dari warga dan pemprov DKI. Selain itu, ketua RT dan RW 1-3 tidak menghadiri mediasi tersebut.

Pada tahap pertama, LSM CM tidak membukakan pandangan secara umum mengenai sengketa yang harus segera diselesaikan. Hal tersebut berpengaruh pada sikap LSM CM yang kurang aktif mendorong komitmen masing-masing pihak agar masalah ini harus diselesaikan dengan baik. LSM CM juga tidak menyampaikan bahwa biaya litigasi jauh lebih mahal jika sengketa tidak dapat diselesaikan dalam mediasi. Selanjutnya, tahap kedua dimulai dengan menceritakan permasalahan dengan rinci. LSM CM dengan baik membuka ruang diskusi. Pemahaman mendalam dari diskusi yang terbuka ini diharapkan terjadi.

Pada tahap ketiga hingga tahap ketujuh, LSM CM sudah tidak dapat mengontrol mediasi dengan baik. Kontrol interaksi dalam mediasi dikendalikan oleh Gubernur. Interaksi lebih didominasi mengenai penjelasan mekanisme ganti rugi kepemilikan unit dalam kampung susun seluruh kawasan Kampung Pulo yang terrelokasi. Hal kedua yang menjadi pembicaraan utama adalah daerah yang terkena normalisasi adalah tanah negara. Hal ketiga adalah penjelasan pemprov DKI yang tidak dapat memberikan uang sebagai bentuk ganti rugi karena terbentur dengan prosedur hukum. Dengan demikian, kesepakatan bersama gagal terwujud. Di dalam pertemuan tersebut, warga lebih pasif daripada Gubernur.

Kesimpulan

Upaya mediasi tidak didasari oleh pemahaman para pihak khususnya Pemprov DKI dan LSM CM mengenai aspek-aspek keamanan nasional. Upaya mediasi juga tidak diletakkan secara utuh oleh LSM CM di dalam kerangka model Glasl. Disamping itu, upaya hanya diinisiasi oleh warga yang meminta bantuan LSM CM untuk menjadi perantara dalam pertemuan dengan Gubernur. Pemprov DKI tidak terlihat berinisiatif untuk mendengarkan dan intens mengajak berunding dengan warga maupun LSM CM. Hal tersebut berimbas pada posisi mediator yang diemban oleh LSM CM hanya diperoleh dari warga dan tidak dari Gubernur. Mandat dari salah satu pihak membuat upaya mediasi tidak berjalan seimbang. Dalam model CPA, LSM CM sebagai mediator juga tidak dapat mengidentifikasi fakta, motivasi, pilihan solusi, dan cek realita dengan jelas.

Selain upaya yang tidak optimal, LSM CM tidak melakukan pendekatan mediasi secara transformatif. LSM CM tidak bertumpu pada pengakuan, pemberdayaan, dan pemulihan hubungan kedua belah pihak. Penyebab kegagalan terakhir disebabkan karena pelaksanaan pada tahapan mediasi tidak disiapkan dan dilaksanakan sesuai standar. Pelaksanaan tersebut hanya dilakukan satu kali. Upaya resolusi konflik dan memperbaiki hubungan lebih sulit tercapai karena warga merasa aspirasinya tidak didengarkan dan tidak mau lagi melakukan mediasi.

Saran

Inisiatif menciptakan perdamaian sebaiknya dimulai dari Pemprov DKI sebagai aktor penanggung jawab keamanan. Inisiatif dapat ditunjukkan dengan tidak alergi terhadap mediasi sebagai upaya mencari resolusi konflik. Dalam melancarkan program-programnya, Pemprov DKI tidak dapat mengabaikan para pengampu kepentingan seperti warga dan LSM. Pemprov DKI dapat memercayai warga maupun LSM CM melalui partisipasi di dalam sosialisasi atau diskusi.

Warga harus memilah dan memilih berita yang benar. Respons negatif terlihat dari sikap warga yang mudah tersulut dengan pernyataan penduduk liar yang tidak diketahui sumbernya. Berdasarkan data informasi yang obyektif, inisiatif warga untuk mediasi tidak dilatarbelakangi dengan prasangka buruk terhadap Gubernur dan jajarannya.

LSM CM perlu mempelajari teori, pendekatan, dan teknik mediasi sehingga dapat melakukan intervensi dengan tepat. Mediasi dengan pendekatan transformatif dapat menghasilkan kesepakatan bersama yang didasari oleh pengakuan kesalahan, kebutuhan, dan pemberdayaan akan diimplementasikan dengan baik oleh para pihak. Pemahaman akan aspek keamanan nasional juga bermanfaat untuk mengetahui sumber ancaman dan menanggapinya dengan tepat.

Daftar Pustaka

Buku

- Collins, A. 2010. *Contemporary Security Studies (Second Edition)*. New York: Oxford University Press.
- Dewan Ketahanan Nasional. 2010. *Keamanan Nasional: Sebuah Konsep dan Sistem Keamanan Bagi Bangsa Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional.
- Emzir. 2011. *Analisis Data: Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Herlianto. 1997. *Urbanisasi, Pembangunan, dan Kerusuhan Kota*. Bandung: PT Alumni.
- Kalff, S. & Uitslag, M. 2007. *The Ins and Outs of Mediation* (Perlzweig, N., Trans). Utrecht: HU-Mediation.
- Kothari, C.R. 2004. *Research Methodology: Method and Techniques*. New Delhi: New Age International (P), Ltd.
- Wahyuni, S. 2012. *Qualitative Research Method: Theory and Practice*. Jakarta: Salemba Empat.

Jurnal

- Boulle, L. 2014. "International Enforceability of Mediated Settlement Agreements: Developing the Conceptual Framework". *Contemporary Asia Arbitration Journal*. Vol.7. No.1.
- Mason, S. & Rychard, S. 2005. December. "Conflict Analysis Tools". *Swiss Agency for Development and Cooperation*.

Website

- "Normalisasi Sungai Ciliwung Tanpa Kekerasan", dalam <http://megapolitan.kompas.com>, 7 Desember 2012, diunduh pada 9 Oktober 2015.
- "Penggusuran Kampung Pulo Berujung Rusuh", dalam <http://www.sinarharapan.co>, 20 Agustus 2015, diunduh pada 9 Oktober 2015.
- "Tiga Rusun Di Jaktim Disiapkan Untuk 930 KK Kampung Pulo", dalam <http://megapolitan.kompas.com>, 1 September 2014, diunduh pada 9 Oktober 2015.

