

**IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM
(Studi Kasus Pembebasan Lahan untuk Pembangunan Tol Malang-Pandaan di
Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang)**

SKRIPSI

**Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Ilmu Politik Pada Fakultas
Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Dengan Minat Utama Metode Ilmu Politik**

Oleh

Fitri Amalia Sari

NIM. 135120501111012



**PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG**

2017

**IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM
(Studi Kasus Pembebasan Lahan untuk Pembangunan Tol Malang-Pandaan
di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang)**

SKRIPSI

Disusun Oleh:

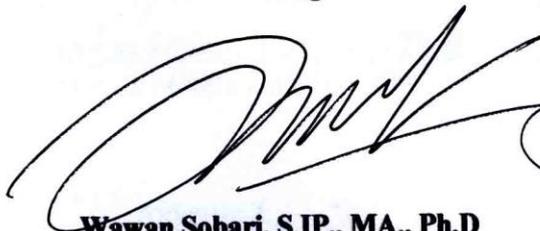
Fitri Amalia Sari

NIM. 135120501111012

Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing Utama

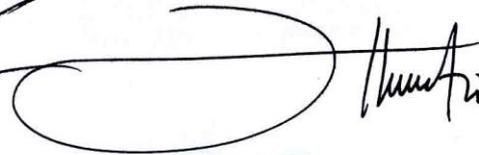
Pembimbing Pendamping



Wawan Sobari, S.IP., MA., Ph.D

NIP. 19740801 200801 1 009

Tanggal: 15/8/2017



H.B. Habibi Subandi., S.Sos., MA

NIK. 201304 840905 1 001

Tanggal: 15/08/2017

**IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM
(Studi Kasus Pembebasan Lahan untuk Pembangunan Tol Malang-Pandaan
di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang)**

SKRIPSI

Disusun Oleh:

Fitri Amalia Sari

NIM. 135120501111012



Telah diuji dan dinyatakan lulus dalam ujian Sarjana Ilmu Politik
pada tanggal 4 Agustus 2017

Tim Penguji

Ketua Sidang

Wawan Sebari, S.IP., MA., Ph.D
NIP. 19740801 200801 1 009

Sekretaris Sidang

H.B. Habibi Subandi., S.Sos., MA
NIK. 201304 840905 1 001

Anggota I

Faza Dhora Nailufar., S.IP., M.IP
NIK. 201208 860130 2 001

Anggota II

Dr. Sholih Mu'adi., SH., M.Si
NIP. 19641230 1999303 1 002

Malang, 4 Agustus 2017

Dekan FISIP UB



Prof. Dr. Unti Ludigdo., S.E., M.Si., Ak
NIP. 196908141994021001



PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya mahasiswa yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Fitri Amalia Sari

NIM : 135120501111012

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul
“IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM
(Studi Kasus Pembebasan Lahan untuk Pembangunan Tol Malang-Pandaan di
Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang)” adalah benar
karya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya, dalam skripsi tersebut telah diberi
catatan kaki dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila di kemudian hari terbukti
pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa
pencabutan skripsi dan gelar yang saya peroleh dari skripsi tersebut.

Malang, 18 Agustus 2017

Yang membuat pernyataan



Fitri Amalia Sari
NIM. 135120501111012

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Fitri Amalia Sari
TTL : Malang, 24 Maret 1995
Alamat : Jalan Sidotopo, RT 04/ RW 01, Dilem, Kecamatan Kepanjen, Kabupaten Malang
No. Hp : 085646780177
Agama : Islam
Email : amalia7789@gmail.com

Riwayat Pendidikan

NO	Nama Institusi Pendidikan	Tahun
1	TK Muslimat-NU Hassanudin Dilem	2000-2001
2	SDN Ngadilangkung 1	2001-2007
3	SMPN 1 Kepanjen	2007-2010
4	SMAN 1 Sumberpucung	2010-2013
5	Universitas Brawijaya	2013-2017

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada kehadiran Allah SWT karena dengan rahmat, karunia, serta taufik dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **IMPLEMENTASI PENGADAAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM (Studi Kasus Pembebasan Lahan untuk Pembangunan Tol Malang-Pandaan di**

Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang)

Skripsi ini disusun untuk memenuhi persyaratan dalam penyelesaian pendidikan S-1 (Strata satu) di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya. Penulis mengucapkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya atas semua bantuan yang telah diberikan, baik secara langsung maupun tidak langsung selama penyusunan penulisan skripsi. Secara khusus rasa terimakasih tersebut penulis sampaikan kepada:

1. Allah *Subhanahu Wata'ala*
2. Kedua orang tua dan keluarga yang selalu memberi Do'a dan dukungan penuh serta nasehat yang diberikan kepada penulis.
3. Bapak Prof. Dr. Unti Ludigdo, Ak, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya
4. Bapak Dr. Sholih Mu'adi, SH., M.Si selaku Ketua Program Studi Ilmu Politik.
5. Bapak Wawan Sobari., Ph.D, selaku dosen pembimbing I dalam penyusunan skripsi.
6. Bapak H.B. Habibi Subandi S.Sos. MA., selaku dosen pembimbing II dalam penyusunan skripsi.

7. Seluruh dosen Program Studi Ilmu Politik Universitas Brawijaya yang telah membimbing penulis selama kuliah di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya.
8. Teman-teman yang senantiasa memberikan dorongannya kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini.
9. Sahabat yang selalu senantiasa memberikan dorongan dan semangat terutama Margareta Wulandari, Zahra Nur Yasmin teman dari Maba sekaligus sahabat terbaik, kemudian teman-teman dekat di kampus yang sudah seperti saudara yaitu terutama Ifi yang senantiasa menemani penulis dalam melakukan penelitian, Nikmah, Nazil, Siti, Eka dan Maya, dan tidak lupa untuk Deria sebagai teman seperjuangan dari awal bimbingan skripsi hingga kompre, dan untuk teman-teman satu kos yaitu Ilmi, Sheela, Pindy dan Mbak Meiga
10. Bagian administrasi Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya yaitu Mas Budi dan Mas Lutfi yang telah membantu memperlancar proses administrasi.
11. Para Informan yang telah memberikan bantuan data dan informasi yang dibutuhkan oleh Peneliti selama pelaksanaan penelitian di lapangan.

Harapan penulis semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak. Penulis menyadari bahwa terdapat banyak kekurangan dalam skripsi ini, untuk itu penulis berharap adanya kritik, saran dan usulan agar skripsi ini menjadi lebih sempurna.

Malang, 18 Agustus 2017

Penulis

IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM
(Studi Kasus Pembebasan Lahan untuk Pembangunan Tol Malang-Pandaan di
Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang)

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor yang menghambat pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Malang. Selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui apa faktor yang menyebabkan warga setuju dan tidak setuju untuk membebaskan lahannya. Teori yang digunakan oleh penulis yaitu teori implementasi kebijakan dengan menggunakan pendekatan *mix of Top Down and Bottom Up*. Metode penelitian yang digunakan oleh penulis yaitu metode studi kasus dengan pendekatan kualitatif. Hasil dari penelitian yaitu implementasi pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro tidak dapat berjalan dengan lancar dikarenakan banyak warga yang menolak untuk membebaskan lahannya. Warga merasa nilai ganti rugi yang diberikan oleh Pemerintah sangat rendah. Selain itu pelaksanaan pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro tidak sesuai dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Contohnya yang pertama yaitu tidak adanya musyawarah maupun negosiasi dalam penetapan nilai ganti rugi. Kemudian yang kedua tim Panitia Pengadaan Tanah tidak transparan mengenai appraisal nilai ganti rugi dan yang ketiga yaitu pengukuran lahan yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah tidak sesuai prosedur. Warga yang menolak bersedia membebaskan lahannya asalkan nilai ganti rugi yang diberikan sesuai dengan kondisi di lapangan. Warga juga meminta ada etiked baik dari Tim P2T maupun Pemerintah untuk mendatangi warga dan melakukan musyawarah mengenai permasalahan pembebasan lahan tersebut.

Kata Kunci: implementasi, pembebasan lahan, ganti rugi, tanah, pembangunan tol Malang-Pandaan

**The implementation of Land Provision for Public Needs
(A Case Study of Land Liberation for Malang-Pandaan highway construction at
Kelurahan Madyapuro, Kedungkandang District, Malang City)**

ABSTRACT

This research aimed to know all the factors which hampered the land liberation in *Kelurahan Madyopuro, Kedungkandang District, Malang City*. Also, this research intended to understand the factors which made the villagers agree and disagree to liberate their land. The theory used by the researcher was policy implementation theory using mix of Top Down and Bottom Up approach, while the research method used was case study using qualitative approach. From the result of the research, it was known that the land liberation in Madyapuro district could not run well as there were many inhabitants who disagreed to liberate their land. They did not think that the compensation given by the Government was sufficient. Moreover, the enactment of land liberation in *Kelurahan Madyapuro* did not fit the *UU No. 2 Th 2012* about Land Provision for public needs. One of the example was there was not either discussion or negotiation in determining the compensation value. Furthermore, the committee of Land Provision did not adopt transparency related to the appraisal of compensation value. The last, the measurement of land which was done by the committee did not follow the right procedure. The opposing inhabitants agreed to liberate their land only if the compensation given suited the real condition. They also asked for good intention from both P2T team and Government to visit and do a discussion with them about the land liberation problem.

Keyword: implementation, land liberation, compensation, land, construction of Malang-Pandaan highway

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING SKRIPSI

LEMBAR PENGESAHAN PENGUJI SKRIPSI

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

KATA PENGANTAR i

ABSTRAK iii

ABSTRACT iv

DAFTAR ISI v

DAFTAR TABEL viii

DAFTAR GAMBAR ix

DAFTAR SINGKATAN x

BAB I PENDAHULUAN 1

1.1 Latar Belakang 1

1.2 Rumusan Masalah 7

1.3 Tujuan Penelitian 7

1.4 Manfaat Penelitian 7

BAB II TINJAUAN PUSTAKA 9

2.1 Dasar Teoritis 9

2.1.1 Implementasi Kebijakan 9

2.2 Definisi Konseptual 25

2.2.1 Pengadaan Tanah 25

2.2.2 Hak Atas Tanah 27

2.3 Penelitian Terdahulu 30



2.4 Kerangka Berpikir.....	35
BAB III METODE PENELITIAN.....	38
3.1 Metode Penelitian	38
3.2 Fokus Penelitian.....	40
3.3 Lokasi Penelitian.....	40
3.4 Sumber Data	41
3.5 Teknik Penentuan Informan.....	42
3.6 Teknik Pengumpulan Data.....	43
3.7 Teknik Analisa Data	44
3.8 Teknik Keabsahan Data	46
BAB IV GAMBARAN UMUM	48
4.1 Gambaran Umum Kelurahan Madyopuro	48
4.1.1 Sejarah dan asal mula Kelurahan Madyopuro	48
4.2 Legalitas Tanah Kepemilikan Warga Kelurahan Madyopuro yang Terdampak Pembebasan Lahan	53
4.3 Kronologi Pembebasan Lahan di Kelurahan Madyopuro.....	56
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	67
5.1 Faktor Penghambat Pembebasan Lahan di Kelurahan Madyopuro.....	67
5.3 Faktor Yang Memengaruhi Warga Kelurahan Madyopuro Setuju Dan Tidak Setuju Membebasakan Lahannya.....	72
5.3 Kritik terhadap Pemerintah Kota Malang	86
5.4 Analisis Teori Implementasi Kebijakan	87
5.5 Temuan Tambahan	92
BAB VI PENUTUP.....	95

6.1 Kesimpulan 95

6.2 Rekomendasi 96

DAFTAR PUSTAKA 98

LAMPIRAN 102



DAFTAR TABEL

Tabel 2.3 Penelitian Terdahulu..... 29

Tabel 3.2 Fokus Permasalahan..... 40

Tabel 4.2 Hak Kepemilikan atas Tanah Warga Kelurahan Madyopuro..... 53



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.4 Kerangka Berpikir Penelitian.....35

Gambar 4.1 Puluhan warga berdoma di depan kantor DPRD Kota Malang.....58

Gambar 4.2 Spanduk terkait pembebasan lahan yang berada di kawasan
velodroom.....59

Gambar 4.3 Ratusan warga Kelurahan Madyopuro berdemo di halaman Kantor Wali
Kota Malang.....59

Gambar 4.4 Puluhan warga Kelurahan Madyopuro berdemo di depan Pengadilan Negeri
Kota Malang.....61

Gambar 4.5 Beberapa rumah warga yang sudah dibongkar dan masih ditempati65

Gambar 5.5 Kondisi rumah warga Kelurahan Madyopuro yang sudah dibebaskan dan
dibongkar.....75

Gambar 5.6 Gugatan Warga mengenai nilai ganti rugi yang rendah.....77

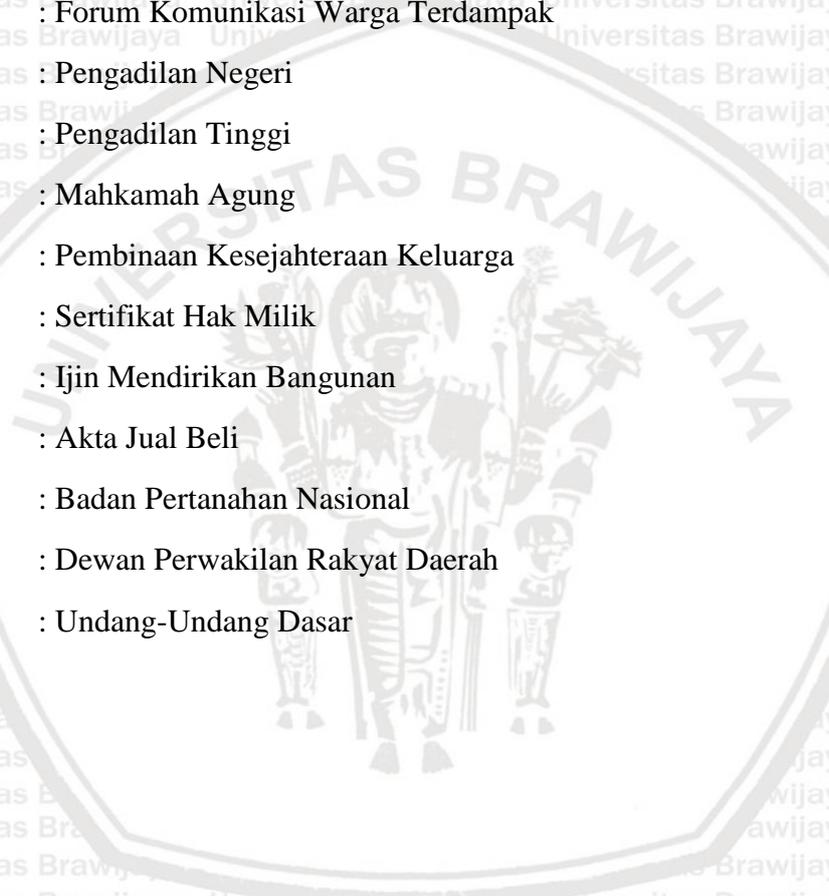
Gambar 5.7 Salah satu rumah warga Kelurahan Madyopuro yang belum bisa
dibebaskan.....80

Gambar 5.8 Demo warga di depan Gedung Wali Kota Malang.....83



DAFTAR SINGKATAN

PUPR	: Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
KK	: Kepala Keluarga
RW	: Rukun Warga
RT	: Rukun Tetangga
P2T	: Panitia Pengadaan Tanah
NJOP	: Nilai Jual Objek Pajak
FKWT	: Forum Komunikasi Warga Terdampak
PN	: Pengadilan Negeri
PT	: Pengadilan Tinggi
MA	: Mahkamah Agung
PKK	: Pembinaan Kesejahteraan Keluarga
SHM	: Sertifikat Hak Milik
IMB	: Ijin Mendirikan Bangunan
AJB	: Akta Jual Beli
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
UUD	: Undang-Undang Dasar



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Infrastruktur menjadi salah satu prioritas dalam pembangunan nasional.

Infrastruktur berperan penting sebagai penunjang pembangunan karena mempunyai peran vital dalam mewujudkan pemenuhan hak dasar masyarakat seperti pangan, sandang, papan, pendidikan, kesehatan dan lain-lain. Untuk melaksanakan pembangunan tentu saja ada aktor yang terlibat didalamnya. Sedangkan pondasi awal untuk melakukan pembangunan perlu adanya dukungan dari pihak masyarakat, karena pada dasarnya masyarakat mempunyai kekuasaan yaitu sebagai pemilik tanah.

Namun tidak sedikit masyarakat yang tidak setuju dan melakukan protes terhadap pelaksanaan pembangunan karena mengalami dampak dan kerugian atas pembangunan. Terlebih lagi untuk pembangunan dalam bidang infrastruktur, pemerintah membutuhkan areal tanah yang cukup luas untuk melaksanakan pembangunan. Dan tidak menutup kemungkinan sebagian tanah milik masyarakat dibutuhkan untuk melaksanakan pembangunan.

Pemerintah menargetkan bisa membangun tol lebih dari 3.000 kilometer selama periode 2015-2025. Ditjen Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) mencatat akan ada 3.733 kilometer jalan tol baru dibangun di seluruh wilayah Indonesia selama periode tersebut.¹ Pada tahun 2016,

¹Sumber:<http://properti.kompas.com/read/2015/12/30/211300321/Ini.Jalan.Tol.yang.Dibangun.Sepanjang.2015.BAGIAN.I>, diakses pada 10 Januari 2017

sebanyak 47 ruas tol akan dibangun di Indonesia. Pembangunan tersebut masuk dalam daftar proyek Strategi Nasional.

Kepastian pembangunan jalan tol tersebut muncul setelah keluar Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 2016 tentang percepatan pelaksanaan proyek strategi nasional yang ditandatangani oleh Presiden pada 8 Januari 2016. Proyek ini mendapat kepastian perizinan dan non-perizinan dari menteri atau kepala lembaga, gubernur, dan bupati/walikota.

Salah satu daerah yang akan dibangun jalan tol adalah daerah Malang-Pandaan. Ruas tol Pandaan-Malang merupakan kelanjutan proyek jalan tol Gempol-Pandaan sepanjang 13,6 kilometer yang beroperasi sejak Juni 2015. Ruas tol Pandaan-Malang memiliki panjang 38,688 kilometer dan terbagi dalam tiga bagian.² Ruas tol Malang-Pandaan akan bersinggungan dengan Jalan Arteri Surabaya-Malang di kawasan Pandaan, Purwosari dan Pasuruan.

Proyek jalan tol Pandaan-Malang sepanjang 38,5 kilometer membutuhkan lahan seluas 363 hektare. Jalan tol tersebut melintasi tiga wilayah yaitu Pasuruan, Kabupaten Malang hingga Kota Malang. Kabupaten Malang sepanjang 19,9 kilometer, Kota Malang 1,9 kilometer dan Kabupaten Pasuruan sepanjang 16,6 kilometer. Terdapat beberapa lahan milik warga yang perlu dibebaskan yaitu terdiri dari 33 Desa dan Kelurahan di tujuh kecamatan yang berada di Kabupaten/Kota Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Malang.³

² Sumber: <https://m.tempo.co/read/news/2015/02/27/090645762/terhambat-pembebasan-lahan-tol-pandaan-malang-tuntas-2017>, diakses pada 11 Januari 2017

³ Sumber: <http://www.antaraneews.com/print/434154/pemkot-malang-pastikan-pembebasan-lahan-tol-tuntas-2016>, diakses pada 11 Januari 2017

Pembebasan lahan di kawasan Pasuruan sudah dikerjakan sejak tahun 2012.

Sementara untuk pembebasan lahan dilakukan di daerah Kabupaten maupun Kota Malang pada tahun 2014. Pembebasan lahan di Kabupaten Malang dilakukan terlebih dahulu. Jalan tol Malang-Pandaan akan melintasi wilayah sepanjang 19 kilometer Kabupaten Malang yaitu meliputi Kecamatan Lawang, Kecamatan Singosari dan Pakis. Untuk pembebasan lahan di daerah Kabupaten Malang berjalan cukup lancar walaupun sempat mengalami kendala karena terdapat beberapa warga yang keberatan untuk melepaskan lahannya namun masalah tersebut sudah dapat diatasi.⁴

Setelah Kabupaten Malang, pembebasan lahan dilakukan di kawasan Kota Malang. Di Kota Malang, proyek jalan tol melintasi Kelurahan Cemorokandang dan Madyopuro. Terdiri dari 239 bidang seluas 26,5 hektare. Rinciannya 153 bidang di Madyopuro dan 87 bidang di Cemorokandang.⁵ *Interchange* atau pintu masuk jalan Tol Malang Pandaan akan dibangun di Kelurahan Madyopuro. Namun hingga tahun 2016, pembebasan lahan untuk kota Malang tidak kunjung usai. Tidak seperti pembebasan lahan di Kabupaten Malang, pembebasan lahan di wilayah Kota Malang tidak berjalan lancar. Terdapat 63 KK (pemilik 87 bidang tanah) yang menggugat pemerintah karena tidak setuju dengan nilai ganti rugi pembebasan tanah. Warga Madyopuro, Kecamatan Kedungkandang yang terkena dampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan menolak nilai ganti rugi sebesar Rp 3,9 juta per meter persegi yang ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T).

⁴Sumber: <http://proklamasi.co/warta/pemerintah-peringatkan-warga-pemilik-tanah-tol-mapan/>, diakses pada 11 Januari 2017

⁵ Tempo.co, *loc. cit*

Nilai ganti rugi yang ditawarkan oleh Pemerintah sebesar 3,9 juta per meter persegi relatif tinggi. Harga tersebut dua kali Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) kawasan Kedungkandang. Untuk harga tanah di kawasan Madyopuro yaitu Rp 1,8 juta per meter.⁶ Namun warga menuntut nilai ganti rugi di atas harga yang ditawarkan pemerintah. Warga juga menilai bahwa pemerintah kurang transparan mengenai harga tanah. Ratusan warga yang terkena proyek tol Malang-Pandaan melakukan aksi untuk menuntut hak mereka untuk mendapat keadilan. Apabila warga belum mendapatkan hak sesuai yang diharapkan maka warga akan terus menuntut hingga ke PN (Pengadilan Negeri).

Proyek Tol Malang-Pandaan yang diharapkan selesai tahun 2016 kini terhambat pengerjaannya. Hingga tahun 2017, pengerjaan konstruksi tol Malang-Pandaan belum dapat terealisasi karena pembebasan tanah masih sekitar 50% dari total kebutuhan lahan.⁷ Sehingga tol Malang-Pandaan belum bisa dioperasikan. Mengingat, *interchange* atau pintu masuk tol Malang Pandaan terletak di Kelurahan Madyopuro, Kecamatan Kedungkandang Malang.

Agar tidak terjadi kendala dan proses pengadaan tanah berjalan lancar maka pemerintah harus melakukan pengadaan tanah sesuai dengan undang-undang dan peraturan yang berlaku. Undang-undang yang mengatur tentang pengadaan tanah yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dalam pasal 3 dijelaskan bahwa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah

⁶ Sumber: <http://malangvoice.com/camat-harga-tanah-di-madyopuro-rp-18-juta-per-meter/>, diakses pada 12 Januari 2017

⁷ Sumber: <http://industri.bisnis.com/read/20170124/45/622456/pengerjaan-konstruksi-tol-pandaan-malang-sulit-teralisasi-tahun-ini>, diakses pada 30 Januari 2017

bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum bagi pihak yang berhak.⁸

Pembangunan tol Malang-Pandaan yang dilakukan oleh pemerintah adalah untuk kepentingan umum. Untuk pembangunan bagi kepentingan umum harus atau wajib dibebaskan seperti yang disebutkan dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 pasal 5 bahwa pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.⁹

Proses Pengadaan tanah dilakukan oleh pemerintah melalui proses negosiasi atau tawar menawar dengan warga yang berdampak proses pembangunan hingga memperoleh kata sepakat dari masing-masing pihak. Bagi warga yang setuju untuk melepaskan lahannya maka warga dapat segera langsung melakukan proses administrasi sesuai prosedur yang ditentukan. Sedangkan bagi warga yang tidak mau membebaskan lahannya maka warga dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Malang.

Pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang menjadi fokus sekaligus objek dalam penelitian ini karena daerah Kelurahan Madyopuro paling bermasalah dibandingkan dengan beberapa wilayah yang terkena dampak pembebasan lahan untuk tol Malang-Pandaan. Banyak warga

⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁹ *Ibid*, Pasal 5

yang menolak lahannya untuk dibebaskan dan menuntut keadilan dengan cara melakukan aksi atau demo terhadap pemerintah hingga mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri dan berujung Kasasi Ke Mahkamah Agung. Di daerah lain yang terkena dampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan seperti Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan daerah Cemorokandang di Kota Malang juga mengalami masalah namun tidak sampai melakukan aksi atau tuntutan seperti yang terjadi di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang. Kemudian warga juga membentuk Forum Komunikasi Warga Terdampak (FKWT) pembangunan pintu tol Malang-Pandaan. Untuk interchange atau pintu masuk tol Malang-Pandaan akan dibangun di daerah Kelurahan Madyopuro.

Dari pemaparan masalah di atas menimbulkan pertanyaan bagi peneliti tentang faktor yang menghambat terealisasinya implementasi kebijakan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum khususnya untuk pembangunan tol Malang-Pandaan. Karena dalam undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 sudah disebutkan bahwa demi pembangunan untuk kepentingan umum, warga atau pihak yang bersangkutan harus membebaskan lahannya. Nilai ganti rugi yang ditawarkan juga sudah cukup tinggi. Namun faktanya pembangunan tol Malang-Pandaan tidak dapat terealisasikan karena terkendala masalah pembebasan lahan milik warga. Banyak warga yang menolak untuk membebaskan lahannya. Sehingga peneliti ingin melakukan penelitian terhadap pembangunan tol Malang-Pandaan dengan judul “Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembebasan Lahan untuk Pembangunan Tol Malang-Pandaan Di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Malang)”. Dengan melakukan studi

implementasi kebijakan maka akan membantu penulis dalam menganalisis permasalahan pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah antara lain

1. Mengapa proses pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang tidak berjalan lancar?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah yang telah disebutkan diatas, maka tujuan diadakannya penelitian yaitu sebagai berikut

1. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam proses pembebasan lahan untuk pembangunan tol Malang-Pandaan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat, antara lain”

1. Manfaat Teoritis

- a. Dapat menjadi referensi dalam menambah pengetahuan dan dijadikan perbandingan bagi mahasiswa atau penelitian lain yang akan melaksanakan penelitian yang serupa di masa yang akan mendatang
- b. Dapat memberikan kontribusi bagi dunia pendidikan dan perkembangan ilmu pengetahuan bagi mahasiswa mahasiswa Ilmu Politik terutama

dalam menganalisis dan mengembangkan study tentang konflik dan negosiasi.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Universitas Brawijaya

Dapat menambah koleksi bacaan sehingga menambah wawasan dan ilmu pengetahuan tentang study ilmu politik yang ada dalam kehidupan masyarakat.

b. Bagi Mahasiswa

Hasil penelitian dapat dijadikan sebagai bahan informasi tentang masalah-masalah sosial maupun politik yang terjadi di masyarakat terutama mengenai konflik pembebasan lahan

c. Bagi Masyarakat

Dapat memberikan pemahaman bagi masyarakat agar lebih peka terhadap masalah-masalah sosial dan mendorong masyarakat untuk dapat menghadapi masalah-masalah sosial yang dihadapi serta mencari solusinya.

d. Bagi Peneliti

Dapat menambah pengetahuan dan pengalaman bagi peneliti agar kedepannya mampu memberikan pemahaman tentang masalah-masalah sosial yang terjadi di masyarakat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Dasar Teoritis

2.1.1 Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik merupakan keputusan dan tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah publik yang dipandang oleh sejumlah besar orang atau kelompok sebagai problem penting dan memerlukan suatu solusi.

Secara umum, kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai sebuah kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh pihak berwenang (dalam hal ini pemerintah) yang melibatkan *stakeholders* lain yang menyangkut tentang publik yang secara kasar proses pembuatannya selalu diawali dari perumusan kebijakan sampai hingga evaluasi kebijakan.

Pada proses formulasi kebijakan melibatkan banyak pihak dalam masyarakat. Masyarakat sebagai *stakeholder* utama yang memiliki kaitan langsung dengan suatu kebijakan dan memiliki wewenang dalam pengambilan keputusan.

Keterlibatan masyarakat tidak sama antara satu pihak dengan pihak lain bergantung pada kepentingannya, pengetahuan, kesempatan dan kewenangan atau kekuasaan pihak-pihak tersebut.¹

Ketika sebuah kebijakan telah dirumuskan maka selanjutnya kebijakan akan diimplementasikan. Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik. Implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan itu

¹ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik* (Jakarta: Salemba Humanika, 2012) Hal.112

sendiri. Dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan adalah titik akhir dimana kebijakan itu berhasil diterapkan atau tidak karena pada tahap ini biasanya masalah-masalah yang tidak dijumpai dalam konsep akan muncul di lapangan.

Pemahaman umum mengenai implementasi kebijakan dapat diperoleh dari pernyataan Grindle bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran.²

Jika pemahaman ini diarahkan pada lokus dan fokus (perubahan) dimana kebijakan diterapkan akan sejalan dengan pandangan Van Meter dan van Horn yang bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh (organisasi) pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan.³

Mazmanian dan Sabatier mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan.

*Implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decision, ideally that decision identifies the problems to be addressed, stipulated the objective(s) to be pursued and in a variety of ways, 'structures' the implementation process.*⁴

² Haedar Akib "Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa dan Bagaimana", Jurnal Administrasi Publik, Volume 1 No. 1 Thn. 2010, 30 Januari 2017.
<http://digilib.unm.ac.id/files/disk1/4/universitas%20negeri%20makassar-digilib-unm-haedarakib-165-1-haedara-b.pdf>

³ *Ibid*

⁴ Michael Hill and Peter Hupe, *Implementing Public Policy* (London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publication, 2006) Hal.7

Pernyataan di atas menjelaskan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Secara luas, implementasi kebijakan didefinisikan sebagai apa yang terjadi antara penegakan keinginan suatu golongan dalam pemerintah untuk melakukan sesuatu, atau berhenti melakukan sesuatu, dan dampak utama dalam interaksi dunia.

Menurut Hogwood dan Gunn, tahap implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat penting sebagai tindakan politik dan administrasi di garis depan hampir tidak pernah terkendali secara sempurna oleh tujuan, program, hukum, dan sejenisnya.⁵

Sebuah proses yang ideal dari implementasi kebijakan akan mencakup unsur-unsur berikut:⁶

1. Detail dari spesifikasi program (yaitu bagaimana dan dimana lembaga/ organisasi mana program harus dilaksanakan? Bagaimana seharusnya hukum/ Program ditafsirkan)
2. Alokasi sumber daya (yaitu bagaimana anggaran didistribusikan? Personil mana yang akan melaksanakan program? Unit dari organisasi mana yang akan bertanggung jawab untuk pelaksanaannya).

⁵Werner Jann and Kai Wegrich, *Theories of the Policy Cycle* (United State of America: Taylor and Francis Group, 2007) Hal. 51

⁶ *Ibid*, Hal 52

3. Keputusan (yaitu bagaimana keputusan dari kasus tunggal dilakukan?)

Pada tahun 1975 Erwin Hargrove (1975) menyatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai suatu rantai yang hilang atau “*missing link*” dalam studi pembuatan kebijakan. Selama ini studi kebijakan publik hanya menitikberatkan pada studi tentang proses pembuatan kebijakan dan studi-studi tentang evaluasi, tapi mengabaikan permasalahan-permasalahan dalam implementasi kebijakan. Aktor pembuat kebijakan lebih banyak memandang bahwa implementasi sudah termasuk kategori pembahasan di saat adanya evaluasi. Padahal secara teknis, kajian mengenai implementasi kebijakan dipandang sangat perlu.⁷ Karena setiap kebijakan yang telah diimplementasikan harus di manage secara sistematis, harus terlibat langsung ke lapangan.

Persepsi ini pada dasarnya telah berubah sejak studi seminal yang dilakukan oleh Pressman and Wildavsky pada implementasi program yang menargetkan pengangguran antara anggota kelompok minoritas di Oakland, California. Dan berikutnya riset tentang implementasi sebagai inti dan sering kali fase kritical dari proses pembuatan kebijakan menjadi tersebar luas. Analisis poin awal dari Pressman and Wildavsky adalah yang terlibat dalam implementasi kebijakan merupakan bagian dari agenda reformasi kebijakan sosial yang diajukan oleh Presiden Johnson adalah kegagalan yang tidak direncanakan dari implementasi sebuah program. Berdasarkan analisis keputusan dan poin dimana aktor-aktor yang terlibat mampu mempengaruhi kebijakan bersamaan dengan

⁷ *Ibid* Hal. 52

ketertarikan mereka masing-masing, setiap implementasi kebijakan yang sukses dianggap lebih mengejutkan daripada kegagalan dari sebuah implementasi.

Dalam perkembangan studi implementasi kebijakan terdapat dua pendekatan untuk memahami tentang implementasi kebijakan yaitu pendekatan *Top Down* dan pendekatan *Bottom Up*. Pendekatan *Top Down* dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun dikemudian hari terdapat beberapa perbedaan pendapat antartokoh mengenai keberhasilan implementasi kebijakan. Kemudian muncul pendekatan *Bottom Up* yang bertolak belakang dengan pendekatan *Top Down* hingga memunculkan perdebatan antartokoh mengenai implementasi kebijakan.

2.1.1.1 Pendekatan *Top Down*

Pendekatan *Top Down* berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat dimana partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Pendekatan *Top Down* menggunakan logika berpikir dari 'atas' kemudian melakukan pemetaan 'ke bawah' untuk melihat keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi kebijakan.

Terdapat beberapa tokoh yang mencetuskan dan mengembangkan teori *Top Down*. Yang pertama yaitu Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky. Pemikiran utama mereka tentang implementasi yaitu

*A verb like 'implement' must have an object like 'policy' and go on policies normally contain both goals and the means for achieving them.*⁸

⁸Michael Hill and Peter Hupe, *Op. Cit*, Hal 45

Keberhasilan implementasi kebijakan tergantung pada bagaimana relasi antara organisasi yang berbeda di tingkatan lokal. Semakin banyak hubungan dalam rantai implementasi maka memerlukan tingkat kerjasama antar lembaga yang tinggi.

Kemudian pembahasan mengenai pendekatan *Top Down* dilanjutkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn. Kedua intelektual Amerika ini bersandar pada karya Pressman dan Wildavsky, namun diberi sentuhan progressif menjadi sebuah model proses implementasi. Pendekatan mereka relatif sederhana. Mereka menyarankan bahwa ada kebutuhan untuk memperhitungkan jumlah perubahan yang diperlukan dan tingkat konsensus.⁹ Van Meter dan Van Horn berpendapat bahwa

*Implementation will be most successful where only marginal change is required and goal consensus is high.*¹⁰

Implementasi akan berhasil dimana hanya diperlukan adanya perubahan marginal dan tujuan konsensus yang tinggi. Konsensus yang tinggi dapat membuat perubahan yang tinggi seperti dalam situasi perang. Van Meter dan Van Horn memakai pandangan bahwa implementasi perlu mempertimbangkan isi atau tipe kebijakan.¹¹

Menurut Van Meter dan Van Horn menunjukkan enam variabel yang saling terkait secara dinamis dan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik.¹²

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan.

⁹ *Ibid* Hal. 45

¹⁰ *Ibid* Hal. 45-46

¹¹ *Ibid* Hal. 46

¹² *Ibid*

2. Sumberdaya
3. Karakteristik Agen Pelaksana
4. Sikap/Kecenderungan (*disposition*) para pelaksana
5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Pandangan berbeda mengenai keberhasilan implementasi kebijakan diungkapkan oleh Sabatier dan Mazmanian. Kedua tokoh ini memperkenalkan Kerangka Analisis dalam implementasi Kebijakan. Dalam teorinya disebutkan bahwa terdapat tiga kelompok variabel yang mempengaruhi kesuksesan implementasi, yaitu¹³

1. Karakteristik dari Masalah (*tractability of the problems*)

- a. Tingkat Kesulitan Teknis dari masalah yang ada

Dalam hal ini dilihat bagaimana permasalahan yang terjadi, apakah termasuk permasalahan sosial yang secara teknis mudah diselesaikan atau masuk kategori masalah social yang secara teknis sulit untuk dipecahkan.

- b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran

Menyangkut kelompok sasaran dari pembuatan suatu kebijakan atau masyarakat setempat yang dapat bersifat homogeny ataupun heterogen.

2. Karakteristik Kebijakan/ undang-undang (*ability of statute to structure implementation*)

- a. Kejelasan Isi Kebijakan

¹³ *Ibid* Hal. 49

Semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata.

- b. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis.
- c. Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut
- d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana.

3. Variabel Lingkungan (*non statutory variables affecting implementation*)

- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi

Kondisi sosial ekonomi masyarakat menyangkut akan hal keadaan suatu masyarakat secara umum, mulai dari pendidikan, keadaan ekonomi, dan kondisi sosialnya yang secara sederhana dapat dikatakan kepada masyarakat yang sudah terbuka dan modern dengan masyarakat yang tertutup dan tradisional

- b. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan

Dukungan publik akan cenderung besar ketika kebijakan yang dikeluarkan memberikan inisiatif ataupun kemudahan. Sebaliknya, dukungan akan semakin sedikit ketika kebijakan tersebut malah bersifat dis-insentif

- c. Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*)

Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, seperti melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah kebijakan dan melalui kritik

yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.

Sedangkan menurut Hogwood dan Lewis Gunn, keberhasilan implementasi ditentukan oleh beberapa syarat antara lain:¹⁴

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumberdaya yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar memadai.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
5. Kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil. Impelementasi kebijakan dinilai sempurna bila terdapat badan pelaksana tunggal dan tidak tergantung dengan organisasi lain.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Patuh dalam arti ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dalam sistim administrasinya.

¹⁴ Riant Nugroho, *Public Policy* (Jakarta: Elex Medi Komputindo, 2012) Hal. 687

Tokoh lain yang juga ikut mengembangkan teori implementasi kebijakan yaitu Merilee S. Grindle. Implementasi Kebijakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Dasar pemikirannya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan hasilnya ditentukan derajat implementability dari kebijakan tersebut.¹⁵

Menurut Grindle keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari dua hal yaitu:¹⁶

2. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
3. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur melalui dua faktor yaitu
 - a. *Impact* atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
 - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok, sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan implementasi kebijakan juga sangat ditentukan oleh tingkat implementabilitas kebijakan itu sendiri yaitu yang terdiri dari *Content of Policy* dan *Context of Policy*.¹⁷

Content of Policy mencakup hal-hal berikut:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Kedudukan pembuat kebijakan

¹⁵ *Ibid*, Hal. 690

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ *Ibid* Hal 691



5. Siapa pelaksana program
6. Sumber daya yang dikerahkan

Sedangkan *Context of Policy* adalah

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga dan penguasa
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

Sementara itu, Rippley dan Franklin menyatakan keberhasilan implementasi kebijakan program ditinjau dari tiga faktor yaitu:¹⁸

1. Prespektif kepatuhan (*compliance*) yang mengukur implementasi dari kepatuhan atas mereka.
2. Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan.
3. Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

2.1.1.2 Pendekatan Bottom Up

Pendekatan *Bottom Up* merupakan pendekatan dengan pola kebijakan yang dibuat oleh pemerintah namun pelaksanaannya dilakukan oleh masyarakat.

Pendekatan *Bottom Up* muncul sebagai kritik terhadap pendekatan *Top Down* yang menganggap bahwa aktor utama dalam kebijakan adalah *policy maker* (pembuat kebijakan), sehingga kurang memperhatikan pengaruh aktor-aktor lain misalnya kelompok sasaran, swasta, dan lain-lain.

¹⁸ Tangkilisan, Hessel Nogi. S. *Implementasi Kebijakan Publik* (Jakarta: Lukman Offset, 2003) Hal.

Pendekatan *Bottom Up* mengusulkan sejumlah analisis reorientations yang kemudian menjadi diterima dalam literatur implementasi kebijakan yang lebih luas. Pertama, peran sentral lembaga implementasi dan personal dalam membentuk hasil kebijakan yang aktual dan telah diakui khususnya dengan mengatasi pola tuntutan yang beragam dan sering bertentangan yang terkait dengan kebijakan. Kedua, fokus pada satu kebijakan yang dianggap sebagai input dalam proses implementasi ini harus dilengkapi jika tidak diganti, implementasi bisa tampak berbeda dengan perspektif yang dianggap sebagai hasil dari implementasi kebijakan yang dihasilkan dari aktor yang berbeda dan program yang berbeda dari interaksi aktor yang berbeda dan program yang berbeda. Ketiga, semakin luasnya hubungan dan jaringan antara sejumlah aktor (pemerintah dan sosial) dalam sebuah domain kebijakan tertentu.¹⁹

Model *Bottom Up* diprakarsai oleh Michael Lypsky melalui bukunya yang diterbitkan tahun 1980. Pendekatan *Bottom Up* merupakan kritik atas pandangan model *Top Down* yang menafikan kontribusi peran pelaksana tingkat bawah (*street level bureaucracy*) pada proses implementasi. Dalam gagasan Lypsky, identifikasi permasalahan proses politik tidak hanya berhenti saat kebijakan sudah diputuskan, tapi juga pada saat proses berlangsungnya kebijakan. Proses politik tetap berlangsung pada *street level bureaucracy* yang menentukan tingkat keberhasilan implementasi. Dengan semangat revolusioner, Lypsky mengutip diktum Marx

*Man makes his own history, even though he does not do so under conditions of his own choosing.*²⁰

¹⁹ Werner Jann and Kai Wegrich, loc. cit

²⁰ Michael Hill and Peter Hupe, Op. Cit, Hal 52

Bahwa peran pelaksana tingkat bawah (*street level bureaucracy*) harus bisa menentukan pilihan-pilihannya sendiri walau dalam kondisi tekanan tertentu. Oleh karena itu, Lypsky menganggap perlu mempertimbangkan apa yang menjadi aspirasi, tujuan kebutuhan dan permasalahan-permasalahan yang ditemui para pelaksana. Pernyataan Lypsky menjadi benar karena apa yang menjadi masalah dalam proses implementasi bisa tampak berbeda dari perspektif level yang berbeda. Level *Top Down*, mungkin karena sudut pandangnya yang makro bisa memiliki pandangan berbeda dengan para pelaksana di tingkat bawah, oleh karena itu agar tidak terjadi *gap* pemahaman, melibatkan aktor-aktor tingkat bawah dinilai perlu.²¹

Selanjutnya, kritikan mengenai pendekatan *Top Down* dikeluarkan oleh Benny Hejrn, sang ilmuwan sosial dari Swedia. Seperti halnya Wildavsky dan Pressman, Hejrn mengkaji pada interaksi antara organisasi. Namun ia melakukan kajian tambahan mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat serta mengidentifikasi tujuan, strategi dan sebagainya. Model implementasi ini didasarkan kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tataran bawah. Bagi Hjern implementasi akan efektif bila tanpa ada *privilege* tertentu bagi para aktor-aktornya.²²

Tokoh berikutnya yang ikut dalam perdebatan teori implementasi adalah dua sarjana asal Inggris, Susan Barrett dan Colin Fudge. Mereka mengkritik model *Top Down* yang dianggapnya mendepolitisasi hubungan antara kebijakan-*action*.

²¹ *Ibid*

²² *Ibid*, Hal 54



Pandangan mereka menitik beratkan bahwa proses politik terus terjadi dalam seluruh implementasi, dan oleh karena itu sulit. Menurut mereka, membuat jarak antara pembuatan kebijakan dan implementasi dalam muatan politisnya. Konsekuensi logis dari pandangan demikian, mereka menganjurkan model *Bottom Up*.²³

Namun Barrett dan Fudge berpendapat implemtasi bukanlah ihwal yang dikompromiskan dengan para *policy-maker* pasca implemtasi tersebut diselenggarakan, karena bagi mereka hal demikian justru merupakan kebijakan yang gagal. Nalar Barret da Fudge yaitu mendahulukan *performance* daripada *conformance*, jadi dalam pandangan mereka para implemtor memiliki nilai lebih untuk mengedepankan prestasi terlebih dahulu.²⁴

2.1.1.3 Pendekatan *Mixed of Top Down and Bottom Up*

Pendekatan *Mixed of Top Down and Bottom Up* merupakan gabungan dari pendekatan *Top Down* dan *Bottom Up*. Pendekatan dengan pola "mixed" (campuran antara *Top Down* dan *Bottom Up*) menjadi salah satu alternatif yang dapat diambil pemerintah dalam merumuskan sebuah kebijakan untuk meminimalisir kegagalan dalam sebuah implementasi. Dalam implementasi kebijakan, pendekatan "mixed" antara *Top Down* dan *Bottom Up* lebih berjalan secara efektif dan berkesinambungan karena peran masyarakat lebih optimal. Pendekatan ini berasumsi bahwa implementasi program-program pemerintah pusat pada akhirnya terkait dengan variabel *Top Down* maupun *Bottom Up*.

²³ *Ibid*, Hal 55

²⁴ *Ibid*, Hal 56

Pendekatan *Top Down* dianggap kurang bersifat partisipatif karena tersentralisasi dan dimulai dari aktor tingkat pusat dan keputusannya diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *Top Down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Peran pemerintah lebih dominan dalam mengatur jalannya program dan peran dari masyarakat tidak begitu terpengaruh.

Sedangkan pendekatan *Bottom Up* merupakan pendekatan dengan pola kebijakan yang dibuat oleh pemerintah namun pelaksanaannya dilakukan oleh masyarakat. Pendekatan *Bottom Up* lebih bersifat partisipatif karena peran masyarakat lebih dominan dibandingkan peran pemerintah. Namun hubungan antara pemerintah dengan masyarakat tidak akan berjalan dengan baik karena adanya perbedaan pendapat dalam implementasi kebijakan antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dengan masyarakat selaku pelaksana dan objek sasaran program.

Implementasi pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro tidak dapat berjalan lancar karena peran pemerintah dianggap lebih dominan dalam pembuat kebijakan. Pengadaan tanah dilakukan berdasarkan undang-undang dan kebijakan pemerintah pusat sehingga warga sebagai subjek sasaran program tidak dapat menolak kebijakan tersebut. Warga menolak untuk membebaskan lahannya karena tidak setuju dengan harga yang ditawarkan oleh pemerintah.

Dalam melakukan penelitian implementasi kebijakan pembebasan lahan untuk pembangunan tol Malang-Pandaan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan

Kedungkandang Malang, peneliti menggunakan pendekatan *mixed of Top Down and Bottom Up*. Peneliti akan menggunakan pendekatan *Top Down* yang dikembangkan oleh Sabatier dan Mazmanian untuk menganalisis permasalahan penelitian. Melalui variabel-variabel keberhasilan implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Sabatier dan Mazmanian, peneliti dapat melihat kesalahan yang mengakibatkan kegagalan dari implementasi kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan tol Malang-Pandaan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Malang.

Namun terdapat beberapa variabel yang dikembangkan oleh Sabatier dan Mazmanian yang tidak cocok apabila digunakan untuk menganalisis permasalahan penelitian mengenai implementasi pengadaan untuk pembangunan tol Malang-Pandaan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang karena cenderung bersifat *Top Down*. Kemudian untuk melengkapi analisis mengenai permasalahan tersebut, peneliti akan menggabungkan pendekatan *Top Down* oleh Sabatier dan Mazmanian dengan pendekatan *Bottom Up* dari Lipsky. Lipsky menekankan bahwa sangat penting melibatkan aktor-aktor tingkat bawah. Sehingga dengan menggunakan pendekatan *mixed*, peneliti akan melihat dan menganalisis kesalahan dari proses implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan tol Malang-Pandaan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Malang.

Pemilihan teori didasarkan pada permasalahan yang penulis angkat yaitu mengenai permasalahan pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Keungkandang Kota Malang. Penulis ingin fokus terhadap studi implementasi kebijakan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Selain itu, penulis

ingin mengetahui faktor lain selain permasalahan ganti rugi yang menghambat pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro karena nilai ganti rugi yang ditawarkan oleh Pemerintah sudah cukup tinggi. Dengan menggunakan teori implementasi kebijakan maka akan membantu penulis dalam menganalisis faktor penghambat di Kelurahan Madyopuro. Keberhasilan maupun kegagalan dari suatu kebijakan akan diketahui ketika kebijakan tersebut sudah diimplentasikan.

2.2 Definisi Konseptual

2.2.1 Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah merupakan pengganti istilah “Pembebasan Tanah” yang dipakai dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang Pembebasan Hak Atas Tanah sebelumnya. Pembebasan hak atas tanah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang tata cara pengadaan tanah untuk keperluan proyek pembangunan di wilayah kecamatan, Pasal 1 huruf c bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah itu.²⁵

Menurut Iskandar pengertian pengadaan tanah mempunyai 3 unsur yaitu:²⁶

1. Kegiatan untuk mendapatkan tanah, dalam rangka pemenuhan lahan pembangunan untuk kepentingan umum
2. Pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan pengadaan tanah
3. Pelepasan hubungan hukum dari pemilik tanah kepada pihak lain

²⁵Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Buku Kompas, 2001) Hal.72

²⁶Mudakir Iskandar, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum* (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010) Hal. 2

Istilah pengadaan tanah dipergunakan pertama kali di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) pengadaan tanah didefinisikan sebagai berikut:

Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut.²⁷

Definisi pengadaan tanah diubah kembali dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.²⁸

Pengertian pengadaan tanah ini dikritisi oleh publik karena telah mencampuradukkan konsep pengadaan tanah dengan pencabutan hak. Pengertian pengadaan tanah ini kemudian diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) sebagai berikut:

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.²⁹

²⁷Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

²⁸Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

²⁹Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Definisi mengenai pengadaan tanah juga dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 1 ayat 2 bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan beberapa asas yaitu sebagai berikut.³⁰

1. Kemanusiaan
2. Keadilan
3. Kemanfaatan
4. Kepastian
5. Keterbukaan
6. Kesepakatan
7. Keikutsertaan
8. Kesejahteraan
9. Keberlanjutan
10. Keselarasan

2.2.2 Hak Atas Tanah

Hak penguasaan atas tanah merupakan hak yang berisikan wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. “Sesuatu” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau

³⁰Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.³¹

Dengan adanya Hak Menguasai dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 2 ayat (1), yaitu bahwa

Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat.³²

Atas dasar ketentuan tersebut, negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa:

Atas dasar Hak Menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.³³

Isi dari Pasal 4 ayat (1) tersebut dapat disimpulkan bahwa Negara mempunyai wewenang memberikan hak atas tanah kepada seseorang atau badan hukum. Pada dasarnya setiap Hak Atas Tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, dimana Hak Bangsa tersebut merupakan hak bersama seluruh rakyat dan dipergunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat.

³¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria* (Jakarta : Djambatan, 2003), Hal. 24

³² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

³³ *Ibid*, Pasal 4 ayat (1)

Hal tersebut mengandung arti bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial seperti yang telah disebutkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria pasal 6.³⁴ Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria mengandung beberapa prinsip keutamaan dimana di dalam Undang-Undang Pokok Agraria menjamin hak milik pribadi atas tanah tersebut tetapi penggunaannya yang bersifat untuk kepentingan pribadi maupun kelompok tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat sehingga timbul keseimbangan, kemakmuran, keadilan, kesejahteraan bagi masyarakat maupun pribadi yang memiliki tanah.

Atas dasar menguasai dari tanah tersebut maka ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, Adapun hak-hak atas tanah tersebut menurut Undang-Undang Pokok Araria Pasal 16 ayat (1) terdiri dari.³⁵

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak Memungut Hasil Hutan

³⁴ *Ibid*, Pasal 6

³⁵ *Ibid*, Pasal 16 ayat (1)

h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak yang tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara.

2.3 Penelitian Terdahulu

Berkaitan dengan penelitian yang mengenai pembebasan lahan untuk kepentingan umum seperti pembangunan tol yang pernah dilakukan yaitu sebagai berikut.

Tabel 2.3
Penelitian Terdahulu

No	Nama Penelitian	Judul Penelitian	Perbedaan	Hasil
1	Dian Ayu Novianty	<i>Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah Dalam Pembangunan Tol Semarang-Solo (Ruas Jalan Bawen-Salatiga)</i>	Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian dekriptif. Penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo ruas Jalan Bawen-Salatiga serta untuk mengetahui hambatan dan upaya mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo ruas Jalan Bawen-Salatiga.	Hasil penelitian diperoleh gambaran bahwa dasar dikeluarkannya Surat Gubernur Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak memiliki dasar hukum yang kuat sehingga kasus tersebut dimenangkan oleh perusahaan pengembang perumahan.

2	Rovita Ayuningtyas	<p><i>Implementasi Peraturan Presiden No 65 Tahun 2006 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum (studi kasus pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol tol Semarang-Solo ruas Kabupaten Boyolali)</i></p>	<p>Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan secara Yuridis Empiris. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo ruas Kabupaten Boyolali.</p>	<p>Dari hasil penelitian dan kajian Proyek pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Semarang-Pandaan ruas Salatiga-Boyolali dalam pelaksanaannya sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku sebagaimana diatur dala Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah</p>
	Muhammad Tsabbit Abdullah	<p><i>Implementasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Terhadap Rencana Pembangunan Bandara Baru Di Kabupaten Kulon Progo D.I. Yogyakarta. Skripsi Thesis, Uin Sunan Kalijaga Yogyakarta</i></p>	<p>Jenis penelitian yang digunakan untuk menyusun penelitian ini adalah penelitian lapangan (Field reasearh) dengan menganalisis yang bersifat deskriptif analitis berdasar pendekatan yuridis sosiologis</p>	<p>Hasil penelitian diperoleh bahwa pelaksanaan pengadaan tanah di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo DIY sudah sesuai dengan acuan/dasar hukum UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Akan tetapi masih belum efektif, karena tidak melihat kepada peraturan lainnya yaitu, perda RT/RW DIY No 2 Tahun 2010, PP No 28 Tahun 2012</p>

Sumber: Data diolah oleh Peneliti pada 5 Januari 2017



1. Dian Ayu Novianty

Penelitian terdahulu dilakukan oleh Dian Ayu Novianty dengan judul *“Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah Dalam Pembangunan Tol Semarang-Solo (Ruas Jalan Bawen-Salatiga)”*. Penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo ruas Jalan Bawen-Salatiga serta untuk mengetahui hambatan dan upaya mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo ruas Jalan Bawen-Salatiga. Desain penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif. Desain penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif. Hasil penelitian diperoleh gambaran bahwa dasar dikeluarkannya Surat Gubernur Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak memiliki dasar hukum yang kuat sehingga kasus tersebut dimenangkan oleh perusahaan pengembang perumahan. Secara teoritis pelepasan hak dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kasus perusahaan pengembang perumahan adalah untuk kepentingan pemerintah, sedangkan kenyataannya proyek ini adalah proyek swasta namun pengadaan tanahnya mengatasnamakan kepentingan umum.

2. Rovita Ayuningtyas

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Rovita Ayuningtyas berjudul *“Implementasi Peraturan Presiden No 65 Tahun 2006 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum (studi kasus pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol tol Semarang-Solo ruas Kabupaten Boyolali)”*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 65

Tahun 2006 dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo ruas Kabupaten Boyolali serta untuk mengetahui dan menganalisis apakah implementasi Pengadaan Tanah pembangunan jalan Tol sudah mampu menjamin rasa keadilan bagi pemegang hak atas tanah. Selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui proses pengadaan tanah untuk Pembangunan Proyek Jalan tol Semarang-Solo ruas Kabupaten Boyolali serta mengetahui apakah proses ganti rugi ini sudah menjamin rasa keadilan bagi masyarakat yang terkena proyek tersebut. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan secara Yuridis Empiris. Dari hasil penelitian dan kajian Proyek pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Semarang-Pandaan ruas Salatiga-Boyolali dalam pelaksanaannya sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah, dimana dalam hal ini dibantu oleh Tim Pengadaan Tanah Ruas Jalan Tol Salatiga-Boyolali sehingga proses pengadaan tanah untuk jalan tol ini sangat terbantu ketika terjadi ketidaksepakatan mengenai ganti kerugian antara pihak masyarakat yang tanahnya terkena proyek dengan pihak panitia tersebut.

3. Muhammad Tsabbit Abdullah

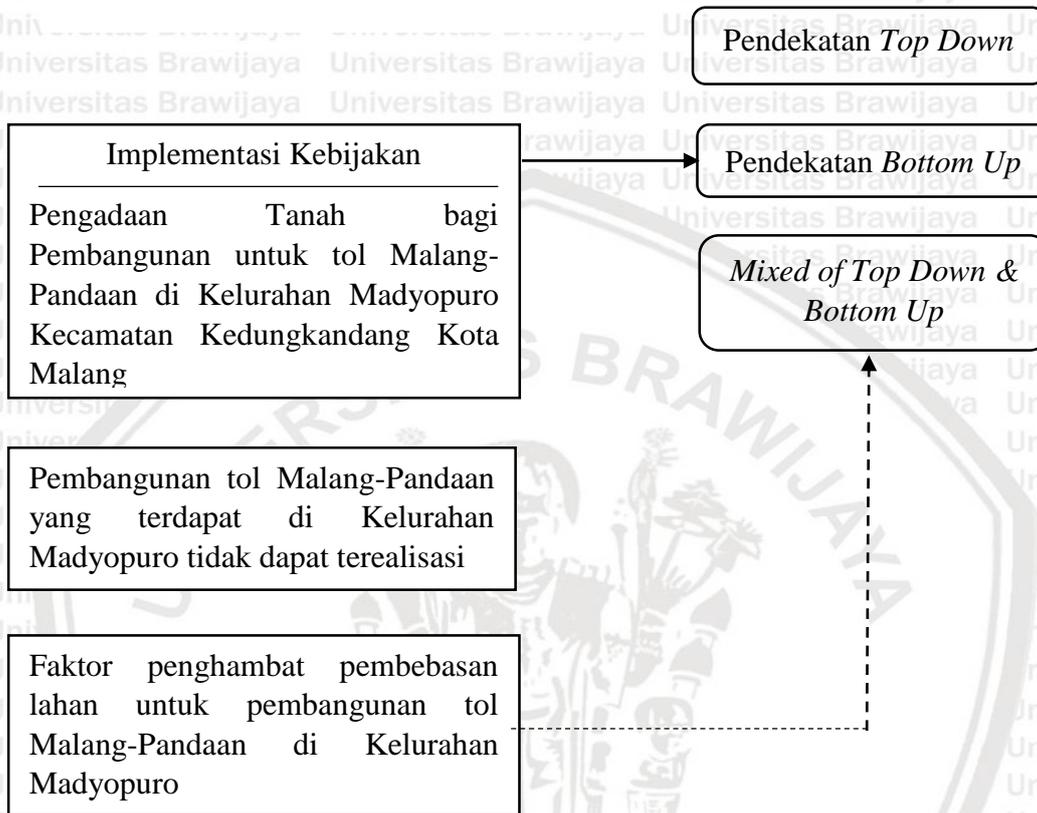
Penelitian terdahulu yang dilakukan Muhammad Tsabbit Abdullah berjudul *“Implementasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Terhadap Rencana Pembangunan Bandara Baru Di Kabupaten Kulon Progo D.I. Yogyakarta*. Skripsi Thesis, Uin Sunan Kalijaga Yogyakarta”.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami pelaksanaan

pengadaan tanah sesuai atau tidak berdasarkan Undang-Undang nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Perundang-undangan lainnya terhadap pembangunan bandara di Kulon Progo. Untuk mengetahui upaya hukum yang dilakukan sebagian masyarakat Kulon Progo terhadap penolakan rencana pembangunan bandara di Kulon Progo. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian lapangan (Field reasearh) dengan menganalisis yang bersifat deskriptif analitis berdasar pendekatan yuridis sosiologis. Hasil dari peneitian yaitu yang pertama, pelaksanaan pengadaan tanah di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo DIY sudah sesuai dengan acuan/dasar hukum UU No. 2 Tahun 2012. Akan tetapi masih belum efektif, karena tidak melihat kepada peraturan lainnya yaitu, perda RT/RW DIY No 2 Tahun 2010, PP No 28 Tahun 2012 tentang Tata Ruang Wilayah Jawa dan Bali, dan kepada aspek lainnya yaitu sosial, ekonomi, dan pendidikan warga yang terdampak. Kedua, warga melakukan upaya hukum dengan menggugat IPL bandara di Kulon Progo ke PTUN karena, tidak sesuai dengan tata ruang wilayah, melanggar Perda RT/RW, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, sehingga tidak melihat dampak bagi warga dan alam sekitar. Pemerintah tetap ingin melanjutkan pembangunan bandara di Kulon Progo dengan melakukan kasasi ke MA, akhirnya MA memutuskan IPL bandara di Kulon Progo sah menurut hukum, karena pembangunan bandara ini sifatnya Futuristik (kebutuhan mendesak).

2.4 Kerangka Berpikir

Gambar 1. Kerangka Berpikir Penelitian



Gambar: Diolah oleh Penulis

Pada gambar di atas peneliti mencoba menjelaskan kerangka berpikir penelitian. Pada mulanya permasalahan bermula dari kasus pembangunan tol Malang-Pandaan. Pembangunan tol merupakan proyek strategi nasional dan program pemerintah untuk mengatasi masalah kemacetan yang terjadi di sepanjang jalan Malang menuju Surabaya. Pemerintah dalam membuat suatu kebijakan harus berdasarkan peraturan pemerintah atau undang-undang yang mengatur. Begitu pula dengan kebijakan pemerintah tentang pembangunan tol Malang-Pandaan.

Untuk merealisasikan pembangunan tol Malang-Pandaan, pemerintah berpacu pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk pembangunan. Karena pemerintah membutuhkan lahan dan melakukan pengadaan tanah untuk melakukan proses pembangunan tol Malang-Pandaan. Bagi warga atau pihak yang tanahnya terdampak pembebasan harus mau membebaskan lahannya dengan syarat diberi ganti rugi sesuai denganyang tercantum dalam undang-undang tentang pengadaan tanah. Namun pembangunan tol Malang-Pandaan hingga kini tidak dapat direalisasikan karena terkendala oleh proses pembebasan lahan. Sebagian warga menolak untuk dibebaskan tanahnya.

Masalah dalam sebuah kebijakan akan muncul ketika program atau kebijakan tersebut dilaksanakan atau diimplementasikan. Dari sini warga mulai merasakan dampak dari adanya pembangunan tol Malang-Pandaan terutama warga yang terdampak pembebasan lahan. Baik dari segi ekonomi maupun sosial. Sehingga implementasi menjadi hal yang sangat penting yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu program atau kebijakan.

Sebagian warga yang terdampak pembangunan tol Malang-Pandaan menolak untuk tanahnya dibebaskan. Penolakan tersebut berupa aksi demo yang dilakukan oleh warga yang tergabung dalam kelompok penggugat. Selain itu warga juga mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Kota Malang untuk meminta keadilan. Hal tersebut menjadi faktor penghambat bagi pemerintah untuk melaksanakan pembebasan lahan sehingga menghambat proses pembangunan tol Malang-Pandaan pula.

Terdapat beberapa faktor yang menghambat proses pengadaan tanah di Kelurahan Madyopuro yang belum peneliti ketahui. Peneliti akan melakukan penelitian tentang masalah pengadaan tanah di Madyopuro. Kemudian peneliti akan menganalisisnya dengan menggunakan teori implementasi kebijakan. Dalam teori kebijakan terdapat tiga pendekatan yang akan memudahkan peneliti dalam menganalisis permasalahan tersebut yaitu pendekatan *Top Down*, *Bottom Up* dan *Mixed of Top Down and Bottom Up*.

Dari ketiga pendekatan tersebut, peneliti menggunakan *Mixed of Top Down and Bottom Up* untuk melihat dan menganalisis kesalahan dari sebuah implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan tol Malang-Pandaan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang. Peneliti menggabungkan pendekatan *Top Down* Sabatier dan Mazmanian dengan pendekatan *Bottom Up* Lipsky. Dengan melihat variabel-variabel faktor keberhasilan implementasi yang dikembangkan oleh kedua peneliti tersebut maka peneliti dapat menganalisis faktor penghambat dari implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan tol Malang-Pandaan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang.

BAB III

METODE PENELITIAN

Dalam melakukan penelitian, pendekatan yang digunakan peneliti adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti adalah instrumen kunci pengumpulan data dari penelitian ini tidak dipandu oleh teori tetapi dipandu oleh fakta-fakta yang ditemukan. Sedangkan Kirk dan Miller mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan peristilahannya.¹ Penelitian kualitatif dimulai dengan asumsi dan penggunaan kerangka penafsiran/teoritis yang membentuk atau mempengaruhi studi tentang permasalahan riset yang terkait dengan makna yang dikenakan oleh individu atau kelompok pada suatu permasalahan sosial atau manusia.²

3.1 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian studi kasus. Studi kasus merupakan salah satu jenis pendekatan kualitatif yang menelaah sebuah kasus tertentu dalam konteks atau setting kehidupan nyata kontemporer. Metode studi kasus dapat membantu peneliti untuk mengadakan studi mendalam tentang perorangan, kelompok, program, organisasi, budaya agama, daerah atau bahkan

¹Sugeng Pujileksono, *Metode Penelitian Komunikasi Politik* (Malang, Kelompok Intrans Publishing, 2015) Hal. 35-36

²John W. Creswell, *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015) Hal.

negara.³ Dengan metode studi kasus, peneliti bertujuan melihat suatu kasus secara keseluruhan serta peristiwa-peristiwa atau kejadian yang nyata untuk mencari kekhususan dan ciri khasnya.

Cresswell mendefinisikan studi kasus sebagai suatu eksplorasi dari sistem-sistem yang terkait. Suatu kasus menarik untuk diteliti karena corak khas kasus tersebut yang memiliki arti pada orang lain, minimal bagi peneliti. Sedangkan Patton mendefinisikan studi kasus sebagai studi tentang kekhususan dan kompleksitas suatu kasus tunggal dan berusaha untuk mengerti kasus tersebut dalam konteks, situasi dan waktu tertentu.⁴

Secara umum, studi kasus merupakan strategi yang lebih cocok bila pokok pertanyaan suatu penelitian berkenaan dengan *how* atau *why*, bila peneliti hanya memiliki sedikit peluang untuk mengontrol peristiwa-peristiwa yang akan diselidiki dan bilamana fokus penelitiannya teretak pada fenomena kontmporer (masa kini) di dalam konteks kehidupan nyata. Selain itu, penelitian studi kasus dapat dibedakan menjadi tiga tipe yaitu studi kasus eksplanatoris, eksploratoris dan deskriptif.⁵

Studi ini menfokuskan pada proses pembebasan lahan yang dilakukan oleh pemerintah bagi pembangunan tol Malang-Pandaan. Dalam kasus ini, pembangunan tol Malang-Pandaan tidak dapat diselesaikan tepat waktu sesuai rencana. Jika implementasi kebijakan tidak dapat terlaksana dengan baik maka

³Ibid, Hal.135

⁴Dr. J.R. Raco, M.E., M.Sc, *Metode Penelitian Kualitatif; Jenis, Karakteristik dan Keunggulannya* (Jakarta: PT Grasindo, 2010) Hal. 49

⁵Prof. Dr. Robert K. Yin, *Studi Kasus Desain dan Metode* (Jakarta:PT Raja Grafindo Persada,2015) Hal.1

terdapat faktor yang mempengaruhi terhambatnya suatu implementasi entah dari faktor aturan yang telah ditetapkan atau dari faktor masyarakat itu sendiri.

3.2 Fokus Penelitian

Fokus penelitian dalam penelitian ini berkaitan erat dengan rumusan masalah maupun data yang akan dikumpulkan dan diolah untuk kemudian dianalisis. Fokus penelitian dimaksudkan untuk membatasi studi dan menentukan sasaran penelitian agar dapat mengklarifikasi data yang dikumpulkan, diolah dan dianalisa dalam sebuah penelitian. Fokus penelitian dalam penelitian ini yaitu untuk mengetahui faktor penghambat pembebasan lahan untuk pembangunan tol Malang-Pandaan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang.

Tabel 3.2 Fokus Permasalahan

Fokus	Indikator	Metode
Menganalisis implementasi pembebasan lahan untuk pembangunan tol Malang-Pandaan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang.	1. Jumlah warga yang setuju dan tidak setuju untuk membebaskan lahannya. 2. Bentuk penolakan warga terhadap adanya pembebasan lahan untuk tol Malang-Pandaan	Metode yang digunakan yaitu metode studi kasus. Studi kasus dalam penelitian ini yaitu suatu program atau kebijakan (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum)

Sumber: Diolah oleh Penulis, 2017

3.3 Lokasi Penelitian

Lokasi yang dijadikan untuk penelitian yaitu di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang. Alasan peneliti memilih lokasi penelitian Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang yaitu

1. Untuk *interchange* atau pintu masuk Jalan Tol Malang-Pandaan dibangun di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang. Apabila *interchange* jalan tol tidak segera dikerjakan maka pembangunan atau peremian tol Malang-Pandaan juga tidak dapat direalisasikan.
2. Dari sekian daerah yang harus dibebaskan untuk pembangunan tol Malang-Pandaan mulai dari daerah Pasuruan, Kabupaten Malang hingga Kota Malang, hanya di kota Malang tepatnya di Kelurahan Madyopuro yang mengalami permasalahan mengenai pembebasan tol Malang-Pandaan hingga berlarut-larut.

3.4 Sumber Data

Data untuk penelitian dapat dikumpulkan dari berbagai sumber yaitu

1. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari obyek atau subjek yang akan diteliti. Sumber data primer berupa data hasil interview atau wawancara secara langsung dan observasi langsung di tempat. Peneliti akan melakukan wawancara langsung terhadap pihak yang terkait dalam kegiatan pengadaan tanah yaitu Warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan, Lurah Kelurahan Madyopuro, panitia pengadaan tanah, pihak BPN Kota Malang, Peneliti juga melakukan observasi langsung di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang.

2. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh atau dikumpulkan peneliti dari berbagai sumber yang telah ada (peneliti sebagai tangan kedua). Data sekunder dapat berupa dokumen-dokumen, website dan lain-lain. Seperti misalnya media cetak

berupa koran, media online berupa berita online. Kemudian dokumen penting milik warga berupa surat gugatan yang dilayangkan untuk pengadilan negeri Kota Malang dan surat putusan dari Mahkamah Agung..

3.5 Teknik Penentuan Informan

Teknik penentuan informan dalam penelitian ini yaitu menggunakan purposive yaitu informan yang diseleksi dengan dasar kriteria-kriteria tertentu yang disesuaikan dengan tujuan penelitian yaitu informan yang diwawancarai. Terdapat dua informan dalam penelitian ini yaitu informan kunci dan informan pendukung.

1. Informan Kunci

Pihak yang menjadi informan kunci dalam penelitian ini adalah

- a. Bapak Timin (51 tahun) dan Mak Mini (60 tahun) , Ibu Rumini (57 tahun) sebagai warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan dan setuju untuk lahannya dibebaskan
- b. Bapak Agus (48 tahun) dan mbak Agnes (21 tahun) sebagai warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan dan menolak lahannya untuk dibebaskan. Mereka juga sebagai pihak yang menuntut keadilan dan melakukan gugatan dari Pengadilan Negeri hingga Kasasi ke Mahkamah Agung kerana merasa dirugikan dengan jumlah ganti rugi yang terlalu rendah.

2. Informan Pendukung

Sementara itu, informan pendukung dalam penelitian ini adalah

a. Ibu Heny Susilowati S.H., M.Hum, yang menjabat sebagai Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah selaku sekretaris Pelaksana Pengadaan Tanah

b. Bapak Nurhadi, S.Sos., M.AP sebagai Lurah Madyopuro Kecamatan Kedungkandang selaku panitia pengadaan tanah untuk pembangunan tol Malang-Pandaan.

3.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu

1. Wawancara

Wawancara merupakan metode pengumpulan data yang sering digunakan dalam melakukan penelitian. Wawancara merupakan metode yang digunakan untuk mengumpulkan data atau keterangan lisan dari seseorang yang disebut responden melalui suatu percakapan yang sistematis dan terorganisasi. Karena itu wawancara merupakan percakapan yang berlangsung secara sistematis dan terorganisasi yang dilakukan oleh peneliti sebagai pewawancara (interview) dengan sejumlah orang sebagai responden atau yang diwawancarai (interviewee) untuk mendapatkan sejumlah informasi yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.⁶ Peneliti telah melakukan wawancara terhadap pihak yang terkait dalam kegiatan pengadaan tanah yaitu warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak dalam kegiatan pengadaan tanah, Lurah Kelurahan Madyopuro, panitia pengadaan tanah, pihak BPN Kota Malang,

⁶ Dr. Ulber Silalahi, MA, *Op.Cit*, Hal. 312

2. Observasi

Observasi biasa diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala yang tampak pada objek penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan observasi langsung di tempat berlangsungnya peristiwa pengadaan tanah yaitu di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang.

3. Dokumentasi

Dokumentasi yaitu cara untuk memperoleh data tentang suatu masalah dengan menelusuri dan mempelajari data primer, baik dari dokumen-dokumen, arsip-arsip, buku, jurnal, artikel baik cetak maupun online, serta bahan lain yang terkait penelitian. Dokumen tersebut berupa surat gugatan oleh warga Madyopuro, dokumen putusan Mahkamah Agung mengenai gugatan warga yang terdampak pembebasan lahan untuk tol Malang-Pandaan. Kemudian media online yaitu diantaranya ANTARA news online, kompas online, Malang Voice dan tempo news online dan lain-lain.

3.7 Teknik Analisa Data

Analisis data merupakan langkah yang terpenting dalam suatu penelitian.

Data yang telah diperoleh akan dianalisis pada tahap ini sehingga dapat ditarik kesimpulan. Dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis model Miles and Huberman. Miles dan Huberman mengemukakan bahwa aktivitas analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas analisis data yaitu:⁷

⁷Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D* (Bandung:ALFABETA cv: 2008) hal. 247

1. Kondensasi data

Kondensasi data diartikan sebagai proses pemilihan, penyederhanaan dan transformasi data mentah yang didapat dari lapangan. Kondensasi data berlangsung terus menerus selama penelitian bahkan sebenarnya kondensasi data dapat dilakukan sebelum data terkumpul secara menyeluruh. Kondensasi data dilakukan dengan cara, data yang diperoleh di lokasi penelitian dituangkan dalam uraian atau laporan secara lengkap dan terinci. Laporan lapangan disederhanakan, dirangkum, dipilih hal-hal pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema atau polanya, hal ini dilakukan secara terus menerus selama proses penelitian berlangsung dan pada tahap analisa data yang lain yaitu penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

2. Penyajian data

Penyajian data merupakan sekumpulan informasi tersusun secara runtut sehingga mempermudah untuk melihat visualisasi secara umum dan memberi kemungkinan untuk mengadakan pengambilan kesimpulan atau tindakan. Dengan melihat penyajian data tersebut, diharapkan dapat memahami isi dari penelitian. Penyajian data yang sering digunakan pada data penelitian kualitatif adalah bentuk teks naratif.

3. Penarikan kesimpulan atau verifikasi

Merupakan sebuah kegiatan menguji kebenaran, kekokohan dan kecocokan dari makna yang muncul dari penelitian. Kesimpulan-kesimpulan akhir tidak muncul dari data penelitian. Kesimpulan-kesimpulan akhir mungkin tidak

muncul sampai pengumpulan data akhir, dan tergantung pada besarnya kumpulan catatan lapangan, pengkodean, penyimpanan dan keahlian.

3.8 Teknik Keabsahan Data

Dalam sebuah penelitian juga diperlukan Teknik Kebasahan Data untuk memastikan apakah data-data yang diperoleh dari penulis benar-benar nyata atau tidak. Teknik pemeriksaan keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Triangulasi data. Triangulasi dalam pengujian ini diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu, sehingga triangulasi data dikelompokkan menjadi tiga yaitu triangulasi sumber, teknik pengumpulan data (ruang) dan waktu. Sumber data-data dikumpulkan dari orang-orang berbeda yang melakukan aktivitas sama. Ruang yaitu data-data dikumpulkan di tempat yang berbeda. Serta waktu yaitu data-data dikumpulkan pada waktu yang berbeda.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan triangulasi sumber. Triangulasi sumber merupakan uji kredibilitas data yang dilakukan menggunakan cara pengecekan data yang sudah didapatkan penulis dari berbagai sumber. Triangulasi sumber diperoleh dari hasil wawancara, observasi dan dokumen. Dimana Triangulasi sumber data dalam penelitian ini dilakukan di kawasan Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang dengan melakukan wawancara terhadap beberapa informan yang terdampak pembebasan lahan dan panitia pengadaan tanah. Selain itu data juga diperoleh dari dokumen tertulis berupa media cetak maupun media online. Dari hasil penelitian yang diperoleh, triangulasi sumber yang sangat berpengaruh yaitu dari hasil wawancara dengan para informan

yaitu khususnya warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan. Melalui wawancara yaitu memberikan pertanyaan dan umpan balik pertanyaan, hal tersebut mempermudah data yang dicari oleh penulis



BAB IV

GAMBARAN UMUM

4.1 Gambaran Umum Kelurahan Madyopuro

4.1.1 Sejarah dan asal mula Kelurahan Madyopuro

Kelurahan Madyopuro merupakan kelurahan yang terletak di wilayah Kecamatan Kedungkandang, Kota Malang. Luas wilayah Kelurahan Madyopuro yaitu 3,49 km² dengan jumlah penduduk per Januari 2016 berjumlah 22.764 jiwa dan kepadatan penduduk 4.809 Jiwa/km² yang terdiri dari 7.033 KK (Kepala Keluarga). Kelurahan ini terdiri dari 17 RW (Rukun Warga) dan 123 RT (Rukun Tetangga). Kelurahan Madyopuro merupakan wilayah yang terletak pada ketinggian ± 326 meter dari permukaan laut, banyaknya curah hujan pertahun 23.000 milimeter dengan suhu udara maksimal 32,3° dan minimal 17,08° C.¹

Kelurahan Madyopuro mempunyai luas wilayah kurang lebih 326 Ha dengan batas-batas wilayah diantaranya di sebelah utara Kelurahan Madyopuro berbatasan dengan Kelurahan Madyopuro berbatasan langsung dengan Kelurahan Sawojajar Kecamatan Kedungkandang dan Desa Sekarpuro Kabupaten Malang. Sedangkan di sebelah timur, kelurahan ini berbatasan langsung dengan Kelurahan Cemorokandang, Kelurahan Kedungkandang. Di sebelah selatan, Kelurahan Madyopuro berbatasan dengan Kelurahan Lesanpuro, Kecamatan Kedungkandang. Lalu, di sebelah barat, kelurahan ini berbatasan dengan Kelurahan Sawojajar, Kecamatan Kedungkandang.²

¹ Dokumen Musrenbang Kelurahan Madyopuro Tahun 2017

² *Ibid*

Kelurahan Madyopuro merupakan salah satu daerah subarea timur Malang mempunyai unsur nama ‘pura’ yang mengingatkan kepada konsep ‘panyatur desa (kata ‘catur’ berarti: empat)’ pada Masa Hindu-Buddha. Unsur nama ‘madyo (madya)’ menjadi petunjuk bahwa lokasinya berada di tengah dari suatu kesatuan yang terdiri atas lima atau sembilan desa (visayapumpunan). Secara harafiah, kata ‘pura’ yang berasal dari Bahasa Sanskerta dialihbahasakan menjadi: benteng, kota, ibukota, istana (tempat tinggal raja), apartemen wanita. Salah satu jejak sejarah tersebut berkenaan dengan Lesanpuro yang bertengga dekat dengan Madyopuro. Data epigrafis dari prasasti-prasasti semasa pemerintahan Pu Sindok (Sri Isana) pada paro pertama abad X memberitakan tentang adanya watak/watek bernama ‘Tugaran’ yaitu satu diantara tiga watak di kawasan Malangraya selain watak Kanuruhan dan Hujung. Sesuai dengan toponiminya, cukuplah alasan untuk melokasikan pusat watak Tugaran yang diperintah oleh Rakai Tugaran di Kampung Tegaron (Tugaran Tegaron) di sisi barat Kali Amprong pada lembah barat Gunung Malang (kini ‘Gunung Buring’) dalam wilayah Kelurahan Lesanpuro sekarang.³

Selain berdekatan dengan pusat watak Tugaran, Madyopuro juga dekat dengan pusat nagari Kabalan, yakni satu diantara dua kerajaan bawahan Majapahit di kawasan Malangraya pada masa pemerintahan raja Hayam Wuruk dan Wikramawarddhana (abad XIV-XV). Keberadaan nagari Kabalan diberitakan baik dalam Kakawin Nagarakretagama (1356 Masehi) maupun Prasasti Waringin Pitu

³Sumber: <https://patembayancitraleka.wordpress.com/2016/04/30/madyopuro/> diakses pada 9 Agustus 2017

(1447 M.). Salah seorang penguasa di nagari Kabalan adalah putri mahkota Hayam Wuruk, dengan nama kelahiran (garbhopatinama) Kusumawarddhani atau Mahamahisi alias Dyah Savitri.⁴

Ada kemungkinan nama 'Madyopuro' baru dipergunakan pasca Hindu-Buddha (setelah abad XVI). Apabila benar demikian, nama arkhais (kuno) dari tempat yang sekarang lebih populer sebagai 'Madyopuro' tersebut adalah 'Pamintihan'. Petunjuk ke arah itu didapatkan di dalam prasasti bertarikh 1473 M, yang ditulis atas perintah raja Majapahit bernama Suraprabhawa. Prasasti ini menginformasikan mengenai penetapan Pamintihan sebagai Desa Perdikan (sima, swatantra). Jika benar demikian, berarti pada jelang akhir Masa Hindu-Buddha tempat yang kini bernama 'Madyopuro' pernah menyandang status perdikan (sima). Suatu status yang menggambarkan bahwa tempat ini konon adalah desa maju, yang dipandang cukup layak untuk bisa mengelola rumah tangga atau pungutan pajak dari warga di desanya secara mandiri (swatantra). Berarti, sebagai suatu desa Pamintihan (kini 'Madyopuro') telah ada jauh sebelum akhir abad XV, yang tumbuh dan berkembang sebagai desa maju pada jamannya.⁵

Sebagai suatu permukiman, Madyopuro telah menempuh perjalanan sejarah panjang sejak Masa Hindu-Buddha hingga sekarang. Madyopuro konon adalah sebuah desa agraris pada 'apitan' dua pusat pemerintahan, yaitu pusat Watak Tugaran dan kadatwan Nagari Kabalan. Jelang Masa Akhir Majapahit (penghujung abad XV), Madyopuro yang kala itu bernama 'Pamintihan' ditetapkan sebagai Desa

⁴ *Ibid*

⁵ *Ibid*

Sima. Urgensinya kian menguat pada Era Pertumbuhan Islam (paro pertama abad XV), manakala Gribik Senior melakukan siar Islam, yang sekaligus merupakan tempat mula dari siar Islam di Malangraya. Pada Masa Kasultanan Mataram semasa pemerintahan Sultan Agung, Madyopuro merupakan nama pengganti bagi Pamintihan yang dipilih sebagai pusat pemerintahan Kadipaten Malang dibawah panji kekuasaan Mataram, dengan Ki Ageng Gribig sebagai Sang Adipati-nya dalam wilayah Mancanagara Wetan Kasultanan Mataram.⁶

Pada adad XV-XVII terjadi pasang naik peradaban di Madyopuro yang tercermin pada statusnya sebagai desa perdikan masa Hindu-Buddha, sebagai tempat mula siar Islam di Malang raya hingga menjadi pusat Kadipeten Malang. Namun semenjak abad XIX, terjadi masa surut (dekadensi) posisi peran Madyopuro yaitu ketika terjadi perubahan sistem pemerintahan dari 'kadipaten' ke 'katumenggungan', yang disertai dengan relokasi pusat pemerintahan dari semula di daerah Madyoporo pada Era Kadipaten Malang ke arah barat melintasi aliran Kali Bango dan Brantas di daerah Tumenggungan pada Era Katumenggungan Malang. Sejak itu, posisi Madyopuro dan desa-desa lain di sekitarnya mengecil, hanya menjadi desa Pertanian bernama Desa Madyopuro, dan kemudian berganti menjadi Kelurahan Madyopuro, yang terbilang sepi dibandingkan dengan tiga subarea lain di Kota Malang (subarea tengah, barat, dan utara).⁷

Perkembangan Madyopuro berlangsung sejak tahun 1980-an, ketika dibangun kompleks perumahan luas di Sawojajar I dan II, di bukit Buring, dan

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

anak-pinaknya pada tahun-tahun berikutnya. Kini Madyopuro tengah berada di etape terakhir untuk bermetamorfosis dari areal bernuansa rural (pedesaan) ke urban (perkotaan). Potret Madyopuro sebagai kampung/desa pertanian bernuansa rural nyaris menjadi cerita masa lalu, yang secara memorial kini (2015, 2016) dituangkan dalam Perhelatan Budaya Kampung bertajuk 'NGIJABI'. Semoga orasi budaya ini membuahkan makna. Salam budaya, 'Nuswantarajayati'. Rahayu.⁸

Mata pencaharian masyarakat Kelurahan Madyopuro sebagian besar yaitu sebagai pedagang. Dalam upaya meningkatkan kesejahteraan skala prioritas yang diutamakan adalah meningkatkan keterampilan manajemen usaha. Terdapat beberapa upaya untuk meningkatkan pendapatan warga Madyopuro yaitu yang pertama memberikan pelatihan keterampilan terutama pada kader PKK sebagai promotor sekaligus motivator. Kedua, memberikan keterampilan pada karangtaruna dalam bentuk kegiatan pameran seni, budaya serta usaha lokal warga Madyopuro. Kemudian meningkatkan keterampilan bagi pemuda putus sekolah melalui pelatihan kerja produktif. Dan yang terakhir meningkatkan peran serta perempuan dalam rangka kesetaraan gender dan untuk menambah penghasilan keluarga perlu diberikan pelatihan cara pengolahan hasil pertanian yang ada di wilayah Kelurahan Madyopuro.

⁸ *Ibid*

4.2 Legalitas Tanah Kepemilikan Warga Kelurahan Madyopuro yang Terdampak Pembebasan Lahan

Legalitas tanah atau lahan sangat penting sebagai bukti kuat kepemilikan suatu tanah maupun lahan. Berikut ini adalah tabel daftar nama warga yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan beserta status kepemilikan tanahnya.

Tabel 4.2

Hak Kepemilikan atas Tanah Warga Kelurahan Madyopuro

No	Nama Pemilik	Data Kepemilikan	No	Nama Pemilik	Data Kepemilikan
1	El Khamdy	Letter C. Akta Hak Bersama	26	Sriyani	SHM.Peralihan Hak ke Sriyani
2	Masruchiya h	SHM. An. Chofifah Surat Ket. Ahli Waris	27	Agus Imam Santoso	SHM. Peralihan Hak ke Agus Iman Santoso
3	Rijono	SHM. Peralihan Hak ke An. Riyono	28	Heru Mardanu	SHM. Peralihan Hak ke Heru Mardanu
4	Slamet Wahyudi	1. SHM. IMB 2. SHM An. Slamet Wahyudi 3.Akta Hibah	29	Akis Swidianto Jaya	SHM. Peralihan Hak ke Akis Swidianto Jaya Perwira tanggal 20-04- 2012
5	Ilfanu Fahada	Letter C. An. Rakim Pernyataan Ahli Waris Pernyataan Hibah An. Ifanul Fahada	30	Anto	SHM. Nomor 05009 An. Anto
6	Chairul Adecha	Letter C. An. Rakim Pernyataan Ahli Waris Pernyataan Hibah An. Chairul Adcha	31	Edi Santoso	AJB. Nomor 206/KDG/X/2007 Leter C. Ket. Dijual ke Edi Santoso
7	Alfiah	SHM. Nomor 02808 An. Alfiah	32	Edi Suwarno	SHM. An. Siti Kwitansi Pembelian
8	Katihah	Letter C.An. Kaliah Surat Keterangan Penguasaan Tanah	33	Hadi Mulyono	1. SHM an. Kotijah 2.SHM an. Mas'amah
9	Sri Rahayu	SHM An. Daipah Surat Keterangan Hibah ke Sri Rahayu	34	Djuari	SHM. Peralihan Hak Ke Djuari tgl. 23- 08- 2011

10	Hj. Khotidjah / Siati	SHM. No: 02962 An. Siati dan Cholil	35	Sriyanti	AJB. Letter C. an. P. Suradi Ket. Dijual ke Sriyanti
11	Achmad Jani	Akta Hibah Leter C. Blok 006-0078	36	Sumarni	SHM An. Khotidjah (Kwitansi Pembelian)
12	Koesdmaji	SHM. Nomor 02886 An. Koesmadji	37	Nur Wahid	Tanah Yasan Letter C.
13	Moch. Fendik	Tanah Yasan Leter C. 632 An. Munali	38	Kusmiati	Leter C. Dihilahkan ke Kusmiati
14	Suryo Hadi	SHM. No.02867 An. Suryohadi	39	Suliswati	Leter C. 707 Dihilahkan ke Suliswati
15	Abdul Latif	1. Hak an. Haji Abdul Latif Tanggal: 15-04-2008 2. SHM. Peralihan Hak an. Haji Abdul Latif Tanggal: 02-04-2008	40	Rianto	Leter C. 707 Dihilahkan ke Rianto Surat Pernyataan (Sporadis)
16	Misna	SHM. Th. 1984 Peralihan Hak / Hibah Ke Nyonya Misna Tanggal: 03-08- 2009	41	Abdul Kamid	Leter C. Dihilahkan ke Abdul Kamid Surat Pernyataan (Sporadis)
17	Miskak	1. SHM. AJB Nomor 473/KDG/X/2005 2. SHM. No: 03523 3. SHM. No: 03556 An. Miskak	42	Subadriyah	Leter C. Dihilahkan ke Subadriyah Surat Pernyataan (Sporadis)
18	Nanik	SHM. 00011 An. Dayat SU. No. 1451 Th 1984	43	Sugiati	Leter C. Dihilahkan ke Sugiati
19	Sarni	SHM. No. 02825 An. Sarni	44	Siti Juwariyah	Leter C. An. Sagiman Dijual ke Siti Juwariyah)
20	Sutiah	Akta Hibah An. Sutiah	45	Udin Wijayanto	SHM Peralihan Hak ke Udin Wijayanto
21	Yadi	1. SHM. No 02734 Kwitansi Pembelian 2. SHM. No 02805 4. SHM. No 04965	46	Sugeng Hatmono	SHM An. Sugeng Hatmono
22	Agus Subagyo	1. Leter C. 523 Surat pernyataan (Sporadis) 2. SHM. No 04650 3. SHM. No 04661	47	Komariyah	AJB. Nomor 8 dan 9, Notaris Ika Dyah Warsito., S.H., M.Hum., M.Kn.

23	Didik Sulistyanto	1. SHM. Nomor 04116 Pengalihan Hak ke Didik Sulistyanto	48	Moch. Syaifulloh	Leter C.An. Atim, Ket. Dijual kepada Moch. Syaifulloh AJB
24	Subekhi	SHM. Pengalihan Hak ke Subekhi tanggal 09-06-2011	49	Ngatmini	Letter C. 706 An. Sanimen Surat Kuasa Ahli Waris kepada Ngatmini
25	Hendro Widiatmoko	IMB SHM. Nomor 04125 Peralihan Hak ke Hendro Widiatmoko tanggal 26-01- 2011	50	Purwito	Tanah Yasan Letter C. 700 Kwitansi Pembelian dari Subari ke Purwito

Sumber: Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia 2017

Tabel di atas menunjukkan bahwa legalitas tanah maupun status kepemilikan tanah tiap warga tidaklah sama. Status kepemilikan tanah dan jenis sertifikat yang dimiliki warga diantaranya SHM, IMB dan Leter C. SHM (Sertifikat Hak Milik) adalah jenis sertifikat yang pemilikinya memiliki hak penuh atas kepemilikan tanah pada kawasan dengan luas tertentu yang telah disebutkan dalam sertifikat tersebut.⁹ Selanjutnya IMB (Ijin Mendirikan Bangunan) merupakan surat perizinan atau landasan sah bagi seseorang untuk mendirikan bangunan. Kemudian bagi yang status tanah kepemilikannya yaitu letter C menunjukkan bahwa tanda bukti kepemilikan atas tanah oleh seseorang berada di kantor desa/kelurahan yang biasanya disimpan oleh Sekretaris Desa. Status kepemilikan tanah yang berikutnya yaitu AJB. AJB (Akta Jual Beli) bukan sertifikat rumah, melainkan perjanjian jual-beli dan salah satu bukti pengalihan hak atas tanah (akibat dari jual-beli).¹⁰

⁹Sumber: <http://thepresidentpostindonesia.com/2013/04/01/macam-macam-jenis-kepemilikan-hak-tanah/> diakses pada 9 Agustus 2017

¹⁰Sumber: <https://www.finansialku.com/5-jenis-sertifikat-rumah-ajb-hgb-shm-girik-dan-shsrs/> diakses pada 9 Agustus 2017

Jenis sertifikat tanah milik warga memiliki nilai ganti rugi yang berbeda. Tergantung status kepemilikan tanah milik warga dan riwayat tanah yang dimiliki oleh warga. Bagi tanah yang memiliki status kepemilikan dan riwayat tanahnya sudah lama/tua memiliki nilai jual lebih tinggi dibandingkan yang status tanahnya masih baru seperti AJB (Akta Jual Beli).

4.3 Kronologi Pembebasan Lahan di Kelurahan Madyopuro

Kelurahan Madyopuro termasuk salah satu kawasan di kota Malang yang terkena proyek pembangunan jalan tol Malang-Pandaan. Proyek jalan tol Pandaan-Malang sepanjang 38,5 kilometer membutuhkan lahan seluas 363 hektare. Jalan tol tersebut melintasi tiga wilayah yaitu Pasuruan, Kabupaten Malang hingga Kota Malang. Kabupaten Malang sepanjang 19,9 kilometer, Kota Malang 1,9 kilometer dan Kabupaten Pasuruan sepanjang 16,6 kilometer.¹¹

Untuk interchange atau pintu masuk jalan tol Malang-Pandaan akan dibangun di Kelurahan Madyopuro. Di Kota Malang, proyek jalan tol melintasi Kelurahan Cemorokandang dan Madyopuro. Terdiri dari 239 bidang seluas 26,5 hektare. Rinciannya 153 bidang di Madyopuro dan 87 bidang di Cemorokandang. Bidang tanah di Kelurahan Madyopuro tersebut dimiliki lebih dari 100 warga asal RW 1, 2, dan 3 Kelurahan Madyopuro.¹² Pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro dilakukan sejak bulan November tahun 2014.

Rapat sosialisasi pelaksanaan pengadaan tanah dan bangunan bagi pembangunan tol Malang-Pandaan diselenggarakan pada tanggal 23 April 2014 dan

¹¹ Antarnews.com, *loc. cit*

¹² Tempo.co, *loc. cit*

pertemuan lanjutan pada tanggal 17 September 2015 di Balai Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang, Kota Malang yang dihadiri oleh Para pemilik tanah *a quo* dan warga masyarakat lainnya serta perwakilan Pemerintah Kota Malang, Tim Pelaksana Pengadaan Tanah (P2T) untuk pembangunan jalan bebas hambatan (tol) Pandaan-Malang dengan mengumumkan secara lisan rencana-rencana dan time schedule program pelaksanaan pembebasan lahan untuk pembangunan Jalan tol Pandaan-Malang.¹³

Pada tanggal 23 November 2015 panitia pelaksana pengadaan lahan pembangunan jalan tol Malang-Pandaan mengundang warga terdampak pembebasan lahan untuk bermusyawarah dalam rangka menetapkan ganti kerugian. Pada saat itu warga sudah mendapatkan surat yang berisi nilai ganti rugi. Namun, pada proses penetapan nilai ganti kerugian, Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Malang tidak melakukan mekanisme dan aturan yang benar. Dalam pertemuan dengan warga, Panitia Pengadaan Tanah sudah menetapkan nilai ganti kerugian dan memberi waktu hanya tiga hari kepada warga terdampak untuk menandatangani berita acara setuju atau tidak setuju pada hasil penilaian ganti rugi.¹⁴ Tindakan panitia P2T tersebut tidak sesuai Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Pasal 66 Ayat 4 dan Peraturan Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2014 tentang petunjuk teknis pengadaan tanah, Pasal 24. Panitia P2T juga mengabaikan isi Perpres tersebut pada Pasal 68 dan 70 terkait dengan musyawarah.

¹³ Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia nomor 852 K/Pdt/2017

¹⁴ *Ibid*

Gambar 4.1**Puluhan warga berdoma di depan kantor DPRD Kota Malang**

Sumber: Malang Voice News Online, diakses pada 7 Mei 2017

Pada tanggal 30 November 2015, sekitar 50 warga Kelurahan Madyopuro, Kecamatan Kedungkandang, mendatangi DPRD Kota Malang. Mereka adalah perwakilan warga yang tanah dan rumahnya terdampak pembangunan tol Pandaan-Malang. Mereka ingin menanyakan ganti rugi pembebasan lahan tol. Warga mendesak agar pihak DPRD memfasilitasi mediasi antara warga dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) serta tim appraisal pembebasan lahan.¹⁵

Pada pertengahan bulan Februari 2016, warga Kelurahan Madyopuro yang terimbas pembebasan lahan tol Malang-Pandaan kembali bergolak. Kali ini warga memasang spanduk di kawasan *velodroom*, Sawojajar untuk meminta Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan tim appraisal agar melakukan musyawarah mufakat terkait harga tanah yang dibebaskan.

¹⁵Sumber: <http://suryamalang.tribunnews.com/2015/11/30/warga-terdampak-tol-malang-pandaan-minta-terlibat-penentuan-harga-tanah>, diakses pada 7 Mei 2017

Gambar 4.2

Spanduk terkait pembebasan lahan yang berada di kawasan *velodroom*



Sumber: Surya Malang News Online, diakses pada 7 Mei 2017

Usaha warga Kelurahan Madyopuro untuk mendapatkan hak yang diinginkan tidak berhenti sampai disini. Pada 8 Maret 2016, Ratusan warga dari Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembangunan jalan tol Pandaan-Malang berdemo di halaman Kantor Wali Kota Malang. Mereka meminta Pemerintah Kota Malang memfasilitasi pembicaraan terkait ganti rugi lahan yang menurut mereka tidak sesuai dengan kondisi di lapangan. Para pendemo melengkapi aksinya dengan membawa poster dan spanduk.

Gambar 4.3

Ratusan warga Kelurahan Madyopuro berdemo di halaman Kantor Wali

Kota Malang



Sumber: Jatim Times News Online, diakses pada 7 Mei 2017

Namun Aksi warga tersebut tidak ditanggapi secara baik oleh Pemerintah Kota Malang hingga akhirnya warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan melayangkan gugatan ke Pengadilan Negeri Kota Malang. Terdapat dua berkas perkara yaitu perkara nomor 86 dan 92 yang dilayangkan oleh warga terdampak pembebasan lahan. Yang pertama pada tanggal 3 Mei 2016, sebanyak 50 warga yang tergabung dalam Forum Komunikasi Warga Terdampak (FKWT) mengajukan Gugatan Perdata Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri Malang. Pada proses pengajuan gugatan ini warga yang hadir di Pengadilan Negeri Malang sebanyak 22 orang diwakili oleh Koordinator FKWT yaitu Endi Sampurno dan didampingi Penasehat Hukum dari EDAN LAW.¹⁶ Selanjutnya yang kedua, disusul sebanyak 13 warga terdampak tol Malang-Pandaan yang juga mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri.¹⁷ Gugatan tersebut ditujukan kepada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Ketua Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah, serta Walikota Malang.

Sidang hasil putusan berlangsung pada tanggal 10 Agustus 2016. Warga sebagai penggugat dinyatakan kalah dalam persidangan tersebut. Gugatan warga Madyopuro terkait proses pembebasan lahan jalan tol Malang-Pandaan ditolak oleh ketua majelis hakim Rightman S. Situmorang dalam sidang gugatan dengan agenda putusan hakim di Pengadilan Negeri Kota Malang. Keputusan majelis hakim untuk menolak gugatan warga mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012

¹⁶Sumber: <http://memo.co.id/modal-saweran-warga-madyopuro-malang-buktikan-gugatan-ganti-rugi-di-pn-malang/>, diakses pada 7 Mei 2017

¹⁷Sumber: <http://radarmalang.jawapos.com/read/2016/05/14/1277/warga-madyopuro-gugat-kemen-pu-pemkot-dan-panitia-pengadaan-tanah-tol-mapan> diakses pada 7 Mei 2017

dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.¹⁸

Warga merasa kecewa dengan putusan hakim dan menganggap bahwa putusan hakim tidak adil. Sehingga usai majelis hakim Pengadilan Negeri Kota Malang menolak gugatan warga Madyopuro terkait sengketa pembebasan lahan tol Malang-Pandaan, puluhan warga yang tergabung dalam Forum Komunikasi Warga Terdampak Tol menggelar aksi demo di depan Pengadilan Negeri Kota Malang dan berlanjut di depan Gedung DPRD Kota Malang dengan membawa sejumlah poster yang bertuliskan 'Warga Kecewa Pengadilan', 'Kasasi Jadi Pilihan Kami'.¹⁹ Namun upaya hukum warga Madyopuro tidak langsung menempuh kasasi melainkan melalui permohonan banding terlebih dahulu, karena perkara yang diajukan oleh warga bukanlah permohonan melainkan gugatan dengan nomor perkara adalah 86/Pdt.G/2016/PN.MLG dan nomor 92/Pdt.G/2016/PN.Mlg.

Gambar 4.4

Puluhan warga Kelurahan Madyopuro berdemo di depan Pengadilan Negeri Kota Malang



Sumber: Malang Pos News Online, diakses pada 7 Mei 2016

¹⁸Sumber:http://beritajatim.com/ekonomi/273523/gugatan_ditolak,_pembebasan_lahan_tol_malang-pandaan_lanjut.html diakses pada 7 Mei 2017

¹⁹Sumber:http://beritajatim.com/peristiwa/273541/putusan_ditolak,_warga_madyopuro_geruduk_dprd_kotamalang.html diakses pada tanggal 7 Mei 2017

Pada tanggal 16 Agustus 2016 warga Kelurahan Madyopuro bersama tim Kuasa Hukum dari Edan Law resmi mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Surabaya atas putusan hakim Pengadilan Negeri Malang yang dianggap tidak memuaskan. Namun surat pengajuan banding ke Pengadilan Tinggi Surabaya justru ditanggapi sebagai Kasasi ke Mahkamah Agung.²⁰ Warga menganggapnya salah alamat, hingga melayangkan somasi ke Pengadilan Negeri Kota Malang. Selain itu, tim kuasa hukum warga juga akan mengadakan Ketua Pengadilan Negeri Kota Malang pada Komisi Yudisial. Pasalnya, tim kuasa hukum warga menduga Panitia Pengadaan Tanah (P2T) pernah menemui Ketua Pengadilan Negeri Kota Malang.

Pada akhir bulan September 2016, Pemerintah Kota Malang, Jawa Timur, berencana mengusulkan pemindahan lokasi pembangunan pintu tol Malang-Pandaan. Sebab, lahan di Kelurahan Madyopuro, Kecamatan Kedungkandang, yang menjadi lokasi pembangunan *interchange* atau pintu masuk tol belum bisa dibebaskan karena belum ada kesepakatan dengan warga selaku pemilik lahan. Dalam waktu dekat, Pemerintah Kota Malang akan mengajukan pemindahan tersebut secara resmi ke Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Rencananya, pintu tol Malang-Pandaan itu akan dipindah ke Kelurahan Buring atau sekitar Gor Ken Arok Kota Malang.²¹

Usaha warga Madyopuro terdampak tol Malang-Pandaan untuk mendapat keadilan terus dilakukan. Pada tanggal 4 Oktober 2016, Forum Komunikasi Warga

²⁰Sumber: <http://malangvoice.com/warga-madyopuro-resmi-bawa-sengketa-ke-tingkat-banding/> diakses pada 7 Mei 2017

²¹Sumber: <http://regional.kompas.com/read/2016/09/30/07032441/pembebasan.lahan.berlarut.malang.usulkan.pemindahan.proyek.pintu.tol.malang-pandaan> diakses pada tanggal 7 Mei 2017

Terdampak (FKWT) Tol Malang - Pandaan melaporkan empat majelis hakim yang akan diperiksa terkait dugaan pelanggaran kode etik. Terdiri dari tiga hakim yang menjadi terlapor yaitu Enierlia Arientowaty dan Dina Pelita Asmara serta Rightmen MS Situmorang yang menjadi hakim ketua dalam sidang perkara yang dilaporkan dan yang berikutnya adalah Kepala Pengadilan Negeri Kota Malang yaitu Sihar Hamonangan Purba.²² Kemudian pada awal Februari ini warga dikagetkan karena menerima tembusan pengiriman berkas perkara banding dengan tertulis perkara kasasi.

Dalam putusan sidang gugatan oleh warga Kelurahan Madyopuro, Kecamatan Kedungkandang, Kota Malang pada 18 Agustus 2016 lalu, majelis hakim dalam pertimbangan putusannya dianggap salah obyek. Obyek dalam gugatan yang semestinya tanah di Kelurahan Madyopuro, hakim menyebutnya Kelurahan Cemorokandang. Selain karena salah objek, hakim dalam persidangan itu juga dianggap menyalahi status persidangan. Seharusnya kasus tersebut merupakan kasus gugatan tapi hakim menganggap kasus tersebut merupakan permohonan.²³

Setelah adanya laporan dari Forum Komunikasi Warga Terdampak (FKWT) Tol Malang - Pandaan mengenai kesalahan kode etik yang dilakukan oleh hakim, pada tanggal 28 Februari 2017 tiga pemeriksa dari Badan Pengawasan Mahkamah Agung mendatangi Kantor Pengadilan Negeri Kota Malang untuk melakukan pemeriksaan terhadap sejumlah hakim yang telah dilaporkan oleh

²²Sumber:

<http://regional.kompas.com/read/2017/02/28/15500731/badan.pengawasan.ma.periksa.4.hakim.p.n.malang> diakses pada tanggal 7 Mei 2017

²³*Ibid*

FKWT.²⁴ Tampak puluhan warga yang terdampak pembangunan jalan tol Malang-Pandaan juga mendatangi Kantor Pengadilan Negeri Kota Malang di Jalan Ahmad Yani Utara, Malang. Kedatangan warga dalam rangka memenuhi panggilan Mahkamah Agung terkait laporan dugaan pelanggaran etika dan profesi hakim.²⁵ Moment tersebut juga dimanfaatkan oleh warga untuk melakukan demonstrasi sambil membentangkan poster tuntutan kepada pengadilan yang intinya menolak putusan untuk kompensasi harga yang ditawarkan pemerintah karena dianggap tidak sesuai.

Hingga bulan Maret 2017, gugatan warga masih berada dan belum ada keputusan dari pihak MA. Berdasarkan data yang diperoleh melalui wawancara dengan pihak BPN, hingga bulan Maret 2017 menunjukkan bahwa luas tanah yang berhasil dibebaskan baru mencapai 64,9% dan sisanya 35,1% belum bisa dibebaskan.²⁶ Kemudian pada tanggal 12 April 2017, dalam rapat musyawarah Majelis Hakim pada oleh Soltoni Mohdally, S.H., M.H., Hakim Agung yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Majelis, Maria Anna Samiyati, S.H., M.H., dan Dr. Ibrahim, S.H., M.H., L.L.M., mengadili bahwa permohonan kasasi dari para pemohon kasasi tidak dapat diterima dan menghukum Para Pemohon Kasasi/Penggugat I, III-XVIII, XX-XLVIII, L untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan yang dalam tingkat kasasi ini ditetapkan sejumlah Rp500.000 (lima ratus ribu rupiah).²⁷

²⁴*Ibid*

²⁵Sumber: <https://malangtoday.net/malang-rama/kota-malang/terkait-tol-mapan-warga-madyopuro-terus-berjuang/> diakses pada 7 Mei 2017

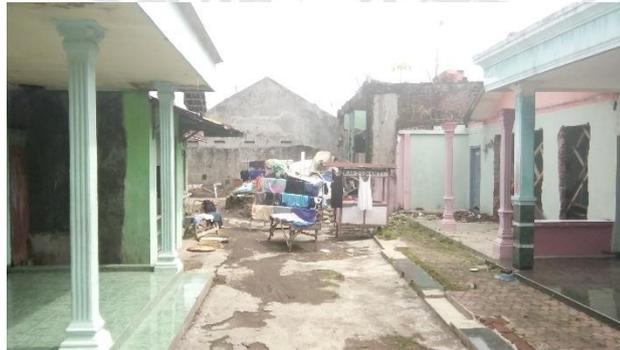
²⁶Wawancara dengan Ibu Heni Susilowati S.H, M.Hum selaku Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah sekaligus selaku Sekretaris Pelaksana Pengadaan Tanah

²⁷Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia nomor 852 K/Pdt/2017

Rumah atau lahan milik warga yang terkena pembebasan lahan ada yang terletak di tepi jalan raya dan ada pula yang masuk gang. Bagi warga yang rumah atau lahannya terletak di tepi jalan raya, mayoritas digunakan warga sebagai tempat usaha untuk berdagang seperti pertokoan dan warung. Ketika masuk gang atau kampung warga juga tidak sedikit dijumpai toko maupun pedagang kaki lima seperti penjual bakso. Rumah, tanah maupun lahan yang terkena pembebasan lahan rata-rata yang terletak di dalam gang. Sedangkan rumah, lahan atau tanah yang berada di tepi jalan raya hanya terkena pelebaran jalan.

Gambar 4.5

Beberapa rumah warga yang sudah dibongkar dan masih ditempati



Sumber: Dokumentasi Penulis, 2017

Setelah pemberian ganti rugi untuk warga yang terdampak pembebasan lahan, beberapa rumah warga sudah ada yang dikosongkan dan dibongkar oleh Panitia Pengadaan Tanah. Namun ada juga warga yang masih menempati rumahnya walaupun nilai ganti rugi sudah dibayarkan oleh panitia pengadaan tanah karena menunggu memiliki rumah yang baru dan juga karena menunggu warga lain yang lahan atau tanahnya belum dibebaskan dan belum dibayarkan uang ganti ruginya.

Tim Panitia Pengadaa Tanah memberi tenggang waktu hingga usai Hari Raya Idul

Fitri tahun 2017 untuk warga mengosongkan rumahnya yang ganti ruginya telah dibayarkan. Dan warga juga sepakat akan hal tersebut. Bagi warga yang belum mau membebaskan lahannya dan melakukan kasasi ke Mahkamah Agung masih tetap bertahan menempati rumahnya hingga hasil putusan dari Mahkamah Agung keluar.



BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1 Faktor Penghambat Pembebasan Lahan di Kelurahan Madyopuro

Pembangunan tol Malang-Pandaan hingga kini tidak dapat dilaksanakan karena terhambat dalam pelaksanaan pembebasan lahan. Di Kelurahan Madyopuro, pembebasan lahan dilaksanakan sejak bulan November 2015 namun hingga tahun 2017 pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro belum selesai.

5.2.1 Rendahnya Dukungan Publik terhadap Kebijakan

Salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah dukungan publik terhadap suatu kebijakan. Dukungan publik akan cenderung besar ketika kebijakan yang dikeluarkan memberikan inisiatif ataupun kemudahan. Sebaliknya, dukungan akan semakin sedikit ketika kebijakan tersebut malah bersifat dis-insentif. Semakin besar dukungan dari masyarakat maka tingkat keberhasilan dari sebuah kebijakan akan tinggi pula.

Dukungan warga Kelurahan Madyopuro terhadap implementasi pembebasan lahan untuk pembangunan tol Malang-Pandaan relatif rendah. Banyak warga yang menolak untuk lahannya dibebaskan. Warga yang menolak untuk lahannya dibebaskan merasa dirugikan dengan adanya pembebasan lahan tersebut karena nilai ganti rugi yang terlalu rendah. Beberapa warga menuturkan bahwa sebenarnya warga banyak yang mendukung pembangunan tol Malang-Pandaan dan tidak ingin menghambat proses pembangunan. Warga juga tidak keberatan untuk membebaskan lahannya asalkan nilai ganti rugi sesuai dengan yang diharapkan. Warga juga tidak meminta nilai ganti rugi yang besar seperti yang diberitakan

selama ini. Warga hanya meminta nilai ganti rugi sesuai dengan kondisi lapangan dan kondisi bangunan mereka. Seperti hasil wawancara penulis dengan salah satu warga yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan yaitu saudari AK yang mengungkapkan bahwa

Sebenarnya warga itu mau saja lahannya dibebaskan asalkan harganya itu sesuai sama kondisi rumahnya, warga juga tidak minta harga yang tinggi seperti kata orang-orang.¹

Penolakan warga terhadap nilai ganti rugi dan pembebasan lahan ditunjukkan warga melalui gugatan mereka di Pengadilan Negeri hingga Kasasi di Mahkamah Agung. Pembebasan lahan untuk pembangunan tol Malang-Pandaan kini juga tidak dapat dilaksanakan. Pemerintah dan warga harus menunggu sidang hasil keputusan dari Mahkamah Agung. Sehingga tidak heran jika hingga kini proses pembebasan lahan belum selesai dan pembangunan tol Malang-Pandaan belum dapat direalisasikan.

Dukungan dari warga Kelurahan Madyopuro dalam pembebasan lahan untuk pembangunan tol Malang-Pandaan sangatlah penting. Jika warga yang terdampak pembebasan lahan mau membebaskan lahannya maka pembangunan tol juga dapat direalisasikan. Namun dalam penetapan ganti rugi dan pelaksanaan pembebasan lahan juga seharusnya merugikan warga yang terdampak agar warga juga bersedia untuk dibebaskan lahannya.

¹Wawancara dengan saudari AK selaku warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan tanggal 12 April 2017

5.2.2 Minimnya Peran Masyarakat dalam Proses Kebijakan

Peran warga dalam proses implementasi kebijakan sangat dibutuhkan.

Suatu kebijakan publik akan menjadi tidak bermakna bagi masyarakat manakala dalam proses perumusan maupun implementasi tidak melibatkan masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan sangat diperlukan, karena berhasil tidaknya suatu kebijakan salah satunya ditentukan oleh peran masyarakat.

Masyarakat sebagai pelaksana kebijakan berhak terlibat dalam pengambilan keputusan sehingga ada keputusan yang mutlak dan tercapai sebuah kesepakatan antara pemerintah dan masyarakat.

Dalam kasus pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang, peran warga dalam proses kebijakan sangat minimal. Pada saat tahap pelaksanaan dan penetapan nilai ganti rugi, seharusnya ada musyawarah antara lembaga pemerintah, BPN, Panitia Pengadaan Tanah dan masyarakat dalam penetapan nilai ganti rugi seperti yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 pasal 37 ayat 1.² Musyawarah penetapan nilai ganti rugi telah dilaksanakan dua kali sesuai undang-undang namun menurut warga pertemuan tersebut bukanlah musyawarah melainkan hanya sebatas sosialisasi. Dalam sosialisasi tersebut warga diberi pilihan setuju atau tidak dengan harga yang telah ditetapkan oleh tim appraisal tersebut. Jika setuju silahkan tanda tangan disini dan mengurus administrasi, sedangkan yang tidak setuju silahkan tanda tangan disini

²Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 pasal 37 ayat 1 menjelaskan bahwa Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian

dan silahkan mengajukan permohonan ke pengadilan. Padahal undangan yang diberikan untuk warga bertuliskan ‘musyawarah’ bukan sosialisai. Namun tidak ada musyawarah dalam pertemuan tersebut. Warga merasa kecewa dengan tindakan pemerintah yang seolah-olah acuh dengan warga yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan. Warga juga tidak dijelaskan mengenai appraisal atau dasar penetapan nilai ganti rugi sehingga banyak warga yang tidak mengerti dan menimbulkan banyak permasalahan seperti kesenjangan antarwarga karena penilaian ganti rugi yang tidak memberikan rasa keadilan terhadap warga. Bagi rumah yang kecil dan bangunannya jelek dihargai lebih tinggi dibandingkan rumah yang bagus dan bangunannya kokoh. Harganya juga terpaut jauh.

Menurut Undang-undang Nomor 2 tahun 2012, terdapat beberapa dasar yang menjadi acuan tim penilai dalam penetapan nilai ganti.³ Dalam penetapan nilai ganti rugi, tim appraisal telah memiliki dasar dalam penetapan nilai ganti rugi. Hal tersebut diungkapkan oleh Bapak Nurhadi, S. Sos., M.AP yang menjabat sebagai Lurah di Kelurahan Madyoputo sekaligus panitia pengadaan tanah di Kelurahan Madyopuro.

Tim Appraisal dalam menetapkan nilai ganti rugi tidak hanya berdasarkan NJOP namun juga berdasarkan seperti riwayat tanah, bangunan, benda, tanaman dan lain-lain.⁴

³Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 33 Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

- a. tanah;
- b. ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. bangunan;
- d. tanaman;
- e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. kerugian lain yang dapat dinilai.

⁴Wawancara dengan Bapak Nurhadi selaku Lurah di Kelurahan Madyopuro sekaligus Panitia Pengadaan Tanah tanggal 7 April 2017

Appraisal nilai ganti rugi tersebut seharusnya dijelaskan oleh Panitia Pengadaan Tanah pada warga yang terdampak pembebasan lahan ketika musyawarah berlangsung. Namun hal tersebut dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah.

Dari musyawarah hingga proses pembebasan lahan dilakukan, tidak ada musyawarah hingga kata sepakat dalam penetapan nilai ganti rugi. Musyawarah baru dilakukan di Pengadilan. Hal tersebut tidak sesuai peraturan perundang-undangan dan menyalahi aturan.

5.2.3 Pelaksanaan Kebijakan Tidak Memenuhi Peraturan Perundang-Undangan

Pelaksanaan suatu kebijakan harus didasarkan pada peraturan atau Undang-Undang yang mengikat sebagai alat atau dasar dalam pelaksanaan Undang-Undang agar suatu kebijakan tidak menyimpang dan tidak merugikan kehidupan masyarakat. Suatu kebijakan tidak akan berjalan dengan baik jika pelaksanaannya tidak sesuai dengan peraturan atau Undang-Undang.

Pada pelaksanaan kebijakan pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro untuk pembangunan tol Malang-Pandaan tidak dapat berjalan dengan lancar karena mengabaikan atau tidak memenuhi ketentuan pasal 27 ayat (2) dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.⁵ Salah satu tahap pelaksanaan pengadaan tanah yaitu

⁵Pelaksanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
a. inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
b. penilaian Ganti Kerugian;
c. musyawarah penetapan Ganti Kerugian;
d. pemberian Ganti Kerugian; dan
e. pelepasan tanah Instansi.

musyawarah. Di Kelurahan Madyopuro sudah beberapa kali melakukan pertemuan mengenai pembebasan lahan untuk pembangunan tol Malang-Pandaan namun hanya sebatas sosialisai. Tidak ada musyawarah yang dilakukan mengenai penetapan nilai ganti rugi. Padahal dalam undangan untuk warga berisikan musyawarah.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah juga harus ada negosiasi yang dilakukan antara pemerintah dan warga guna memperoleh kesepakatan mengenai nilai ganti rugi agar tidak ada pihak yang merasa dirugikan. Namun pelaksanaan pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro juga tidak ada negosiasi mengenai nilai ganti rugi. Warga hanya diberi pilihan setuju atau tidak setuju untuk membebaskan lahannya. Dalam pertemuan tersebut juga pemerintah maupun Tim Panitia Pengadaan Tanah tidak transparan mengenai appraisal harga tanah.

Tidak hanya itu, pada tahap pengukuran lahan atau luas tanah milik warga tidak dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah tidak sesuai prosedur. Pengukuran lahan atau luas tanah tidak sesuai dengan luas lahan atau tanah yang dimiliki warga.

Terdapat beberapa pengurangan luas lahan pada kegiatan pengukuran luas lahan atau tanah. Sehingga merasa dirugikan dengan adanya pembebasan lahan tersebut

5.3 Faktor Yang Memengaruhi Warga Kelurahan Madyopuro Setuju Dan Tidak Setuju Membebaskan Lahannya

Pada setiap kebijakan akan menimbulkan pro dan kontra dari masyarakat.

Sama halnya dalam masalah pembebasan lahan untuk pembangunan tol Malang-Pandaan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang. Ada warga yang setuju untuk lahannya dibebaskan dan ada warga yang tidak setuju untuk membebaskan lahannya.

Dari hasil temuan dilapangan terdapat beberapa alasan atau faktor yang melatarbelakangi warga yang setuju dan warga yang tidak setuju dengan adanya pembebasan lahan tersebut.

5.3.1 Faktor Penyebab Warga Setuju Untuk Membebaskan Lahannya

Dari hasil wawancara yang telah dilakukan penulis, terdapat beberapa alasan warga yang setuju lahannya untuk dibebaskan. Ada warga yang setuju dari awal setelah sosialisasi penetapan nilai ganti rugi dan ada juga warga yang awalnya tidak setuju dan ikut menggugat ke Pengadilan Negeri namun setelah itu mencabut laporannya. Berikut ini alasan warga yang menyetujui lahannya dibebaskan untuk pembangunan dan jalan tol Malang-Pandaan.

1. Kesadaran Warga Dan Tidak Ingin Berurusan Panjang Dengan Proses

Hukum

Pembangunan tol Malang-Pandaan adalah untuk kepentingan umum. Seperti yang telah kita ketahui bahwa akses jalan dari Malang menuju Surabaya sering mengalami kemacetan. Kemudian dalam undang-undang nomor 2 tahun 2012 telah dijelaskan bahwa bagi pembangunan untuk kepentingan umum, pihak yang terkait wajib membebaskan lahannya. Sebagian warga menyadari hal tersebut dan tidak ingin memperhambat proses pembangunan tol Malang-Pandaan. Seperti hasil wawancara saya dengan saudara DM salah warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan dan setuju untuk lahannya dibebaskan. Beliau menuturkan bahwa



Ya gimana mbak, ini kan pembangunan tol untuk kepentingan umum, ya mau tidak mau harus kita dukung, kan demi kebaikan banyak orang.⁶

Selain itu warga juga tidak ingin berurusan dengan proses hukum. Dalam musyawarah yang diadakan oleh pihak pemerintah, warga telah diberikan surat yang berisi 'jika setuju tanda tangan disini dan jika tidak setuju silahkan tanda tangan di sebelah sini dan silahkan mengajukan permohonan ke pengadilan negeri kota Malang'. Dari sini beberapa warga merasa takut akan berurusan panjang dengan proses pengadilan dan takut jika uang ganti rugi tidak bisa turun dengan cepat. Sehingga sebagian warga lebih memilih untuk setuju dan menjual lahannya kepada pemerintah.

Hal yang sama juga terjadi pada warga yang sebelumnya tidak setuju lahannya dibebaskan dan mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Kota Malang namun kemudian mencabut berkasnya di Pengadilan Negeri. Sebagian warga yang mencabut berkasnya yang sudah masuk di Pangadilan Negeri karena warga sudah cukup lelah dengan proses pengadilan yang cukup panjang dan tidak kunjung usai serta belum mendapatkan kepastian. Dengan dicabutnya berkas tersebut di Pengadilan, warga berharap uang ganti rugi bisa cepat turun.

⁶ Wawancara dengan saudara DM selaku warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan tanggal 17 April 2017

Gambar 5.5

Kondisi rumah warga Kelurahan Madyopuro yang sudah dibebaskan dan dibongkar



Sumber: Dokumentasi Penulis, 2017

2. Nilai Ganti Rugi Yang Diberikan Cukup Tinggi

Penetapan nilai ganti rugi memang kerap menjadi permasalahan utama dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Namun tidak semua warga memperlmasalahkan persoalan ganti rugi meskipun harus melalui proses berpikir yang panjang. Bagi sebagian warga Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang yang setuju lahannya untuk dibebaskan tidak keberatan dengan nilai ganti rugi yang ditetapkan oleh tim appraisal. Bahkan nilai ganti yang diberikan oleh pemerintah lebih tinggi dari harga rumah milik warga.

Ada beberapa warga yang bisa membeli rumah lebih besar dibandingkan rumah miliknya. Seperti yang terjadi pada Bapak Timin. Dari hasil ganti rugi yang sudah dibayarkan oleh Pemerintah, beliau kini dapat membeli dua rumah yang letaknya juga berada di kawasan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Malang. Rumah baru yang pertama luas dan bentuk bangunannya hampir sama dengan rumah sebelumnya. Sedangkan rumah baru yang kedua besarnya dua kali lipat

dibandingkan rumah beliau sebelumnya. Bahkan rumah tersebut akan dijadikan usaha kos-kosan mahasiswa. Mengingat ada tiga universitas yang terletak di kawasan Madyopuro diantaranya Universitas Negeri Malang (Kampus 2), Universitas Wisnuwardana dan Sekolah Tinggi Bahasa Asing Malang.⁷

Selain itu, beberapa warga yang setuju lahannya dibebaskan menilai bahwa sebagian warga yang tidak setuju memiliki watak yang keras kepala terutama warga yang rumahnya di tepi jalan raya. Karena harga yang diberikan oleh pemerintah terbilang cukup tinggi bagi sebagian warga yang setuju lahannya dibebaskan.⁸ Namun tidak bagi warga yang tidak setuju. Bagi warga yang tidak setuju, nilai ganti tersebut terbilang rendah. Mereka bersikeras menuntut keadilan hingga hingga Pemerintah menaikkan nilai ganti rugi sesuai yang warga harapkan.

5.3.2 Faktor Penyebab Warga Menolak Untuk Dibebaskan Lahannya

Dalam pelaksanaan pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro, pihak yang tidak setuju lebih banyak dibandingkan dengan pihak yang setuju. Seperti halnya warga yang setuju untuk dibebaskan lahannya, warga yang tidak setuju lahannya dibebaskan juga memiliki beberapa faktor dan alasan dari penolakan warga mengenai pembebasan lahan. Diantaranya sebagai berikut

1. Nilai ganti rugi yang terlalu rendah

Salah satu prosedur dalam melaksanakan pengadaan tanah yaitu penetapan nilai ganti rugi dan pemberian ganti rugi yang dilakukan oleh tim penentu harga tanah atau yang disebut dengan tim Appraisal. Tim Appraisal dalam menentukan

⁷Wawancara dengan saudara TM selaku warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan tanggal 17 April 2017

⁸Wawancara dengan saudara AG selaku warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan tanggal 17 April 2017

nilai ganti rugi harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dasar perhitungan besarnya nilai ganti rugi didasarkan atas Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Penetapan nilai ganti rugi seringkali menjadi permasalahan utama dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Tidak sedikit warga yang tidak puas dengan nilai ganti rugi yang telah ditetapkan oleh tim penentu harga tanah.

Gambar 5.6

Gugatan Warga mengenai nilai ganti rugi yang rendah



Sumber: Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2017

Sama halnya dengan yang terjadi di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Malang. Jika warga yang setuju lahannya dibebaskan merasa cukup dengan nilai ganti rugi, maka berbanding terbalik dengan warga yang tidak

seetuju lahannya dibebaskan. Warga yang terdampak pembangunan tol Malang-Pandaan menolak lahannya untuk dibebaskan dengan alasan nilai ganti rugi yang terlalu rendah. Untuk harga tanah di Kelurahan Madyopuro dihargai oleh pemerintah sebesar Rp 3,9 juta per meter persegi. Nilai tersebut sudah diatas nilai NJOP di kawasan Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Malang. Nilai NJOP di kawasan tersebut yaitu sebesar Rp 1,8 juta per meter persegi. Namun warga menilai harga tersebut terlalu murah atau rendah. Warga menuntut harga jual tanahnya dua belas kali lipat NJOP. Mengingat di kawasan Kelurahan Madyopuro kini tengah dibangun jalan kembar sehingga harga tanah di kawasan Kelurahan Masyopuro bisa naik. Pernyataan lain yang kembali diungkapkan oleh saudari AK (21 tahun) bahwa

Harga yang ditawarkan pemerintah jauh banget sama harga pasarannya disini, kalau memang mau nurutin harga disini itu sekitar Rp 8-9 juta per meter persegi tapi harga yang diberikan pemerintah gak sampai segitu padahal disini kan jualnya segitu. Nah itu kalau dihitung-hitung gak nyampai Rp 4 juta per meter persegi. Kan jadinya kayak jual rugi bukan jual untung. Rumahku ini kan 3 disini dan kena pembebasan lahan semua. Kalau misalkan rumahku tiga-tiganya aku jual ke orang bisa dapat Rp 10-16 milyar mbak tapi kalau misalkan aku jual ke pemerintah Cuma 4 Milyar. Ya saya gak mau.⁹

Selain didasarkan atas NJOP, besarnya nilai ganti rugi juga didasarkan pada per bidang tanah yang meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Sehingga nilai ganti rugi untuk masing-masing per bidang tanah tidak akan sama, tergantung jenis bidang tanahnya. Namun warga juga masih merasa belum

⁹Wawancara dengan saudari AK selaku warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan tanggal 12 April 2017

puas dengan nilai ganti yang ditawarkan pemerintah tersebut. Menurut warga harga tersebut tidak sebanding dengan kondisi di lapangan dan kondisi bangunan milik warga.

Besar kecilnya nilai tiap bangunan tidaklah sama, tergantung kondisi material dan bangunan rumah tersebut. Kondisi bangunan tiap rumah di Kelurahan Madyopuro juga berbeda-beda dan tidak sama. Bagi kondisi bangunan yang masih kokoh dan bagus akan dihargai mahal begitupun sebaliknya. Namun hal berbeda terjadi di Kelurahan Madyopuro. Di Kelurahan Madyopuro terdapat kesenjangan sosial antarwarga karena adanya ketidakadilan dalam penetapan nilai ganti rugi untuk bangunan. Bagi rumah dengan kondisi bangunan yang kokoh dan bertingkat dihargai lebih murah dibandingkan dengan rumah yang kondisinya biasa. Harganya juga terpaut cukup jauh. Pernyataan lain kembali diungkapkan oleh saudari AK

BPN itu kan ngukurinya dari tebal bangunan, kekuatan bangunan, dalam bangunan itu pondasinya apa, yang diukur itu mbak, di gang masuk itu ada rumah jelek, jelek banget tapi dihargai sampai Rp 20 milyar, sedangkan rumahku dan rumahnya oranglain yang jauh lebih besar dan kokoh dihargai jauh banget dibawah itu.” ungkap mbak agnes.¹⁰

Pernyataan yang sama juga diungkapkan oleh saudara TM bahwa

Ini lho mbak sampean lihat dua rumah ini (sambil menunjukkan dua rumah dengan kondisi bangunan yang berbeda), ini lho yang rumahnya lebih kecil malah dihargai lebih besar daripada rumah yang ini. Padahal kan selisih bentuk rumahnya juga jauh. Masih bagus yang ini tapi dihargai lebih murah.¹¹

¹⁰Wawancara dengan saudari AK selaku warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan tanggal 12 April 2017

¹¹Wawancara dengan saudara TM selaku warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan tanggal 17 April 2017

Warga menganggap bahwa pemerintah kurang objektif dalam menetapkan nilai ganti rugi. Hal tersebut menimbulkan kesenjangan sosial antarwarga yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan. Beberapa warga yang memiliki tanah atau bangunan yang lebih besar namun dihargai lebih murah merasa iri dengan warga yang memiliki lahan dan bangunan lebih sempit namun dihargai lebih tinggi. Warga merasa Pemerintah tidak adil terhadap warganya sehingga menuntut keadilan terhadap Pemerintah dengan melakukan aksi dan melalui jalur hukum. Pemerintah dan panitia pengadaan tanah juga dianggap kurang transparan dalam menetapkan nilai ganti rugi. Hingga kini masih terdapat beberapa warga yang masih bersikeras tidak mau membebaskan lahannya hingga pemerintah bersedia menaikkan harga jual dan ganti rugi seperti yang diharapkan oleh warga.

Gambar 5.7

Salah satu rumah warga Kelurahan Madyopuro yang belum bisa dibebaskan



Sumber: Dokumentasi Penulis, 2017

2. Pemerintah kurang transparan dalam penetapan nilai ganti rugi

Selain penetapan nilai ganti rugi, salah satu tahap yang tidak boleh terlewatkan dalam tahap pelaksanaan pengadaan tanah yaitu musyawarah penetapan ganti kerugian sebagaimana yang tercantum dalam undang-undang

nomor 2 tahun 2012 pasal 27 ayat 2 bahwa Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.¹²

Alasan lain warga tidak mau membebaskan lahannya adalah tidak adanya musyawarah yang dilakukan antara lembaga pertanahan dengan warga yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan. Di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang, musyawarah dilakukan pada tanggal 23 November 2015. Namun menurut warga, pertemuan itu bukan untuk musyawarah melainkan hanya sebatas sosialisasi. Yang dimaksud sosialisasi dalam hal ini adalah pemberitahuan nilai ganti rugi yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Warga diberikan sebuah kertas yang sudah berisi nilai ganti rugi dan diberikan pilihan setuju atau tidak setuju. Bagi warga yang setuju lahannya dibebaskan maka bisa langsung mengurus administrasi sesuai aturan yang telah ditetapkan. Dan bagi warga yang tidak setuju bisa mengajukan banding ke Pengadilan Negeri Kota Malang.

Hal tersebut membuat warga kecewa karena tidak ada musyawarah dan warga tidak diberi kesempatan untuk melakukan negosiasi dalam menetapkan nilai

¹²Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 pasal 34 yang menyebutkan bahwa:

- (1) Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.
- (2) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara.
- (3) Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian.

ganti rugi. Padahal dalam undangan yang diberikan kepada warga bertuliskan ‘musyawarah’ namun tidak ada musyawarah dalam pertemuan tersebut. Sehingga tidak ada kesepakatan dalam penetapan nilai ganti rugi.

Pemerintah juga dinilai kurang transparan dalam penetapan nilai ganti rugi karena pada pertemuan tersebut, lembaga pertanahan maupun panitia pengadaan tanah tidak menjelaskan secara spesifik mengenai penetapan nilai ganti rugi. Warga langsung diberi pilihan setuju atau tidak setuju dengan harga tersebut tanpa musyawarah dan penjelasan dari Panitia Pengadaan Tanah mengenai appraisal harga tanah. Seperti yang diungkapkan oleh saudara AG selaku warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak tol Malang-Pandaan

Kalau ditanya, BPN pernah menjelaskan? Saya kira gak pernah, kalau sosialisasi untuk yang setuju silahkan tanda tangan disini, kalau tidak setuju silahkan ke pengadilan. Padahal disitu kan jelas harus ada musyawarah. Kalau kita baca, undang-undang itu seperti mata uang yang mempunyai dua sisi yang berbeda tapi itu harus disamakan, kan gitu. Kalau pemahamannya masyarakat bahwa penilaian dari tim appraisal itu acuan untuk bermusyawarah tapi kalau di pihak panitia acuan tim appraisal yaitu yang dibuat patokan dasar harga jadi tidak ada musyawarah lagi. Musyawarah ditentukan di pengadilan. Cuma dari pihak panitia itu juga membingungkan, kalau katakanlah di pengadilan itu akhirnya untuk musyawarah tapi kenapa kok ada perubahan, ada yang nilainya Rp 1 milyar diturunkan menjadi Rp 800 juta, ini kan juga mengganjal karena undang-undangnya sendiri juga dilanggar.¹³

Dari hasil pertemuan tersebut banyak warga yang tidak setuju untuk membebaskan lahannya sehingga mereka memilih menempuh jalur hukum dan menuntut pemerintah agar menaikkan harga nilai ganti rugi. Kemudian adanya ketimpangan nilai ganti rugi juga terkait dengan penetapan nilai ganti rugi yang

¹³Wawancara dengan saudara AG selaku warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan tanggal 17 April 2017

kurang transparan. Warga tidak dijelaskan secara mendalam mengenai dasar penetapan nilai ganti rugi. Sehingga tidak heran jika banyak warga yang menolaknya untuk dibebaskan. Warga juga tidak segan-segan melakukan aksi di depan Gedung DPRD dan Kantor Pengadilan Negeri Kota Malang. Tuntutan warga bukan hanya sebatas persoalan ganti rugi tapi warga meminta untuk diadakan musyawarah dalam penetapan nilai ganti rugi dan pemerintah lebih transparan dalam nilai ganti rugi.

Gambar 5.8

Demo Warga di Depan Gedung Wali Kota Malang



Sumber: Surya Malang News Online, 2017

3. Kekecewaan Warga terhadap sikap BPN, Pemerintah dan Panitia Pengadaan Tanah

Banyak warga yang merasa kecewa dengan sikap pemerintah (dalam hal ini Walikota Malang) yang terbilang acuh terhadap nasib warganya. Semenjak ada wacana pembangunan tol Malang-Pandaan hingga tuntutan warga mengenai pembebasan lahan, Walikota Malang belum pernah mendatangi warga untuk melakukan sosialisasi maupun musyawarah dengan warga mengenai pembangunan

tol Malang-Pandaan dan pembebasan lahan. Walikota Malang juga tidak melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan warga yang menolak lahannya untuk dibebaskan.

Demikian juga kekecewaan warga terhadap BPN dan Panitia Pengadaan Tanah. Yang pertama mengenai ketidakhadiran pihak BPN dan Panitia Pengadaan Tanah dalam sosialisasi mengenai pembebasan lahan untuk pembangunan tol Malang-Pandaan. Dalam pertemuan tersebut seharusnya dari pihak BPN dan panitia pengadaan tanah ikut hadir dalam memberikan sosialisasi kepada warga. Namun sosialisasi tersebut dilakukan oleh pihak DPRD Kota Malang.¹⁴ Semenjak sosialisasi diadakan hingga tahap pelaksanaan pengadaan tanah, lembaga pertanahan khususnya BPN Kota Malang belum pernah turun langsung ke lapangan dan bertatap muka dengan warga untuk menjelaskan mengenai appraisal harga tanah. Seperti hasil wawancara penulis dengan saudara AG yang sebelumnya juga telah memberikan pernyataan mengenai masalah pembebasan lahan. Beliau mengungkapkan bahwa

Warga itu mintanya gak muluk-muluk mbak. Sebetulnya kalau panitia itu mau turun ke lapangan dan masyarakat diajak diskusi, mungkin pada setuju mbak, istilahnya melakukan pendekatan lah terhadap warga.¹⁵

Dari apa yang telah dijelaskan oleh saudara AG, dapat dikatakan bahwa selain persoalan ganti rugi, warga juga mempermasalahkan sikap lembaga pemerintah dan pihak BPN Kota Malang yang terbilang acuh terhadap warga.

¹⁴Sumber: <http://www.malangtimes.com/baca/12378/2/20160503/154952/warga-madyopuro-gugat-walikota-malang/> diakses pada 8 Mei 2017

¹⁵Wawancara dengan saudara AG selaku warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan tanggal 17 April 2017

Warga menginginkan adanya pembicaraan dari lembaga pemerintah dan BPN Kota Malang terkait masalah pembebasan lahan tol Malang-Pandaan.

4. Pengukuran lahan yang tidak sesuai prosedur

Sebelum nilai ganti rugi ditetapkan, panitia pengadaan tanah melakukan pengukuran dan pemetaan bidang perbidang tanah ke lahan yang terdampak pembangunan tol. Tujuan dari pengukuran dan pemetaan bidang tanah adalah untuk mengetahui letak, batas, dan luas suatu bidang tanah. Pengukuran tanah harus dilakukan sesuai batas tanah kepemilikan dan sesuai dengan jumlah luas tanah yang tercantum dalam sertifikat tanah.

Pengukuran luas bidang tanah di Kelurahan Madyopuro juga telah dilakukan sebelum penetapan nilai ganti. Namun panitia pengadaan tanah dalam melakukan pengukuran luas bidang tanah dianggap tidak sesuai prosedur. Panitia pengadaan tanah dalam melakukan pengukuran tidak sesuai batas kepemilikan tanah yang semestinya. Seperti halnya yang terjadi pada rumah saudari MN. Saudari MN yang merasa dirugikan oleh pemerintah karena panitia pengadaan tanah melakukan kecurangan dalam pengukuran luas bidang tanah.

Panitia itu curang kalau ngukur mbak, seharusnya batas tanah saya itu sampai luar pagar tapi panitia ngukurnya cuma sampai dalam pagar jadi gak nyampai luar pagar.¹⁶

Panitia pengadaan tanah juga tidak menjelaskan kepada warga mengenai prosedur pengukuran dan pemetaan bidang tanah. Sehingga banyak warga yang merasa dirugikan dalam penetapan ganti rugi.

¹⁶Wawancara dengan saudari MN selaku warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan tanggal 17 April 2017

5.3 Kritik terhadap Pemerintah Kota Malang

Dalam sebuah kebijakan, peran pemerintah dan masyarakat sangat penting. Keduanya merupakan implementor dalam sebuah kebijakan. Kebijakan tidak akan berjalan dengan baik jika salah satu dari implementor tidak terlibat dalam proses kebijakan. Dalam implementasi pembebasan lahan untuk pembangunan tol Malang-Pandaan di Kelurahan Madyopuro tidak dapat berjalan dengan baik karena warga sebagai implementor tidak dilibatkan dalam proses kebijakan. Tidak ada musyawarah maupun negosiasi mengenai penetapan nilai ganti rugi. Selain itu, warga juga kecewa dengan sikap Pemerintah Kota (dalam hal ini yaitu Walikota Malang) yang kurang serius dalam menangani permasalahan pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang.

Bermula dari pertemuan pada tanggal 23 November 2015 dan tanggal 7 Januari 2016. Pertemuan tersebut dihadiri oleh 60 warga terdampak dengan Komisi C DPRD Kota Malang yang dihadiri oleh Norman W dan Heni dari BPN Malang.¹⁷

Dalam pertemuan tersebut tidak tampak kehadiran Walikota dan wakil Walikota Malang padahal keduanya diundang dalam pertemuan tersebut. Hal tersebut membuat warga kecewa terhadap sikap Pemerintah. Kekecewaan warga semakin bertambah ketika Pemerintah kurang serius menangani permasalahan pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro. Pemerintah dianggap kurang memperhatikan nasib warga. Belum ada etika baik dari Pemerintah untuk mendatangi warga guna melakukan musyawarah dan memberikan jalan keluar terhadap permasalahan

¹⁷Sumber: <http://memo.co.id/warga-terdampak-tol-malang-pandaan-di-madyopuro-malang-siap-ke-pengadilan/>, diakses pada 10 Agustus 2017

pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro. Pemerintah sempat mendatangi warga namun tidak untuk musyawarah penyelesaian masalah melainkan hanya sebatas sosialisasi dan melihat kondisi di lapangan. Pemerintah sempat mengusulkan pemindahan *nterchange* atau pintu masuk tol Malang-Pandaan ke daerah lain namun tidak terealisasi.

Hingga akhirnya warga Kelurahan Madyopuro memilih jalur hukum untuk menyelesaikan permasalahan pembebasan lahan di daerahnya. Warga Kelurahan Madyopuro menggugat beberapa pihak yang terlibat dalam permasalahan pembebasan lahan. Salah satu pihak yang digugat oleh warga yaitu Pemerintah Kota Malang (Walikota Malang). Warga bersedia mencabut gugatannya asalkan pemerintah bersama tim pelaksana pengadaan tanah dan tim appraisal mau menaikkan nilai ganti rugi dan ada etiked baik dari pemerintah untuk mendatangi warga dan melakukan musyawarah.

5.4 Analisis Teori Implementasi Kebijakan

Studi implementasi kebijakan berbicara tentang keberhasilan dan kegagalan dari suatu kebijakan. Berhasil atau tidaknya sebuah kebijakan dapat diketahui ketika suatu kebijakan diimplementasikan. Dalam perkembangan studi implementasi kebijakan terdapat dua pendekatan untuk memahami tentang implementasi kebijakan yaitu pendekatan *Top Down* dan pendekatan *Bottom Up*. Peneliti menggunakan pendekatan *Mix of Top Down and Bottom Up* untuk menganalisis permasalahan dari Implementasi Pembebasan Lahan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Malang.

Dalam pendekatan *Top Down* dan *Bottom Up* terdapat beragam variabel penentu keberhasilan kebijakan yang berbeda-beda dari masing-masing tokoh.

Untuk menganalisis permasalahan pembebasan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Malang, penulis menggunakan pendekatan *Top Down* yang dikembangkan oleh Sabatier dan Mazmanian dan pendekatan *Bottom Up* yang dikembangkan oleh Lipsky.

Sabatier dan Mazmanian merupakan salah satu yang mengembangkan tokoh *Top Down* memperkenalkan kerangka analisis dalam implementasi kebijakan.

Dalam teorinya disebutkan bahwa terdapat tiga kelompok variabel yang mempengaruhi kesuksesan implementasi, yaitu¹⁸

1. Karakteristik dari Masalah (*tractability of the problems*)
2. Karakteristik Kebijakan/ undang-undang (*ability of statute to structure implementation*)
3. Variabel Lingkungan (*non statutory variables affecting implementation*)

Sedangkan menurut salah satu pencetus pendekatan *Bottom Up* yaitu Lipsky menjelaskan bahwa peran pelaksana tingkat bawah diperlukan dan (*street level bureaucracy*) harus bisa menentukan pilihan-pilihannya sendiri walau dalam kondisi tekanan tertentu. karena apa yang menjadi masalah dalam proses implementasi bisa tampak berbeda dari perspektif level yang berbeda.¹⁹

Implementasi pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Malang tidak berjalan lancar karena disebabkan beberapa hal yaitu

¹⁸ Michael Hill and Peter Hupe, *loc. Cit*, hal. 49

¹⁹ *Ibid*, Hal.52

yang pertama, dukungan warga terhadap kebijakan masih sedikit. Sebagian besar warga yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan menolak untuk dibebaskan lahannya. Warga merasa dirugikan dengan adanya pembebasan lahan tersebut karena nilai ganti rugi yang diberikan cukup rendah. Warga mau membebaskan lahannya asalkan pemerintah mau menaikkan nilai ganti rugi.

Hal tersebut sesuai dengan salah satu variabel penentu keberhasilan kebijakan yang dijelaskan oleh Sabatier dan Mazmanian yaitu variabel lingkungan. Dalam variabel lingkungan terdapat beberapa faktor yang mendorong keberhasilan sebuah implementasi kebijakan yaitu kondisi sosial ekonomi masyarakat, dukungan publik terhadap suatu kebijakan, dan sikap kelompok pemilih.

Dukungan publik akan cenderung besar ketika kebijakan yang dikeluarkan memberikan inisiatif ataupun kemudahan. Sebaliknya, dukungan akan semakin sedikit ketika kebijakan tersebut malah bersifat *dis-insentif*. Semakin dukungan dari masyarakat maka tingkat keberhasilan dari sebuah kebijakan akan tinggi pula. Dukungan publik terhadap pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang relatif rendah karena masyarakat merasa dirugikan dengan adanya pembebasan lahan tersebut karena nilai ganti rugi yang terlalu rendah. Sehingga apa yang dijelaskan oleh Sabatier dan Mazmanian menjadi benar ketika dukungan publik relatif rendah akan mempengaruhi keberhasilan dari sebuah kebijakan.

Penolakan warga terhadap pembebasan lahan di Kelurahan Mayopuro juga terkait dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Kondisi sosial dan ekonomi masyarakat merupakan salah satu hal yang perlu diperhatikan ketika sebuah

kebijakan dirumuskan dan akan diimplementasikan. Kondisi sosial dan ekonomi menjadi salah satu faktor yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan yang disebutkan oleh Sabatier dan Mazmanian. Kondisi sosial ekonomi masyarakat menyangkut akan hal keadaan suatu masyarakat secara umum, mulai dari pendidikan, keadaan ekonomi, dan kondisi sosialnya yang secara sederhana dapat dikatakan kepada masyarakat yang sudah terbuka dan modern dengan masyarakat yang tertutup dan tradisional.

Kondisi ekonomi warga Kelurahan Madyopuro berbeda-beda tergantung profesi dan mata pencaharian warga. Tidak sedikit warga yang menolak untuk dibebaskan lahannya dikarenakan kondisi ekonomi mereka. Mata pencaharian warga Kelurahan Madyopuro sebagian besar adalah sebagai pedagang. Kebanyakan warga Kelurahan Madyopuro yang menolak lahannya dibebaskan adalah yang berprofesi sebagai pedagang. Ketakutan warga adalah jika warga pindah ke daerah lain maka warga akan kehilangan pelanggan. Terutama bagi warga yang rumah dan usahanya terletak di pinggir jalan. Warga juga telah bertahun-tahun menempati daerah tersebut. Sudah banyak yang mengenal dan berlangganan untuk beli di tempat mereka. Jika mereka harus pindah ke tempat lain maka secara tidak langsung mereka harus mencari pelanggan lagi. Sedangkan di tempat yang baru belum tentu ramai seperti di tempat yang sekarang warga tempati.

Sabatier dan Mazmanian juga menjelaskan bahwa salah satu faktor penentu keberhasilan kebijakan adalah seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat, relatif mendapat dukungan daripada

program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya. Hal ini terjadi pada proses pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Malang. Selain disebabkan karena dukungan warga yang relatif rendah, faktor kedua yang menghambat pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang adalah minimnya peran warga dalam proses kebijakan. Partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan sangat diperlukan karena berhasil tidaknya suatu kebijakan salah satunya ditentukan oleh peran masyarakat.

Sama halnya dengan yang disebutkan oleh Sabatier dan Mazmanian, Lipsky juga menjelaskan bahwa permasalahan proses politik tidak hanya berhenti saat kebijakan sudah diputuskan, tapi juga pada saat proses berlangsungnya kebijakan. Proses politik tetap berlangsung pada *street level bureaucracy* yang menentukan tingkat keberhasilan implementasi. Dengan semangat revolusioner, Lipsky mengutip diktum Marx bahwa peran pelaksana tingkat bawah (*street level bureaucracy*) harus bisa menentukan pilihan-pilihannya sendiri walau dalam kondisi tekanan tertentu.

Hal tersebut berbanding terbalik dengan pendekatan Bottom Up yang diprakarsai oleh Lipsky bahwa faktor keberhasilan implementasi berdasarkan peran pelaksana tingkat bawah (*street level bureaucracy*). Sehingga permasalahan pembebasan lahan di Madyopuro tidak kunjung selesai dikarenakan kurangnya peran warga dalam pengambilan keputusan terutama dalam menetapkan nilai ganti rugi.

5.5 Temuan Tambahan

Ketika penulis melakukan sebuah penelitian melalui wawancara maupun observasi, penulis menemukan beberapa fakta baru mengenai pembebasan lahan di Kelurahan Maduopuro Kecamatan Kedungkandang Malang. Yang pertama yaitu mengenai pembayaran nilai ganti rugi. Pembayaran ganti rugi pembebasan lahan terdapat dua sesi. Sesi yang pertama yaitu pembayaran ganti rugi bagi warga yang dari awal telah setuju untuk dibebaskan lahannya. Sesi kedua yaitu pembayaran bagi warga yang awalnya tidak setuju lahannya dibebaskan dan mengajukan permohonan ke Pengadilan Negeri tapi kemudian berkas tersebut dicabut oleh warga.

Dalam hal ini kekecewaan dirasakan oleh warga yang pembayaran ganti rugi dilakukan pada sesi kedua. Warga kecewa karena uang ganti rugi tidak kunjung turun. Padahal warga mau mencabut berkasnya di Pengadilan Negeri Kota Malang dengan harapan agar uang ganti rugi segera diberikan. Beberapa warga yang telah membeli tanah atau kavling dan memberikan uang muka rumah hingga puluhan jutaan rupiah dan kehilangan uang tersebut karena uang ganti rugi tidak kunjung turun. Namun banyak warga yang tidak mengerti mengenai persoalan hukum bahwa uang ganti baru bisa turun jika proses pencabutan gugatan telah selesai.

Dari kejadian tersebut, ada dua orang warga yang diduga mengalami stress hingga sakit bahkan sampai meninggal karena persoalan pembebasan lahan terutama bagi warga yang telah kehilangan uangnya karena telah membayar DP rumah baru dan hangus. Hal tersebut diungkapkan oleh salah satu warga yaitu

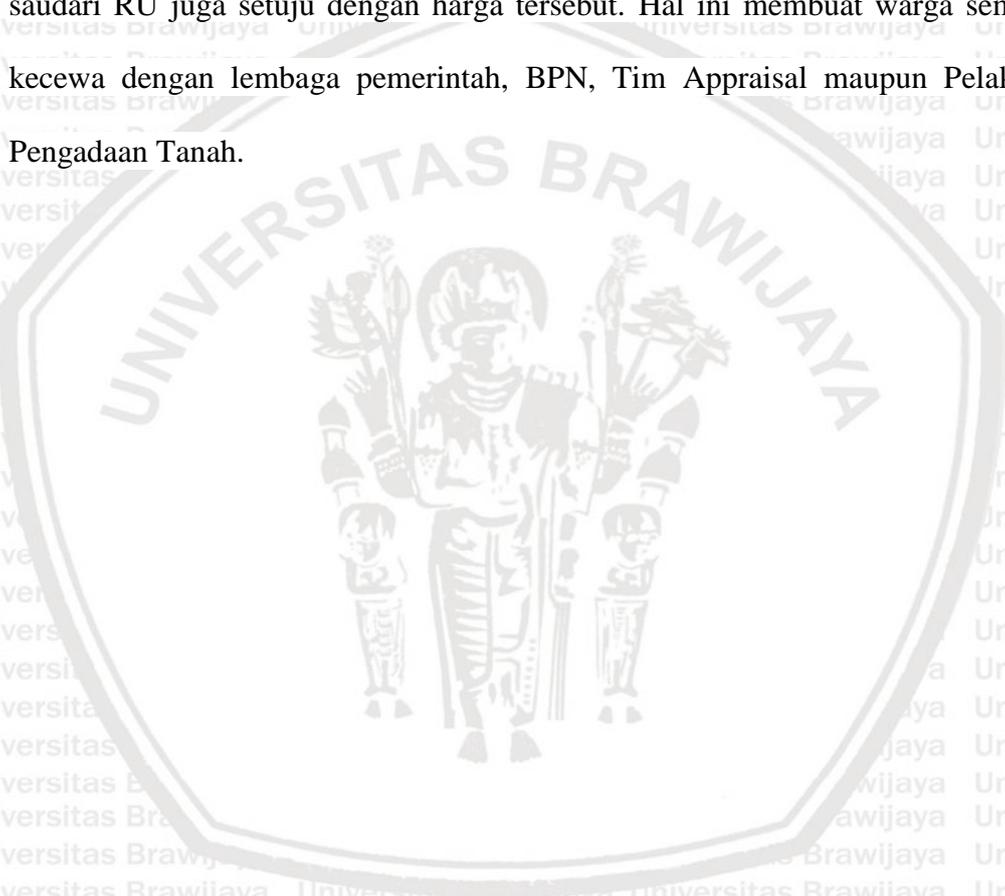
saudara AG yang sebelumnya juga telah menjelaskan mengenai persoalan pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro.

Ada banyak dampak psikologi yang diakibatkan karena pembebasan lahan untuk pembangunan tol Malang-Pandaan. Dampak tersebut tidak hanya dirasakan pada warga yang tanahnya terkena pembebasan lahan. Namun juga berdampak ke warga yang rumah dan tanahnya tidak terkena pembebasan lahan. Salah satu contohnya yaitu rumah milik salah satu warga Kelurahan Madyopuro yang rumahnya berada di antara rumah-rumah yang terkena pembebasan lahan. Rumah tersebut milik pemuda yang masih berprofesi sebagai mahasiswa. Pemuda tersebut merupakan seorang anak yatim piatu dan tidak memiliki keluarga. Pemuda tersebut tinggal seorang diri di rumahnya. Rumah pemuda tersebut tidak terkena pembebasan lahan. Tapi kabarnya rumah milik pemuda tersebut akan ikut terkena pembebasan lahan. Berhubung pemuda tersebut hanya tinggal seorang diri, dia memutuskan untuk menjual rumahnya. Kemudian salah satu tetangga sebelah rumahnya menawarkan diri untuk membeli rumahnya dengan harga Rp 25 juta. Dan akhirnya pemuda tersebut memutuskan tinggal di pondok pesantren.

Selain itu, penulis juga menemukan fakta lain yaitu dari hasil wawancara penulis dengan warga terdampak pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro ditemukan fakta baru bahwa adanya pengurangan nilai ganti rugi milik warga.

Seperti contohnya yang terjadi pada saudari RU. Rumah milik saudari RU dihargai Rp 2,8 Milyar namun tiba-tiba tim appraisal menurunkan harga rumah atau ganti rugi dari Rp 2,8 Milyar menjadi Rp 800 juta, tentu hal tersebut membuat saudari RU bingung dan kecewa terhadap tim appraisal. Bahkan tim appraisal maupun

pelaksana pengadaan tanah tidak menjelaskan sama sekali mengenai penurunan nilai ganti rugi. Saudari RU sempat meminta penjelasan kepada pihak yang terkait tentang penurunan harga tersebut dan meminta untuk menaikkan harga dari harga yang telah diturunkan secara tiba-tiba. Setelah itu tim appraisal hanya menurunkan setengah atau 50% dari Rp 2,8 milyar menjadi Rp 1,4 milyar.²⁰ Dan saudari RU juga setuju dengan harga tersebut. Hal ini membuat warga semakin kecewa dengan lembaga pemerintah, BPN, Tim Appraisal maupun Pelaksana Pengadaan Tanah.



²⁰Wawancara dengan Saudari RU selaku warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan



BAB VI PENUTUP

1.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan penjelasan di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan mengenai pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro yaitu sebagai berikut.

1. Berdasarkan teori Implementasi kebijakan, pembebasan lahan untuk pembangunan tol Malang-Pandaan di Kelurahan Madyopuro belum mampu memenuhi variabel keberhasilan implementasi kebijakan. Hal tersebut terlihat dari dukungan dari warga cenderung rendah dengan kata lain banyak warga yang menolak untuk dibebaskan lahannya. Nilai ganti rugi yang terlalu rendah menjadi faktor utama terkait penolakan warga terhadap pembebasan lahan.
2. Faktor lain yang menghambat implementasi pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro yaitu bahwa pelaksanaan pengadaan tanah tidak dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Banyak prosedur dalam Undang-Undang yang dilanggar atau diabaikan oleh Tim Panitia Pengadaan Tanah diantaranya yaitu tidak adanya negosiasi maupun musyawarah dalam pelaksanaan pembebasan lahan. Appraisal ganti rugi juga tidak dijelaskan ke warga yang terdampak pembebasan lahan. Selain itu banyak kecurangan yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah dalam menghitung dan mengukur luas lahan.
3. Pemerintah Kota Malang (dalam hal ini yaitu walikota Malang) belum mampu menjalankan perannya dengan baik. Pemerintah kurang serius dalam menangani

persoalan pembebasan lahan yang terjadi di Kelurahan Madyopuro. Warga mengharapkan adanya etika baik dari Walikota Kota Malang untuk mendatangi warga dan mengajak musyawarah tentang persoalan pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Kota Malang.

6.2 Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis, maka penulis memberikan beberapa rekomendasi terkait pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro Kecamatan Kedungkandang Malang.

1. Bagi lembaga pemerintah maupun panitia pengadaan tanah sebaiknya menemui warga yang terdampak tol Malang-Pandaan untuk melakukan musyawarah serta memberikan jalan keluar terhadap permasalahan pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro. Ada kalanya ada kegiatan negosiasi yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat dalam penetapan nilai ganti rugi. Dan kegiatan pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro harus dilaksanakan sesuai prosedur dan peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah.
2. Bagi warga Kelurahan Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan, khususnya warga yang hingga kini belum mau membebaskan lahannya sebaiknya tidak menuntut harga yang terlalu tinggi karena harga atau nilai ganti rugi yang telah ditetapkan oleh tim appraisal maupun pemerintah sudah cukup tinggi.
3. Untuk selanjutnya bagi peneliti berikutnya yang juga ingin melakukan penelitian mengenai pengadaan tanah, akan lebih baik jika peneliti berikutnya dapat menggali informasi lebih dalam informasi dari pemerintah mengenai pengadaan

tanah agar data dan informasi yang diperoleh lebih lengkap. Dan juga sebaiknya peneliti berikutnya dalam melakukan penelitian tentang implementasi pengadaan tanah tidak hanya fokus pada kegiatan pembangunannya maupun pelaksanaan ganti rugi, melainkan juga harus mampu memahami dan menggali informasi mengenai faktor kegagalan dari sebuah implementasi kebijakan.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abidin, Said Zainal. 2012. *Kebijakan Publik*. Jakarta:Salemb Humanika
- Creswell, John W. 2015. *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria*. Jakarta: Djambatan
- Hill, Michael and Peter Hupe. 2006. *Implementing Public Policy*. London, Thousand Oks, New Delhi: Sage Publication
- Iskandar, Mudakir. 2010. *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. Jakarta:Jala Permata Aksara
- Jann, Werner and Kai Wegrich. 2007. *Theories of the Policy Cycle*. United State of America: Taylor and Francis Group
- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy*. Jakarta: Elex Medi Komputindo
- Pujileksono, Sugeng. 2015. *Metode Penelitian Komunikasi Politik*. Malang, Kelompok Intrans Publishing
- Raco. 2010. *Metode Penelitian Kualitatif; Jenis, Karakteristik dan Keunggulannya*. Jakarta: PT Grasindo
- Sitorus dkk, 2004. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta:Mitra Kebijakan Tanah Indonesia
- Sugiyono. 2008. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung:ALFABETA cv
- Sumardjono, Maria SW. 2001. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta:Buku Kompas
- Tangkilisan, Hessel Nogi. S. 2013. *Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Lukman Offset
- Yin, Robert K. 2015. *Studi Kasus Desain dan Metode*. Jakarta:PT Raja Grafindo Persada

Undang-Undang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Peraturan Presiden

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010 - 2030

Dokumen

Dokumen Musrenbang Kelurahan Madyopuro Tahun 2017

Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia nomor 852 K/Pdt/2017

Jurnal

Haedar Akib “*Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa dan Bagaimana*”, Jurnal Administrasi Publik, Volume 1 No. 1 Thn. 2010, 30 Januari 2017.
<http://digilib.unm.ac.id/files/disk1/4/universitas%20negeri%20makassar-digilib-unm-haedarakib-165-1-haedara-b.pdf>

Website

Antarnews.com, Pemkot Malang pastikan pembebasan lahan tol tuntas 2016,
<http://www.antarnews.com/print/434154/pemkot-malang-pastikan-pembebasan-lahan-tol-tuntas-2016>, diakses pada 11 Januari 2017 pukul 13.00 WIB

BeritaJatim.com, Gugatan Ditolak, Pembebasan Lahan Tol Malang-Pandaan Lanjut,
http://beritajatim.com/ekonomi/273523/gugatan_ditolak,_pembebasan_lahan_tol_malang-pandaan_lanjut.html diakses pada 7 Mei 2016 pukul 09.00 WIB

BeritaJatim.com, Putusan Ditolak, Warga Madyopuro Geruduk DPRD Kota Malang,
http://beritajatim.com/peristiwa/273541/putusan_ditolak,_warga_madyopuro_geruduk_dprd_kota_malang.html diakses pada 7 Mei 2016 pukul 09.00 WIB

Finansialku.com, Sertifikat Tanah dan Undang-Undang Agrarisa
<https://www.finansialku.com/5-jenis-sertifikat-rumah-ajb-hgb-shm-girik-dan-shrs/> diakses pada 9 Agustus 2017 pukul 09.00 WIB

Indutri.bisnis.com, Pengerjaan Konstruksi Tol Pandaan-Malang Sulit Terealisasi Tahun ini,
<http://industri.bisnis.com/read/20170124/45/622456/pengerjaan-konstruksi-tol-pandaan-malang-sulit-teralisasi-tahun-ini>, diakses pada 30 Januari 2017

Kompas.com, Badan Pengawasan MA Periksa 4 Hakim PN Malang,
<http://regional.kompas.com/read/2017/02/28/15500731/badan.pengawasan.ma.periksa.4.hakim.pn.malang> diakses pada 7 Mei 2017

Kompas.com, Ini Jalan Tol yang Dibangun sepanjang 2015 (Bagian I)
<http://properti.kompas.com/read/2015/12/30/211300321/Ini.Jalan.Tol.yang.Dibangun.Sepanjang.2015.BAGIAN.I>, diakses pada 10 Januari 2016 pukul 19.00 WIB

Malangtmes, Warga Madyopuro Gugat Walikota Malang,
<http://www.malangtimes.com/baca/12378/2/20160503/154952/warga-madyopuro-gugat-walikota-malang/> diakses pada 8 Mei 2017 pukul 20.00 WIB

MalangVoice, Camat: Harga Tanah di Madyopuro Rp 1,8 juta Per Meter,
<http://malangvoice.com/camat-harga-tanah-di-madyopuro-rp-18-juta-per-meter/>, diakses pada 12 Januari 2017 pukul 16.30 WIB

Mediacenter, Kota Malang, Pasar Kota Malang Jadi Nominator Pasar Sehat WHO,
<http://mediacenter.malangkota.go.id/2012/02/pasar-kota-malang-jadi-nominator-pasar-sehat-who/#ixzz4nCcXqCOK>, diakses pada 9 Mei 2017 pukul 10.15 WIB

Memo.co.id, Modal Saweran , Warga Madyopuro Malang Buktikan Gugatan Ganti Rugi Di PN.Malang, <http://memo.co.id/modal-saweran-warga-madyopuro-malang-buktikan-gugatan-ganti-rugi-di-pn-malang/>, diakses pada 7 Mei 2017 pukul 09.35 WIB

Memo.co.id, Warga Terdampak Tol Malang-Pandaan di Madyopuro Malang siap ke Pengadilan, <http://memo.co.id/warga-terdampak-tol-malang-pandaan-di-madyopuro-malang-siap-ke-pengadilan/>, diakses pada 10 Agustus 2017 pukul 19.20 WIB

Penataanruang.com, Rencana Tata Ruang Wilayah Kota, <http://www.penataanruang.com/rtrw-kota.html>, diakses pada 23 Juni 2017 pukul 20.00 WIB

Proklamasi.co, Pemerintah Peringatkan Warga Pemilik Tanah untuk Tol Mapan, <http://proklamasi.co/warta/pemerintah-peringatkan-warga-pemilik-tanah-tol-mapan/>, diakses pada 11 Januari 2017 pukul 16.30 WIB

Radar Malang Jawa Pos, Warga Madyopuro Gugat Kemen PU, Pemkot dan Panitia Pengadaan Tanah Tol Mapan, <http://radarmalang.jawapos.com/read/2016/05/14/1277/warga-madyopuro-gugat-kemen-pu-pemkot-dan-panitia-pengadaan-tanah-tol-mapan> diakses pada 7 Mei 2017 pukul 19.00 WIB

Regional.kompas.com, Badan Pengawasan MA Periksa 4 Hakim PN Malang, <http://regional.kompas.com/read/2017/02/28/15500731/badan.pengawasan.ma.periksa.4.hakim.pn.malang> diakses pada 7 Mei 2017 pukul 19.10 WIB

Surya Malang, Warga Terdampak Tol Malang-Pandaan Minta Terlibat Penentuan Harga, <http://suryamalang.tribunnews.com/2015/11/30/warga-terdampak-tol-malang-pandaan-minta-terlibat-penentuan-harga-tanah>, diakses pada 7 Mei 2017 pukul 19.00 WIB

The President Post, Macam-macam Jenis Kepemilikan Hak Tanah, <http://thepresidentpostindonesia.com/2013/04/01/macam-macam-jenis-kepemilikan-hak-tanah/> diakses pada 9 Agustus 2017 pukul 16.25 WIB

Tempo.co, Terhambat Pembebasan Lahan, Tol Pandaan-Malang Tuntas 2017. <https://m.tempo.co/read/news/2015/02/27/090645762/terhambat-pembebasan-lahan-tol-pandaan-malang-tuntas-2017>, diakses pada 11 Januari 2017 pukul 10.00 WIB

LAMPIRAN



Wawancara dengan Bapak Nurhadi, S.Sos., M.AP selaku Lurah Madyopuro dan panitia pengadaan tanah Kelurahan Madyopuro



Usai melakukan wawancara dengan Ibu Heny Susilowati S.H., M.Hum selaku Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah sekaligus sekretaris Pelaksana Pengadaan Tanah



Wawancara dengan salah satu warga terdampak pembebasan lahan di Kelurahan Madyopuro



Wawancara dengan salah satu warga terdampak pembebasan lahan sekaligus observasi di Kelurahan Madyopuro



Dokumentasi penulis dengan warga Madyopuro yang terdampak pembebasan lahan tol Malang-Pandaan





KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
 UNIVERSITAS BRAWIJAYA
 FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
 Jalan Veteran, Malang 65145, Indonesia
 Telp. (0341) 575755; Fax (0341) 570038
 Website : www.fisip.ub.ac.id Email : fisip@ub.ac.id

Nomor : 1124 /UN10.F11.05.01/PP/2017
 Lampiran : -
 Perihal : Permohonan Ijin Penelitian

Yth. Kepala
 Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Malang
 Di Tempat

Dalam rangka menempuh penyusunan Skripsi sebagai salah satu syarat kelulusan oleh setiap mahasiswa Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya Malang, maka kami mohon dengan hormat kesediaan Bapak/Ibu mengijinkan mahasiswa kami:

Nama : Fitri Amalia Sari
 NIM : 135120501111012
 Jenis Kelamin : Perempuan
 Program Studi : Ilmu Politik
 Peminatan : Metode Ilmu Politik
 Telp/HP : 085646780177
 Judul Skripsi : Implementasi Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembebasan Lahan untuk Pembangunan Tol Malang - Pandaan di Kelurahan Maduopuro Kecamatan Kedungkandang Malang)
 Lokasi Penelitian : DPRD Kota Malang
 Kantor BPN Kota Malang
 Pengadilan Negeri Kota Malang
 Kelurahan Madyopuro Kec. Kedungkandang Malang
 Lama Penelitian : Bulan April - Mei 2017

Untuk memberikan surat rekomendasi penelitian Skripsi di tempat / daerah / instansi / lembaga tersebut.

Demikian surat permohonan ijin ini dibuat, atas perhatian dan kerjasamanya yang baik disampaikan terima kasih.

Malang, 31 MAR 2017
 a.n. Dekan,
 Wakil Dekan Bagian Akademik,

 Siti Kholifah, S.Sos., M.Si., Ph.D
 NIP. 197509122005012001

Tembusan :
 1. Arsip





PEMERINTAH KOTA MALANG
BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
 Jl. A. Yani No. 98 Telp. (0341) 491180 Fax. 474254
 M A L A N G

Kode Pos 65125

REKOMENDASI PELAKSANAAN PENELITIAN
NOMOR : 072/52.04.P/35.73.406/2017

Berdasarkan pemenuhan ketentuan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Walikota Malang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Pelayanan Pemberian Rekomendasi Pelaksanaan Penelitian dan Praktek Kerja Lapangan di Lingkungan Pemerintah Kota Malang Oleh Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Malang serta menunjuk surat Wakil Dekan Bidang Akademik FISIP Univ. Brawijaya Malang No. 1124/UN10.F11.05.01/PP/2017 tanggal 31 Maret 2017 perihal : Permohonan Ijin Penelitian, kepada pihak sebagaimana disebut di bawah ini :

- a. Nama : FITRI AMALIA SARI. (peserta : - orang terlampir).
- b. Nomor Identitas : 135120501111012.
- c. Judul Penelitian : Implementasi Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembebasan Lahan untuk Pembangunan Tol Malang - Pandaan di Kelurahan Madyopuro Kec. Kedungkandang Malang).

dinyatakan memenuhi persyaratan untuk melaksanakan penelitian tugas skripsi yang berlokasi di :

- Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang - Kelurahan Madyopuro Kec. Kedungkandang Kota Malang.

Sepanjang yang bersangkutan memenuhi ketentuan sebagai berikut :

- a. Tidak melakukan penelitian yang tidak sesuai atau tidak ada kaitannya dengan judul, maksud dan tujuan penelitian;
- b. Menjaga perilaku dan mentaati tata tertib yang berlaku pada Lokasi tersebut di atas;
- c. Mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan.

Demikian rekomendasi ini dibuat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya, dan masa berlaku rekomendasi ini adalah sejak tanggal *ditetapkan s/d 4 Mei 2017*.

Malang, 4 April 2017
 An. Kepala Kesbangpol
 KOTA MALANG



Drs. KUNTJORO TRIATMADJI

Pembina Tk. I
 NIP. 19600212199111 1 001

Tembusan :
 Yth. Sdr. - Wakil Dekan Bidang Akademik FISIP
 Univ. Brawijaya Malang;
 - Camat Kedungkandang Kota Malang;
 → Yang bersangkutan.

COPY

