

BAB IV

PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

A. Dinamika Pembebasan Hak Atas Tanah Proyek Pembangunan MERR

II-C Gunung Anyar

Tanah merupakan sumber daya yang sangat penting dalam pembangunan. Segala sesuatu yang berkaitan dengan pembangunan infrastruktur selalu membutuhkan tanah sebagai media dalam pelaksanaannya. Pada kondisi seperti ini masyarakat yang memiliki tanah memiliki kewenangan dalam mengolah dan mengaturnya, namun disisi lain negara juga memiliki hak untuk mengambil alih tanah tersebut sesuai dengan prosedur-prosedurnya. Dalam pembangunan jalan untuk kepentingan umum, dalam hal ini adalah jalan MERR, juga membutuhkan tanah sebagai media penting untuk merealisasikan nya.

Proyek pembangunan jalan MERR merupakan proyek pembangunan jalan bebas hambatan yang dilaksanakan oleh pemerintah Kota Surabaya. ada 3 pembagian wilayah MERR yakni MERR II-A dimulai dari persimpangan jalan Kenjeran, Kecamatan Kenjeran, Surabaya hingga persimpangan jalan Mulyorejo (kampus C Universitas Airlangga), Kecamatan Mulyorejo, Surabaya. Proyek MERR II-B dimulai dari persimpangan jalan Mulyorejo,

Kecamatan Mulyorejo Surabaya hingga persimpangan jalan Arif Rahman Hakim, Kelurahan Klampis Ngasem, Kecamatan Sukolilo, Surabaya. Kedua proyek tersebut (MERR II-A dan MERR II-B) sudah terealisasi terlebih dahulu. Sedangkan proyek MERR II-C dimulai dari persimpangan Arif Rahman Hakim, Kelurahan Klampis Ngasem, Kecamatan Sukolilo, Surabaya hingga persimpangan Pondok Candra, Kelurahan Tambak Sumur, Kecamatan Waru, Kabupaten Sidoarjo.

Proyek MERR II-C terhenti pembangunannya akibat masalah pembebasan tanah di Wilayah Kelurahan Gunung Anyar. Sampai tahun 2017 ini pengerjaan jalan MERR II-C Gunung Anyar masih belum dapat disambung. Beberapa tanah sudah dibebaskan dan beberapa bangunan juga sudah dibongkar. Pembebasan tanah di Gunung Anyar sendiri sudah berlangsung lama. Berikut hasil wawancara yang penulis dapatkan dari saudara Anita selaku lurah gunung anyar:

Proses pembebasan tanah di Gunung Anyar sendiri sudah berlangsung sejak tahun 2010. Proses pembebasan sempat terhenti karena mencuat kasus *mark-up* harga bangunan yang dilakukan oleh satgas dari DPUBMP. Setelah kasus tersebut pemkot agak trauma untuk membebaskan sisa tanah di wilayah Gunung Anyar. Dan akhirnya proses pembebasan terhenti dan pengerjaan jalan juga mandek. Di awal tahun 2015 pemkot sudah membuat tim baru untuk membebaskan sisa lahan yang ada di Gunung Anyar namun sampai penghujung tahun 2016 masih ada beberapa tanah yang belum selesai proses

Anyar yang terdampak proyek pembangunan MERR II-C. Sebelum membahas mengenai relasi aktor dalam pembebasan hak atas tanah di wilayah Kelurahan Gunung Anyar. Maka penulis akan mengidentifikasi lebih dahulu mengenai aktor-aktor yang berperan dan terlibat langsung dalam proses pembebasan.

a) Unsur Pemerintah

Dulunya untuk susunan panitia pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor: 188.45/164/436.1.2/2009. Dalam keputusan tersebut susunan panitia pengadaan tanah adalah sebagai berikut:

Tabel 4.1

Susunan Panitia Pengadaan Tanah

No	Keterangan Jabatan	Kedudukan dalam panitia
1	Sekretaris Daerah Kota Surabaya	Ketua merangkap Anggota
2	Asisten Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Surabaya	Wakil Ketua merangkap Anggota
3	Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya	Sekretaris merangkap Anggota
4	Kepala Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah Sekretariat Daerah Kota Surabaya	Anggota

5	Kepala Dinas Pekerjaan Umum Binamarga dan Pematusan Kota Surabaya	Anggota
6	Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota	Anggota
7	Camat Setempat	Anggota
8	Lurah Setempat	Anggota

Untuk saat ini, yang bertugas dan memiliki wewenang penuh sebagai panitia pembebasan tanah adalah Dinas Pekerjaan Umum Binamarga dan Pematusan Kota Surabaya. untuk mekanisme dan sosialisasi semua dibawah kendali Dinas PU. Hal ini didasarkan pada hasil wawancara dengan beberapa informan. Pemaparannya adalah sebagai berikut:

Andi selaku Staff Pembangunan Fisik BAPPEKO Surabaya:

“untuk pembangunan jalan merr memang menjadi salah satu rencana pembangunan jalan bebas hambatan yang ada di Surabaya mbak, namun untuk yang berwenang dalam hal pembebasan itu adalah Dinas PU Binamarga dan Pematusan. Kemudian untuk rencana tata ruangnya yang memiliki kewenangan secara penuh adalah Dinas PU Cipta karya dan Tata Ruang Kota”⁴

Hal senada dipaparkan oleh Saudari Anita selaku Lurah Gunung Anyar :

“memang mbak dulu lurah kan juga termasuk dalam susunan P2T, tapi sekarang udah tidak ada P2T. yang berwenang sekarang ya Dinas PU Binamarga dan Pematusan Kota Surabaya mbak. kalau pihak keluhan ini dilibatkan dalam proses koordinasi dengan warga saja mbak.”⁵

⁴ Andi, *Wawancara*. Bappeko 19 Januari 2017

⁵ Anita Hapsari, *Wawancara*. Gunung Anyar 24 Januari 2017

Kemudian hal ini diperkuat oleh pernyataan Lutfan selaku petugas lapangan pengadaan tanah Dinas PU Binamarga dan Pematusan :

“Untuk pembebasan di kelurahan Gunung Anyar ini sudah dilimpahkan ke dinas ini mbak. Untuk pengadaan tanahnya sudah tidak memakai P2T (petugas pengadaan tanah) lagi mbak, karena tanah yang belum dibebaskan hanya sisa sedikit ± 5 Hektar mbak. mbaknya bisa liat ini aturan di undang-undang no 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah dan di PERKA BPN RI No. 5”⁶

Dari beberapa pemaparan tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa aktor dalam yang berwenang dalam pembebasan tanah proyek MERR-IIC Gunung Anyar ini adalah Dinas PU Binamarga dan Pematusan Kota Surabaya. dinas PU juga mewakili elemen pemerintah kota dalam klasifikasi aktor di penelitian ini.

b) Masyarakat

Masyarakat terdampak adalah masyarakat yang juga termasuk aktor dalam pembebasan tanah di Gunung Anyar. Salah satunya adalah Slamet, Berikut pemaparan dari Slamet mengenai mekanisme dan sosialisasi mengenai pembebasan tanah di wilayah Gunung Anyar:

“iya mbak, rumah saya ini juga kena MERR tapi sampai sekarang tanah ini belum dibebaskan mbak, ya karena ada beberapa kendala mbak. disini tinggal dikit kok mbak yg belum dibebaskan.....Selain itu juga ada beberapa fasum milik orang kampung yang kena, tapi belum di ganti rugi sama pemkot mbak,”⁷

⁶ Lutfan Adiwibowo, *Wawancara*. Surabaya 27 Januari 2017

⁷ Slamet, *Wawancara*. Gunung Anyar 27 Januari 2017

Dari pemaparan Slamet tersebut didapatkan hasil bahwa ada beberapa fasilitas umum warga yang terkena proyek pembangunan MERR. Hal ini diperkuat dengan hasil wawancara dengan Irsad selaku ketua RW wilayah yang terdampak proyek MERR.

“ untuk permasalahan yang belum selesai itu mbak mengenai ganti rugi fasilitas umum mbak. Warga sini meminta agar pemkot itu mau ganti rugi masalah fasum, yang kena itu berupa jalan warga, saluran pembuangan air, dan pos kamling mbak. Sekarang itu sebenarnya pemkot mau memberikan ganti rugi tapi harus ada sertifikatnya mbak. Nah masalahnya kan tanah ini dulu miliknya perseorangan yang dihibahkan jadi ya gak ada surat-suratnya mbak. Kami sebenarnya Cuma ingin mendapatkan kejelasan dan kompensasi dari masyarakat mbak terkait fasum yang terkena proyek MERR. Kami sampai membentuk tim khusus yang kami namai Tim Sembilan, tim ini tugasnya untuk menyelesaikan ganti kerugian atas fasum yang terkena MERR ini”

Dari pemaparan kedua informan dapat teridentifikasi bahwa aktor-aktor yang berperan dalam proses pembebasan tanah di Gunung Anyar terbagi menjadi 2 elemen yakni elemen pemerintahan dan elemen masyarakat. Dari keterangan yang diberikan oleh Irsad selaku ketua RW terdampak, warga menuntut ganti kerugian atau kompensasi untuk fasilitas umum, tuntutan ini di koordinasi oleh ketua RW, kemudian ketua RW membentuk tim khusus untuk menyelesaikan permasalahan ini. Tim yang dibentuk oleh warga yang di koordinir oleh ketua RW dinamakan dengan Tim Sembilan, karena beranggotakan 9 orang.

Kemudian mengadopsi konsep dari Teori Elite yang dicetuskan oleh Filfredo Pareto yang menegaskan bahwa ia bersandar pada kenyataan. Setiap masyarakat terbagi dalam 2 kategori yang luas yang mencakup:

1. Sekelompok kecil manusia yang berkemampuan dan karenanya menduduki posisi untuk memerintah, dalam hal ini adalah Dinas PU Binamarga dan Pematusan
2. Sejumlah besar massa yang ditakdirkan untuk diperintah. Yakni masyarakat yang terdampak proyek MERR II-C⁸

Konsep dasar teori yang lahir di eropa ini mengemukakan bahwa di dalam kelompok penguasa (*the ruling class*) selain ada elit yang berkuasa (*the ruling elite*) juga ada elit tandingan. Elite tandingan adalah mereka yang mampu meraih kekuasaan melalui massa, jika elit yang berkuasa kehilangan kemampuannya untuk memerintah. Dalam hal ini, massa memegang sejenis control jarak jauh atas elit yang berkuasa, tetapi karena mereka tak begitu acuh dengan permainan kekuasaan, maka tak bisa diharapkan mereka akan menggunakan pengaruhnya.⁹

Tak jauh berbeda dengan Pareto, Gaetano Mosca (1858 - 1941) memberikan gagasan tentang elit bahwa dalam semua

⁸ Elly M. Setiadi dkk, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Jakarta: Prenada Media 2013) 197

⁹ *Ibid.*, 197-198

masyarakat selalu muncul dua kelas, yaitu kelas yang berkuasa dan kelas yang dikuasai. Kelas yang menguasai jumlahnya lebih sedikit, melaksanakan semua fungsi politik, memonopoli kekuasaan, dan menikmati keistimewahan. Sedangkan kelas yang dikuasai jumlahnya lebih banyak, diperintah, dan dikendalikan oleh kelas yang memerintah dengan cara yang masa kini kurang lebih legal diktatorial dan kejam.¹⁰

Sedangkan Mosca juga menilai komposisi elite melalui peran kekuatan sosial yang dimiliki. Dan mengenalkan konsep *sub elite*. Menurut Mosca yang tergolong dalam *sub elite* adalah mereka kelas menengah yang terdiri dari para pegawai negeri sipil, para manager industri, ilmuwan dan mahasiswa. Kelas menengah ini dianggap sebagai elemen vital dalam kehidupan bermasyarakat yang mengatur stabilitas politik.¹¹

Kedua pandangan Teori Elite tersebut cocok jika digunakan sebagai alat analisis dalam kasus pembebasan tanah di wilayah Gunung Anyar. Untuk pengklasifikasiannya akan disajikan dalam tabel berikut:

¹⁰ TB. Bottomore, *Elite dan Masyarakat*. (Jakarta: Akbar Tandjung Institute Press 2006) 30.

¹¹ Elly M. Setiadi dkk, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Jakarta: Prenada Media 2013) 41

Tabel 4.2

Klasifikasi Aktor Menurut Teori Elite Pareto dan Mosca

No	Aktor	Keterangan	Teori
1	Dinas PU Binamarga dan Pematusan	Elite Berkuasa	Menurut Teori Elit Filfredo Pareto, mengenai klasifikasi elite
2	Lurah Gunung Anyar	Sub Elite	Menurut Teori Elite Geatano Mosca, mengenai sub elit yang mengontrol stabilitas sosial.
3	Masyarakat terdampak yang membentuk Tim Sembilan	Elite Tandingan	Menurut Teori Elit Filfredo Pareto, mengenai klasifikasi elite

2. Faktor Penghambat Pembebasan

Proses pembebasan tanah di Gunung Anyar ini terbilang sangat lama, hal tersebut dikarenakan oleh bebapa faktor penghambaat yang terjadi.

Berikut akan penulis paparkan keterangan dari beberapa informan terkait faktor yang menghambat proses pembebasan.

Menurut Lutfan selaku petugas lapangan pengadaan tanah Dinas PU:

“kendala dari pembebasan tanah di Gunung Anyar sendiri ya itu mbak masalah ganti kerugian, masyarakat ada yang tidak mau karena nilai ganti kerugian yang ditawarkan oleh pemkot itu kecil.”¹²

Hal ini tidak selaras dengan keterangan Lurah setempat. Menurut Anita adalah sebagai berikut:

“Menurut saya sih kendalanya bukan di warga ya mbak, warga sendiri malah sangat menunggu pihak pemkot. Warga juga sangat menunggu kapan tanahnya akan segera dibebaskan dan dibayar. Menurut saya sih kendalanya itu ada di peta bidang, pengerjaan peta bidangnya itu di BPN. Dan hasil dari peta bidang itu sangat lama keluarnya mbak. ya tau sendiri mbak BPN juga banyak kerjaan untuk pembebasan yang lainnya. jadi ya itu mungkin kendala yang bikin lama pembebasan tanah di wilayah ini”¹³

Pernyataan saudari Anita, senada dengan pernyataan Irsad selaku

Ketua RW terdampak:

“sebenarnya masyarakat Gunung Anyar ini sangat kooperatif mbak untuk masalah pembebasan ini. Kalo misalnya masyarakat tidak kooperatif tidak mungkin proyek pembangunan jalan MERR ini akan terselesaikan mbak, namun kendala nya ya itu tadi di sosialisai nya mbak, sudah ada sosialisasinya tapi sepertinya kurang untuk masalah fasum yang terdampak”¹⁴

¹² Lutfan Adiwibowo, *Wawancara*. Surabaya 27 Januari 2017

¹³ Anita Hapsari, *Wawancara*. Gunung Anyar 24 Januari 2017

¹⁴ Irsad, *Wawancara*. Gunung Anyar 26 Januari 2017

Selain dari informan tersebut penulis juga mendapatkan keterangan dari informan yang terdampak langsung dalam proses pembebasan tanah di Gunung Anyar, yakni sebagai berikut.

Pernyataan Slamet:

“Untuk kendala punya saya ini di suratnya yang hilang mbak. tanah ini atas nama *mak nyik* saya. Terus ada lagi di pembayaran pajak nya mbak, ini rumah saya ini sudah lama gak saya bayar pajaknya, mungkin sudah numpuk sampai 15 juta mbak kalau saya sih dapat berapa aja mau, asal bisa dibelikan rumah lagi gak masalah mbak, karena ya tau sendiri sekarang tanah di Surabaya itu sangat mahal. Saya nunggu aja mbak, istilahnya gak menjemput bola, biar nanti didatangi sendiri kesini sama pemkot.”¹⁵

Pernyataan serupa juga dipaparkan oleh Hj Rukoiyah :

“mbah ini sudah tua nduk, gak tau masalah ngurusi tanah ini, untuk masalah harga juga tidak tau nanti dapat berapa dari tanah ini, tapi ya tentunya mbah kalo dapet uang itu yang bisa untuk beli rumah lagi. Supaya anak cucu mbah ini *isok ayem duwe omah dewe nduk*”¹⁶

Selanjutnya dipertegas dengan pernyataan dari Nurhadi :

“ya gak munafik mbak, saya ingin ganti kerugian yang sesuai lah. Rumah saya ini kan nanggung mbak, gak di depan ya gak di belakang. Tapi nilai ganti kerugian yang sempat ditawarkan itu berbeda antara tanah yang depan dan yang belakang. Tapi saya masih berjuang agar harganya ini disamakan mbak. lah tanah di Surabaya sekarang mahal-mahal mbak, kalo ga gitu nanti uangnya habis belum dapat rumah. Trus mau tinggal dimana saya ini mbak.”¹⁷

Kemudian selain dari unsur pemerintah dan masyarakat terdampak,

Keterangan lebih lanjut dari warga sekitar yang tidak terdampak proyek.

¹⁵ Slamet, *Wawancara*, Gunung Anyar 27 Januari 2017

¹⁶ Hj Rukoiyah, *Wawancara*, Gunung Anyar. 27 Januari 2017

¹⁷ Nurhadi, *Wawancara*. Gunung Anyar. 03 Februari 2017

Beliau bernama Ariful. Berikut pemaparan beliau mengenai kendala yang terjadi :

“saya juga kurang tau ya mbak kenapa pembebasan itu lama, itu masalah masing-masing *person* yang terdampak. Cuma beberapa warga yang tidak terdampak ini mengharapkan ganti kerugian dari fasilitas umum warga yang terkena MERR ini mbak”¹⁸

Dari beberapa hasil wawancara yang telah penulis paparkan tersebut. terlihat bahwa dari masing-masing informan memiliki argumen dan pendapat yang berbeda-beda. Bahkan pernyataan dari pihak pemkot dan pihak warga terdampak sangat berbanding terbalik. Jika pihak pemkot menilai kendala yang dihadapi adalah ganti kerugian, maka pihak warga tidak demikian, karena dari pihak warga terdampak sendiri tidak pernah mendapatkan sosialisasi mengenai besarnya ganti kerugian yang ditawarkan oleh pemkot. Hanya saja warga mengharapkan besarnya nilai ganti kerugian yang diberikan oleh pemkot dapat digunakan untuk membeli rumah di tempat yang lain. Dari beberapa pemaparan beberapa informan tersebut dapat disimpulkan beberapa faktor yang menghambat proses pembebasan tanah di Gunung Anyar, faktor penghambat tersebut adalah sebagai berikut :

1. Nilai ganti kerugian
2. Masalah berkas administrasi seperti sertifikat dan petok
3. Pajak bangunan yang belum dibayar
4. Lambatnya pengerjaan peta bidang dari BPN

¹⁸ Ariful, *Wawancara*, Gunung Anyar. 28 Januari 2017

Ganti kerugian merupakan suatu hal yang menjadi sebuah perdebatan di kalangan warga dan pihak pemkot. Pemberian ganti kerugian ini dilakukan oleh Tim Appraisal, tim ini adalah sebuah lembaga independen yang dinamakan kantor jasa penilai publik. Pemkot yang berwenang berhak menentukan KJPP yang menilai harga. Kemudian pihak KJPP menaksir nilai ganti kerugian sesuai dengan peta bidang yang dikeluarkan oleh BPN (Badan Pertanahan Nasional). Dari peta bidang tersebut dapat ditaksir nilai ganti kerugian atas tanah, bangunan, dan juga tanaman yang ada. Berikut merupakan salah satu pernyataan dari Slamet selaku warga terdampak mengenai ganti kerugian yang diberikan:

“untuk ganti kerugian itu saya sendiri belum tau mbak berapa nanti dapatnya, gak ada pemberitahuan soal itu mbak. tapi dengar-dengar dari tetangga itu dapatnya beda-beda per meternya mbak. Cuma Ada slentingan kabar kalo yang petok itu dapet 3juta kalo yang sertifikat dapet 4juta per meternya mbak.”¹⁹

Memang benar jika warga menyatakan mereka belum mengetahui jumlah ganti kerugian yang diberikan, karena pihak KJPP masih menunggu pemrosesan peta bidang yang dilakukan oleh BPN. Jika peta bidang sudah keluar maka pihak KJPP akan menaksir nilai ganti kerugian tersebut. Hasil dari penilaian ganti kerugian tersebut disampaikan oleh KJPP kepada pihak Dinas PU. Kemudian pihak Dinas PU melakukan penawaran secara langsung

¹⁹Slamet, *Wawancara*, Gunung Anyar 27 Januari 2017

Rasional instrumental merupakan tindakan yang secara sadar dilakukan dan masuk akal dan berhubungan dengan tujuan tertentu dan memiliki alat tertentu untuk mencapai tujuan tersebut. Jika disambungkan pada kasus pembebasan hak atas tanah dalam proyek pembangunan MERR II-C maka kedua aktor antara dinas PU dan warga terdampak melakukan hal yang mempertimbangkan tujuan atas ganti kerugian, sedangkan warga memiliki tim Sembilan sebagai alat untuk mencapai tujuan dalam mendapatkan ganti kerugian yang sesuai.

3. Mekanisme Sosialisasi

Mekanisme untuk pembebasan tanah di Gunung Anyar pada intinya diserahkan oleh Dinas Pekerjaan Umum, pada hal ini petugas lapangan mengidentifikasi lokasi terdampak bersama petugas dari badan pertanahan nasional untuk mengukur letak tanah yang terdampak. Kemudian, pihak Dinas PU mensosialisasikan kepada warga yang terdampak melalui pihak kelurahan Gunung Anyar. Disana pihak kelurahan mengadakan pertemuan antara warga dengan pemkot. Hal ini diperkuat dengan data yang penulis dapatkan di lapangan.

Menurut Lutfan petugas lapangan pengadaan tanah proyek MERR:

“untuk mekanisme nya kita ada tim sendiri mbak, terus untuk proses sosialisasinya kami lakukan bersama lurah setempat, kami mengundang beberapa warga yang terdampak ke kantor kelurahan

untuk kami beri arahan mengenai proyek pembangunan MERR ini. Kami juga melibatkan pihak kelurahan pada saat sosialisasi mbak.”²²

Hal serupa dipaparkan oleh Anita selaku Lurah Gunung Anyar:

“untuk proses sosialisasi tentang pembebasan MERR sendiri memang melibatkan pihak kelurahan mbak, tugas kami disini mengumpulkan orang-orang yang terdampak untuk melakukan proses sosialisasi dari pemkot”²³

Penulis juga mendapatkan keterangan mengenai mekanisme dan sosialisasi pembebasan tanah dari Slamet selaku warga terdampak:

“untuk masalah sosialisasi itu, dulu kami semua diundang oleh pihak kelurahan mbak untuk mengadakan pertemuan. Namun yang diundang itu bukan semua yang terdampak mbak, namun cuma aktor-aktor kunci yang ada diundang, dan pemkot juga sama sekali gak pernah datang kesini mbak, Cuma ya petugas yang ngukur itu yang datang. *Bolak balek mbak mek diukuri tok*. Sudahlah mbak saya tidak ingin menjemput bola. Mending nanti kalo disuruh ke kantor pemkot ya kesana. Kalo tidak ya saya menunggu saja”²⁴

Diperkuat dengan Pernyataan Nurhadi selaku warga terdampak:

“menurut saya, kendalanya ada di proses sosialisasi dan pengukuran yang lama mbak. ini saya berkali-kali diukur mbak tapi peta bidangnya ga keluar-keluar. Trus menurut saya juga pemkot itu kurang mendekati warga mbak. kan kalo misalnya pmkot datang atau mengundang masing-masing dari kami ke kantor lah kan enak mbak, lebih jelas”.²⁵

Dari pernyataan bapak Slamet dan Nurhadi selaku warga terdampak ini terlihat bahwa pihak pemkot sudah mensosialisasikan mengenai proyek MERR terhadap warga namun sosialisasinya dianggap kurang, karena hanya

²² Lutfan Adiwibowo, *Wawancara*. Surabaya 27 Januari 2017

²³ Anita Hapsari, *Wawancara*. Gunung Anyar 24 Januari 2017

²⁴ Slamet, *Wawancara*. Gunung Anyar 27 Januari 2017

²⁵ Nurhadi, *Wawancara*. Gunung Anyar. 03 Februari 2017

menghadirkan beberapa pihak kunci yang ada di Gunung Anyar. Harapan warga adalah didatangi langsung oleh pihak pemkot, agar warga mendapatkan informasi secara jelas mengenai pembebasan tanah. Masyarakat mengakui bahwa tidak ingin ambil pusing dengan proses pembebasan tanah. Intinya masyarakat tidak ingin menjemput bola mengenai proses pembebasan.

Meskipun jalan belum tersambung dan proses pembebasan masih terhenti, menariknya di lokasi tersebut sudah berdiri beberapa ruko yang siap untuk disewakan. Beberapa ruko tersebut milik pengembang swasta dan salah satunya adalah milik city nine. Jika dilihat dari kacamata ekonomi politik, keberadaan jalan MERR II-C ini merupakan sebuah peluang emas karena proyek jalan ini memang strategis untuk digunakan sebagai wilayah pertokoan. Hal ini mengundang beberapa pengembang untuk mendirikan ruko-ruko di daerah tersebut. Tak peduli kapan akan terealisasikan pengerjaan jalan tersebut para pengembang mendirikan ruko tersebut sebagai investasi jangka panjang mereka.

Begitulah dinamika pembebasan tanah di wilayah Gunung Anyar. Beberapa kendala yang muncul sangat beragam, namun yang paling kuat mengenai ganti kerugian, hingga memakan waktu yang begitu lama. Meskipun sejak tahun 2010 proses pembebasan sudah dilakukan namun hingga awal 2017 ini masih belum terselesaikan. Bahkan beberapa rumah yang telah dibebaskan belum dibongkar karena terkendala faktor ganti kerugian. Namun, menariknya beberapa pengembang sudah mendirikan ruko diantara puing-

puing bangunan warga yang telah dibebaskan, meskipun belum pasti kapan pengerjaan jalan tersebut akan dilakukan. Sungguh pembangunan MERR II-C ini merupakan sebuah peluang jangka panjang bagi sector perekonomian di Surabaya.

B. Relasi Aktor Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah Proyek Pembangunan MERR II-C Gunung Anyar

Setelah mengidentifikasi aktor serta mengetahui mekanisme dan sosialisasi pembebasan tanah di Gunung Anyar, maka didapatkan sebuah kesimpulan bahwa pihak Pemkot sudah mensosialisasikan mengenai proyek MERR terhadap warga namun sosialisasinya dianggap kurang, karena hanya menghadirkan beberapa pihak kunci yang ada di Gunung Anyar. Harapan warga adalah didatangi langsung oleh pihak Pemkot, atau Pemkot mengundang secara pribadi warga yang terdampak, agar warga mendapatkan informasi secara jelas mengenai pembebasan tanah. Masyarakat mengakui bahwa tidak ingin ambil pusing dengan proses pembebasan tanah. Intinya masyarakat tidak ingin menjemput bola mengenai proses pembebasan di Gunung Anyar.

Selanjutnya, pada poin ini akan dibahas mengenai relasi atau pola hubungan diantara aktor-aktor yang terlibat. Jika dibahas menggunakan pola interaksi menurut Gillin, maka pola hubungan antar aktor dalam kasus ini

adalah *disosiatif*. *Disosiatif* merupakan pola interaksi yang memungkinkan kompetisi diantara keduanya.

Kemudian menurut Stone, tipologi dari interaksi dibagi atas beberapa tipe yakni²⁶ :

1. *Decisional*, interaksi terbentuk karena penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki oleh masing-masing kelompok yang terlibat untuk memperjuangkan kepentingannya. Menurut data yang didapatkan, setiap aktor memiliki wewenang untuk memperjuangkan kepentingannya, pada pihak pemkot memiliki wewenang dan kuasa atas proses pembebasan. Sedangkan di pihak warga yang terdampak proyek mereka memiliki kuasa atas sumberdaya yang berupa kepemilikan tanah dan bangunan.
2. *Anticipated reaction*, interaksi yang bersifat langsung namun yang terbentuk karena struktur kekuasaan dan penguasaan atas sumber daya pada situasi tertentu. Dalam kasus pembebasan tanah di Gunung Anyar interaksi aktor bersifat langsung dan masyarakat terdampak menguasai sumber daya yang berupa tanah.
3. *Nondecision making*, interaksi yang diidentifikasi adanya kelompok yang kuat atau mayoritas berupaya mempengaruhi kebijakan. Interaksi tipe ini juga dapat melibatkan pihak ke tiga

²⁶ Muhlis Madani, Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik (Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011) 55-56.

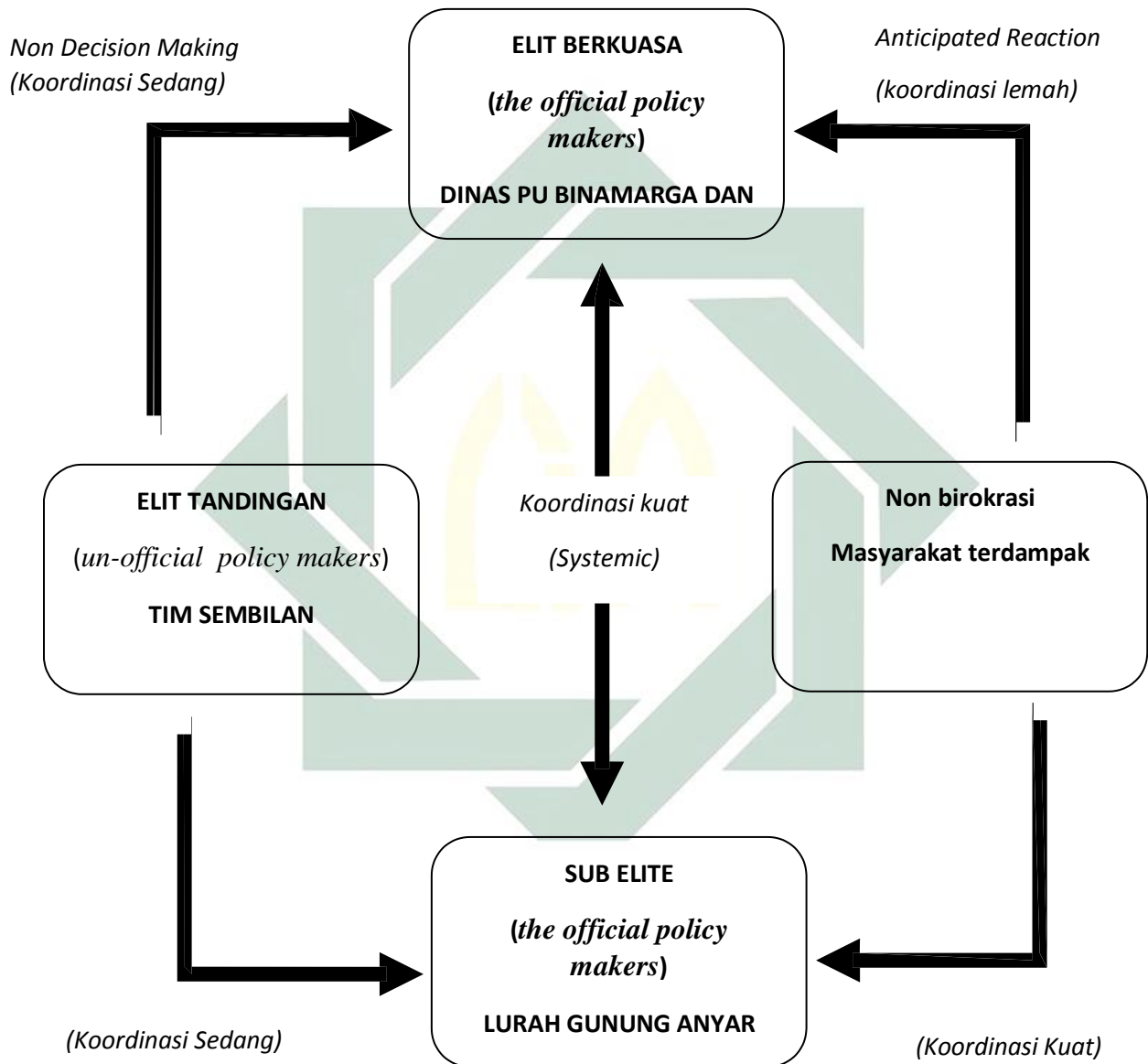
atau eksternal untuk mendukung salah satu aktor kebijakan. Pengaruh eksternal ini menjadi bagian dari kekuasaan dan kepentingan elit. Pola hubungan seperti ini juga tercermin dalam pembebasan tanah di Gunung Anyar. Pada data yang didapatkan Tim Sembilan sebagai kelompok yang kuat dan berupaya untuk menekan kebijakan yang diberikan oleh pemkot atas fasilitas umum yang terdampak pembangunan.

4. *Systemic*, interaksi yang secara tidak langsung dipengaruhi oleh system seperti sistem politik, ekonomi, sosial. Hal ini diidentifikasi melalui perilaku elite atau pejabat yang berpihak kepada kelompok kepentingan tertentu. Dalam tipe interaksi ini penggunaan kekuasaan dilakukan oleh tiga kelompok atau aktor yang menempatkan pejabat public pada posisi tengah.

Mengenai pola hubungan atau relasi antar aktor yang disampaikan oleh Stone, maka kasus pembebasan tanah di Gunung Anyar ini masuk pada tipe *Systemic, Non Decision Making dan Anticipated Reaction*. Dari pemaparan ini, maka akan disajikan bagan untuk mempermudah memahami alur mengenai relasi antar aktor dalam pembebasan hak atas tanah dalam proyek pembangunan MERR II-C Gunung Anyar :

Bagan 4.1

Bagan Relasi antar Aktor dalam Pembebasan Tanah di Gunung Anyar



Dari bagan tersebut dapat dijelaskan bahwa aktor yang terlibat diklasifikasikan menjadi 4 kelompok, yakni Elite Berkuasa dalam hal ini adalah

Dinas PU selaku petugas yang berwenang dalam pembebasan, Sub Elite yakni Lurah Gunung Anyar yang diposisikan sebagai pengatur stabilitas antar aktor dalam pembebasan tanah di Gunung Anyar, Elite Tandingan adalah masyarakat yang tergabung dalam Tim Sembilan, dan masyarakat terdampak proyek. Dari pembagian 4 kelompok tersebut, semuanya memiliki pola relasi dan interaksi masing-masing.

Untuk Elite Berkuasa dengan Sub Elite memiliki pola koordinasi yang sangat kuat dan tipologi interaksinya adalah systemic yang artinya menempatkan lurah sebagai alat untuk mencapai stabilitas politik. Untuk elite yang berkuasa dengan Elite Tandingan pola koordinasinya lemah dan tipologi interaksinya Non Decision Making, yakni interaksi yang diidentifikasi adanya kelompok yang kuat atau mayoritas berupaya mempengaruhi kebijakan. Sedangkan untuk Elite Berkuasa dengan masyarakat terdampak koordinasinya lemah dan pola interaksinya Anticipated Reaction yang berarti interaksi yang bersifat langsung namun yang terbentuk karena struktur kekuasaan dan penguasaan atas sumber daya pada situasi tertentu.

Sedangkan antara Sub Elite dengan Elite tandingan menjalin koordinasi namun intensitasnya sedang, kemudian untuk Sub Elite dengan masyarakat terdampak menjalin koordinasi yang kuat dikarenakan lurah digunakan sebagai perantara antara Elite Berkuasa dengan masyarakat terdampak. Dan dari keseluruhan hubungan antara aktor tersebut masuk ke dalam jenis interaksi Disosiatif, yakni interaksi yang dapat menimbulkan sebuah konflik atau perpecahan. Untuk lebih memperinci hubungan antar aktor, maka penulis sajikan tabel sebagai berikut :

Tabel 4.4

Analisis Relasi Aktor dalam Pembebasan Tanah di Gunung Anyar

Aktor Utama	Aktor Kedua	Relasi Antar Aktor	Stabilitas Relasi	Tingkat konflik	Pola Interaksi	Tipologi Interaksi
Dinas PU.	Lurah Gunung Anyar.	Birokrat menjalin pola koordinasi dengan baik dalam mengkoordinir warga	Stabil,	Sedang	Asosiatif	Systemic
Dinas PU	Masyarakat terdampak	Relasi antar aktor berdasarkan kesepakatan dan juga ketidaksepahaman yang berbasis rasionalitas dan nilai	Unstable	Sedang, namun kemungkinan menimbulkan konflik.	Disosiatif	Anticipated Reaction
Dinas PU	Tim Sembilan	Relasi antar aktor berdasarkan kesepakatan dan juga ketidaksepahaman yang berbasis rasionalitas dan nilai	Unstable	Tinggi, dan sangat mungkin terjadi sebuah konflik	Disosiatif	Non Decision making