Volume 5, Nomor 3, September – Desember 2017

Rasionalitas Individu dalam Menanggapi Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan *Middle East Ring Road* (Merr) Tahap II C di Kecamatan Gunung Anyar Kelurahan Gunung Anyar Kota Surabaya

Oleh: Cinda Felicia

Departemen Administrasi
Program Studi Ilmu Administrasi Negara
FISIP Universitas Airlangga - Surabaya

Abstract

This study aimed to describe individual rationality in response to individual rationality in response to the policy of land acquisition for the construction of roads Middle East Ring Road (MERR) phase II c in the district of Gunung Anyar Gunung Anyar sub-district city of Surabaya. The land acquisition policies chosen in this study because many previous studies raises and explains the negative side of the policy. And in its implementation in the District of Gunung Gunung Anyar village, this policy many obstacles to hold the land in the area. This study uses a qualitative method with descriptive type. Mechanical determination of informants used in this research is purposive and snow ball.

Based on the results of this study concluded that individuals in the community district Gunung Anyar Gunung Anyar sub-district city of Surabaya is included in the rationality-purposed or instrumental rationality. Since society has a goal of no harm to himself. In this case because the only choice that people have to agree to the policy. This is due to land acquisition policies that are not organized as it should be, namely the handling of public consultation and submission of objections by the government. Individuals in the community sub-district Gunung Anyar Gunung Anyar sub-district city of Surabaya in determining the eventual selection using purposeful rationality or instrumental rationality, in order to avoid the loss of good time, labor and materials.
***Key words**: land acquisition policy, rationality, individual*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan rasionalitas individu dalam menanggapi rasionalitas individu dalam menanggapi kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan *Middle East Ring Road* (MERR) tahap II c di Kecamatan Gunung Anyar Kelurahan Gunung Anyar Kota Surabaya. Kebijakan pengadaan lahan tersebut dipilih dalam penelitian ini karena banyaknya penelitian terdahulu yang memunculkan dan menjelaskan sisi negatif dari kebijakan tersebut. Dan dalam pelaksanannya di Kecamatan Gunung Anyar Kelurahan Gunung Anyar, kebijakan ini banyak mengalami hambatan untuk mengadakan lahan di daerah tersebut. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif. Teknik penentuan informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive* dan *snow ball.*

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa individu dalam masyarakat Kecamatan Gunung Anyar Kelurahan Gunung Anyar Kota Surabaya ini termasuk dalam rasionalitas-bertujuan atau rasionalitas instrumental. Karena masyarakat memiliki tujuan untuk tidak mendatangkan kerugian bagi dirinya sendiri. Dalam hal ini dikarenakan pilihan yang dimiliki masyarakat hanya untuk menyetujui kebijakan tersebut. Hal ini disebabkan kebijakan pengadaan tanah yang tidak diselenggarakan sebagaimana mestinya, yaitu

Volume 5, Nomor 3, September – Desember 2017

konsultasi publik dan penanganan pengajuan keberatan oleh pemerintah. Individu-individu dalam masyarakat Kecamatan Gunung Anyar Kelurahan Gunung Anyar Kota Surabaya dalam menentukan pilihan akhirnya menggunakan rasionalitas-bertujuan atau rasionalitas instrumental, agar menghindari kerugian baik waktu, tenaga dan materi.
Kata kunci: *kebijakan pengadaan tanah, rasionalitas, individu*

Pendahuluan

Pembangunan bukanlah isu baru bagi negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Meski demikian, hingga saat ini Indonesia masih belum mampu menyukseskan pembangunan. Padahal, pembangunan merupakan alat untuk mencapai tujuan negara, dengan keberhasilan dari pembangunan nasional, maka secara tidak langsung dapat disimpulkan bahwa tujuan negara yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 akan tercapai pula.

Pembangunan di bidang infrastruktur perlu perhatian lebih sebagai salah satu kunci untuk menyukseskan pembangunan nasional**,** karena dalam kurun waktu 30 tahun terakhir akibat lemahnya pembangunan infrastuktur menyebabkan pembangunan ekonomi Indonesia tertinggal.[1] Dalam pembahasan mengenai pembangunan infrastruktur ini, maka persoalan lahan untuk pembangunan infrastrukur menjadi hal yang juga tidak dapat dilupakan. Persoalan pengadaan lahan ini menjadi masalah utama dalam hal kegagalan pembangunan infrastruktur.[2] Sehingga dalam perkembangannya, maka pemerintah membuat landasan hukum yang jelas dan spesifik agar pemerintah memiliki kewenangan dalam proses pelaksanaan pengadaan lahan.

Landasan hukum yang secara jelas memberi kewenangan sebagai kekuatan pemerintah untuk mengalihkan hak kepemilikan tanah masyarakat menjadi lahan pembangunan untuk kepentingan umum tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dikeluarkannya kebijakan ini, diikuti dengan ditetapkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor

[1]Engineer Monthly (2010) *Infrastruktur yang Tertinggal.* Engineer Monthly No. 42, Juni 2010, halaman 8.

[2]Kristin S & Bayu A (2014) *Diplomasi Hati.* Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta, halaman 2.

71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang sejak awal ditujukan untuk kemudahan pengadaan lahan yang akan berdampak pada pembangunan infrastruktur lebih pesat sehingga juga akan berimbas langsung dengan pembangunan ekonomi dan pada akhirnya dapat mencapai pembangunan nasional dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Namun, kebijakan pengadaan tanah yang diharapkan menunjang pembangunan infrastruktur agar masyarakat sejahtera, justru membawa imbas yang sebaliknya. Salah seorang pengacara publik Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, angkat bicara mengenai hal ini :

> "Penggusuran paksa dalam banyak kasus tidak hanya melanggar hak atas tempat tinggal warga, tetapi juga hak atas pekerjaan yang layak melalui pemusnahan sumber mata pencahariannya. *"Demi ketertiban umum"* adalah alasan yang seringkali dikemukakan oleh banyak pihak untuk menjustifikasi dilaksanakannya penggusuran paksa terhadap warga. Namun, di dalam banyak kasus penggusuran paksa, nasib dari warga yang tergusur seringkali tidak dipikirkan dan diakomodasi oleh pemerintah."[3]

Padahal kepentingan umum yang menjadi landasan untuk pengadaan tanah seperti yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pasal 1 ayat 6 adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat bukan mengorbankan hak segelintir masyarakat untuk kesejahteraan masyarakat lainnya.[4] Permasalahan pengadaan lahan bukanlah hal yang baru dalam pembangunan infrastruktur sehingga sudah banyak yang membahas pengadaan lahan sebagai tema dalam penelitian untuk mengidentifikasi masalah-masalah dalam pembangunan infrastruktur dan menanggulanginya, beberapa di antaranya mengungkapkan hasil yang berbanding terbalik dengan tujuan awal dibuatnya kebijakan

[3]Alldo Fellix Januardy (2016) Website Jurnal Selasar. [Diakses 1 Agustus 2016]. http://jurnal.selasar.com/politik/penggusuran-paksa-adalah-pelanggaran-ham.

[4]Pasal 1 Ayat 6 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

pengadaan tanah yang seharusnya menjadi solusi pembebasan lahan bagi pembangunan.

Dalam penelitian Dwi Setianingsih, yang berjudul 'Dampak Sosial Pembebasan Tanah Proyek Pembangunan Infrastruktur untuk Kepentingan Umum' mengungkap banyaknya hal-hal negatif sebagai imbas dari pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur ini, meliputi dampak dalam konteks kepastian hukum dan keadilan, dampak sosial pembebasan tanah, dampak ekonomi pembebasan tanah, juga dampak psikologis. [5]

Penelitian lainnya adalah 'Analisis Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol JORR West 2)' oleh Rini Mulyanti ini membahas tentang sengketa pengadaan tanah antara Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan perusahaan pengembang perumahan di wilayah Jakarta Barat untuk pembangunan jalan tol Jakarta *Outer Ring Road West* 2 (JORR W2) dengan menganalisa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memenangkan perusahaan pengembang perumahan sampai dengan tingkat kasasi. Dalam hasil penelitian, secara teoritis pelepasan hak dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kasus perusahaan pengembang perumahan ini merupakan kepentingan pemerintah, sedangkan kenyataanya proyek ini adalah proyek swasta namun mengatasnamakan kepentingan umum dalam hal pengadaan tanahnya.[6]

Dari penelitian-penelitian di atas, masyarakat menerima lebih banyak kerugian daripada kesejahteraan yang menjadi tujuan awal dibuatnya kebijakan pengadaan tanah ini. Selain itu, kebijakan ini menjadi alat untuk keuntungan pihak-pihak tertentu karena legitimasi yang dimilikinya seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 5 dan 8 yang mengatur 'pihak yang berhak' melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan wajib mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang ini.[7]

Permasalahan pengadaan lahan ini sering terjadi di kota-kota yang pesat

[5]Dwi Setianingsih (2012) Dampak Sosial Pembebasan Tanah Proyek Pembangunan Infrastruktur untuk Kepentingan Umum. Tesis, Universitas Indonesia, Depok.

[6]Rini Mulyanti (2013) Analisis Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol JORR West 2). Tesis, Universitas Indonesia, Salemba.

[7]Pasal 5 dan 8 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

pembangunannya, salah satunya kota Surabaya sebagai kota terbesar kedua di Indonesia dan sedang giat membangun kotanya di bawah kepemimpinan Bu Tri Rismaharini selaku Walikota Surabaya. Beberapa pembangunan mega proyek yang sedang ataupun akan dibangun di Surabaya namun memiliki kendala dalam pembangunanya diantaranya adalah pembangunan jalan dengan *box culvert* di kawasan Surabaya Barat (Banyu Urip - Benowo) dengan panjang 13.850 meter yang sudah dimulai dari tahun 2009, hingga hari ini atau sudah 7 tahun namun masih belum selesai.[8] Proyek lainnya adalah rencana pembangunan *underpass* (jalan bawah tanah) sepanjang 600 meter di Bundaran Satelit kawasan Mayjend Sungkono ini bahkan belum mulai dibangun padahal sudah memperoleh ijin untuk pengerjaannya sejak 23 Februari 2015 dan belum tahu kapan pengerjaannya dapat dimulai.[9]

Pembangunan lainnya yang juga memerlukan lahan luas adalah pembangunan Jalan Lingkar Timu Dalam (*Middle East Ring Road*) sebagai tahap akhir dalam menyelesaikan pembangunan ruas Jalan Lingkar Timur Dalam (MERR II) Kota Surabaya yang akan menghubungkan ruas jalan tol Waru Bandara Juanda menuju ke Utara melalui jalan MERR II A. Pembangunan jalan MERR ini melewati Gunung Anyar yang merupakan daerah padat pemukiman sehingga banyak lahan warga yang harus terkena imbasnya sebagai pengadaan lahan bagi pembangunan jalan MERR ini.

Tanah yang digunakan untuk pembangunan Jalan *Middle East Ring Road* berjumlah 189 persil tanah masyarakat atau sejumlah 208 Kepala Keluarga.[10] Selain itu, pembangunan Jalan *Middle East Ring Road* tidak hanya terkendala lahan tapi juga kasus korupsi yang menimpa koordinator Satgas pembebasan lahan untuk proyek ini menyebabkan terhentinya segala proses pembangunan. Selain itu, dokumen tanah berupa sertifikat atau petok juga hilang, dan sebagian disita untuk dijadikan alat bukti kejaksaan**.**

[8]Daniel HT (2016) Website Kompasiana [Diakses 1 Agustus 2016]. http://www.kompasiana.com/danielht/kenapa-ada-tiga-mega-proyek-di-surabaya-yang-molor_56d912598823bdeb0bd302f.

[9] *Ibid.*

[10]Sri Handi Lestari (2015) Website Kompasiana [Diakses 1 Agustus 2016]. http://surabaya.tribunnews.com/2015/12/03/lahan-merr-c-baru-dibebaskan-tiga-persil-49-persil-sisanya-tahun-depan.

Volume 5, Nomor 3, September – Desember 2017

Masyarakat Gunung Anyar menerima kesepakatan untuk memberikan tanah miliknya sebagai lahan untuk pembangunan Jalan MERR tersebut. Meskipun dalam penelitian 'Dampak Pembangunan Jalan MERR-Juanda terhadap Sosial Ekonomi Masyarakat Kelurahan Gunung Anyar Kecamatan Gunung Anyar Surabaya' pada tahun 2015 menunjukkan bahwa lebih dari setengah masyarakat Gunung Anyar memiliki persepsi buruk terkait pembangunan Jalan MERR ini dan dari 140 responden, 62% diantaranya tidak setuju dengan pembangunan ini.[11]

Masyarakat merupakan aktor utama yang merasakan langsung imbas dari setiap kebijakan tak terkecuali kebijakan pengadaan tanah yang memiliki tujuan bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini, karena itu penting untuk mengetahui rasionalitas individu dalam menanggapi kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan *Middle East Ring Road* (MERR) tahap II C di Kecamatan Gunung Anyar Kelurahan Gunung Anyar Kota Surabaya ini.

[11]Martalina Thesya (2015) Dampak Pembangunan Jalan MERR-Juanda terhadap Sosial Ekonomi Masyarakat Kelurahan Gunung Anyar Kecamatan Gunung Anyar Surabaya. Skripsi, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya.

Metode

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif yaitu penelitian menyangkut penyajian gambaran yang spesifik dalam situasi khusus, *setting* sosial atau hubungan yang bertujuan menggambarkan rasionalitas individu dalam menanggapi kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan *Middle East Ring Road* (MERR) tahap II C di Kecamatan Gunung Anyar Kelurahan Gunung Anyar Kota Surabaya.

Penelitian dilakukan di Kecamatan Gunung Anyar Keluraha Gunung Anyar Kota Surabaya karena pembangunan Jalan MERR Tahap II C yang memerlukan lahan di daerah tersebut memakan waktu lebih lama dari waktu yang telah ditetapkan sejak awal untuk mengadakan lahan di daerah tersebut.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan informasi melalui observasi kualitatif, wawancara kualitatif, dokumentasi penelitian, materi audio dan visual. Wawancara dilakukan dengan masyarakat Kecamatan Gunung Anyar Kelurahan Gunung Anyar Kota Surabaya.

Volume 5, Nomor 3, September – Desember 2017

Hasil Penelitian

Seluruh partisipan mengatakan bahwa mereka menolak kebijakan pengadaan lahan untuk pembangunan jalan *Middle East Ring Road* (MERR) Tahap IIC namun tindakan yang diambil oleh seluruh partisipan bertentangan dari apa yang mereka rasakan. Partisipan-partisipan tersebut mengungkapkan bahwa pada akhirnya mereka setuju, atau bahkan tetap tidak setuju namun tidak dapat melakukan apa-apa dan mengikuti kebijakan tersebut. Keadaan yang dialami oleh seluruh partisipan adalah sama. Dimana mereka diminta untuk menyepakati lahan mereka dijadikan lokasi pembangunan jalan dan akan diberikan ganti rugi. Mereka memiliki dua alternatif, yaitu untuk menerima kebijakan tersebut dengan mengambil uang ganti rugi dan menyerahkan kepemilikan tanah mereka atau menolak dan mengajukan saat konsultasi publik dan kemudian dapat mengajukan ke pengadilan bila tidak ada tanggapan. Namun, kondisi lain yang mereka miliki adalah informasi yang terbatas yang dimiliki oleh masyarakat sehingga tidak ingin bersentuhan dengan pengadilan, maka alternatif yang tersedia tinggal satu yaitu untuk melepaskan kepemilikan tanah mereka.

Namun, hal tersebut tidak dapat dikatakan sebagai alternatif ketika dari awal masyarakat menganggap hanya pilihan tersebut yang dapat diambil karena ketidakmampuan untuk memilih alternatif ke pengadilan yang dirasa tidak akan membuahkan hasil apa-apa selain kerugian waktu, tenaga dan materi. Karena itu, masyarakat berusaha menggunakan hak yang dimilikinya dengan mencoba menyampaikan keberatan atas kebijakan tersebut untuk dikaji kembali lokasi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan *Middle East Ring Road* (MERR) Tahap IIC tersebut. Masyarakat mencoba menyampaikan pertimbangan yang dimiliki masyarakat yaitu dari sisi sosial. Dan di saat bersamaan, masyarakat menawarkan solusi untuk lokasi pembangunan jalan *Middle East Ring Road* (MERR) Tahap IIC tersebut agar dialihkan di atas lokasi perumahan Ikip saat ini, karena saat itu lokasi tersbut masih berupa lahan kosong. Namun, pemerintah melakukan penolakan dengan mengemukakan alasan terkait tata ruang kota dimana ruas jalan tersebut harus dibangun di atas pemukiman penduduk kelurahan Gunung Anyar tersebut. Padahal, perubahan atas RTRW-lah yang menyebabkan jalan tersebut harus dibangun di atas permukiman penduduk. Adanya kontradiksi antara yang

dipaparkan oleh pemerintah dengan kebijakan RTRW yang ada. Dimana dalam RTRW kota Surabaya tahun 2007, jalan tersebut hanya perlu dilakukan perluasan, sehingga hanya rumah warga yang berada disepangjang jalan Gunung Anyar Lor lah yang akan digusur untuk perluasan jalan. Sedangkan dalam RTRW tahun 2014, terjadi perubahan dimana ruas jalan menukik dan menerobos di antara rumah-rumah penduduk di Kelurahan Gunung Anyar. Karena penolakan atas alternatif yang diajukan, maka pilihan yang dimiliki masyarakat adalah menyetujui atau menggugat.

Dari kedua alternatif yang tersedia, masyarakat mempertimbangkan kerugian yang ditimbulkannya secara materil, waktu dan tenagalah yang menjadi pertimbangan utama. Sehingga, masyarakat hanya mampu memilih dari alternatif yang ada yaitu untuk menyetujui dan mengambil ganti rugi yang diberikan oleh pemerintah daripada menggugat dan tidak mendapatkan apa-apa serta harus tetap kehilangan tempat tinggalnya.

Maka dapat dikatakan bahwa rasionalitas individu masyarakat Gunung Anyar tergolong dalam rasionalitas-bertujuan atau rasionalitas instrumental karena masyarakat mempertimbangkan keuntungan yang didapatnya dan menghindari kerugian yang bisa diterimanya sebagai tujuan yang dimilikinya, nilai yang dipertimbangkan juga konsekuensi dan sarananya. Dalam hal ini masyarakat Gunung Anyar, memilih untuk menerima kebijakan pengadaan lahan pembangunan jalan *Middle East Ring Road* (MERR) Tahap IIC tersebut meskipun tidak benar-benar menyetujuinya karena alternatif lain yang tersedia dapat membawa kerugian, yaitu mengajukan keberatan ke pengadilan. Masyarakat Gunung Anyar secara individu merasa asing dengan hal berbau hukum seperti pengadilan, tidak memahami alurnya, juga mengetahui bahwa bila dibawa ke pengadilan bukan tidak mungkin akan mengeluarkan uang untuk menyelesaikaannya. Dengan pertimbangan tersebut, masing-masing dari masyarakat Gunung Anyar sebisa mungkin tidak memilih alternatif tersebut. Maka alternatif lainnya yang ada adalah menerima kebijakan pengadaan lahan tersebut, dan di saat bersamaan memperoleh ganti rugi dari pemerintah atas hak kepemilikan tanah yang mereka serahkan kepada pemerintah. Karena itulah, rasionalitas masyarakat dalam memutuskan hal ini dapat dikategorikan sebagai rasionalitas ekonomis.

Dan di saat yang bersamaan rasionalitas yang digunakan masyarakat juga dapat dikategorikan sebagai bagian rasionalitas yang terkekang dimana individu terbukti memiliki keterbatasan dalam mengumpulkan informasi dalam hal alur kebijakan pengadaan tanah, hak yang mereka miliki dapat diperjuangkan dengan cara yang seperti apa dan juga ketidakmampuan setiap individu untuk mengidentifikasi alternatif, ataupun konsekuesi dari alternatif tersebut secara utuh dan menyeluruh. Selain itu, tindakan masyarakat Gunung Anyar mengarah pada pengambilan keputusan dengan mengidentifikasi rangkaian tindakan yang 'cukup bagus', di masa kombinasi antara kepuasan (*satisfactory*) dengan menyetujui kebijakan tersebut dan kecukupan (*Suffice*) dari menerima ganti rugi yang sepantasnya sehingga menghasilkan suatu pilihan yang 'memuaskan'. Maka, pengambil keputusan tidak perlu memperhatikan seluruh alternatif agar dapat menghasilkan kenaikan manfaat tindakan (yakni perilaku memaksimalkan). Individu yang membuat keputusan hanya perlu memperhatikan alternatif-alternatif yang paling terbukti dalam menghasilkan suatu kenaikan manfaat yang dapat diterima (yaitu perilaku memuaskan). Meskipun tidak sepenuhnya puas, tapi keputusan untuk menerima kebijakan ini adalah keputusan paling memuaskan dari antara alternatif yang tidak memuaskan tersebut. Namun, rasionalitas terkungkung atau terkekang ini didefinisikan sebagai 'irasionalitas' bagi Freudian dan ekonom. [12]

Maka, keputusan yang dibuat masyarakat ini perlu menjadi bahan acuan dalam pertimbangan kebijakan terutama kebijakan pengadaan lahan ini. Dimana dalam implementasinya, kebijakan ini tidak memberikan pilihan yang rasional bagi masyarakat atau yang disebut sebagai rasionalitas terkungkung oleh Simon dan dinyatakan sebagai suatu yang irrasionalitas oleh para ekonom dan Freudian. Meskipun pilihan atau alternatif-alternatif yang disediakan rasional bagi pemerintah. Bila demikian, legalitas secara utuh yang dimiliki pemerintah dapat mengoyak demokrasi yang ada di Indonesia. Karena meskipun dalam kebijakan pengadaan lahan terdapat konsultasi publik yang menjadi wadah masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya, namun dalam kenyataannya hanya menjadi wadah pemerintah memepertegas keinginannya tanpa memberikan kesempatan bagi masyarakat menyuarakan pendapatnya untuk menjadi sebuah pertimbangan. Konsultasi publik hanya menjadi wadah 'formalitas'

[12]Wayne Parsons, *op.cit*. halaman 280.

sehingga terkesan adanya tempat bagi masyarakat menyuarakan kemauannya, namun usulan-usulan yang masyarakat berikan hanya ditolah begitu saja tanpa melalui proses pertimbangan yang seharusnya menjadi suatu bagian prosedur resmi dalam kebijakan pengadaan tanah itu sendiri.

Fakta menarik lainnya yang terdapat di lapangan adalah bahwa alasan pemerintah menolak saran masyarakat untuk memindahkan pembangunan jalan melewati perumahan Ikip (yang saat itu masih berupa lahan kosong dan belum dibangun) karena peta jalan yang tidak bisa diganggu gugat. Padahal pembangunan jalan MERR ini melintas di antara pemukiman warga dan jutstru membuatnya menjadi tidak teratur karena adanya perubahan peta oleh pemerintah pada tahun 2014. Padahal perubahan untuk melewati pemukiman warga tersebut diputuskan dan mulai diberlakukan tahun 2014, namun masyarakat sudah ada yang mendapatkan ganti rugi pada tahun 2012 silam. Hal ini pun menjadi sebuah fakta yang tidak rasional.

Karena itu, masyarakat yang termasuk dalam rasionalitas yang terkungkung atau terkekang dalam proses memutuskan menyetujui kebijakan pengadaan lahan ini juga menjadi suatu indikasi bahwa dalam prosesnya, kebijakan tersebut juga irrasionalitas. Karena itulah masyarakat menjadi irasionalitas bersamaan dengan kebijakan yang irrasionalitas itu sendiri.

Kesimpulan

Rasionalitas individu masyarakat Kecamatan Gunung Anyar Kelurahan Gunung Anyar Kota Surabaya tergolong dalam rasionalitas-bertujuan atau rasionalitas instrumental karena masyarakat mempertimbangkan keuntungan yang didapatnya dan menghindari kerugian yang bisa diterimanya atau dengan kata lain bertujuan menghindari kerugian. Dalam hal ini masyarakat Gunung Anyar, memilih untuk menerima kebijakan pengadaan lahan pembangunan jalan *Middle East Ring Road* (MERR) Tahap IIC tersebut meskipun tidak benar-benar menyetujuinya karena alternatif lain yang tersedia dapat membawa kerugian, yaitu mengajukan keberatan ke pengadilan. Masyarakat Gunung Anyar secara individu merasa asing dengan hal berbau hukum seperti pengadilan, tidak memahami alurnya, juga mengetahui bahwa bila dibawa ke pengadilan bukan tidak mungkin akan mengeluarkan uang untuk

menyelesaikaannya. Dengan pertimbangan tersebut, masing-masing dari masyarakat Gunung Anyar sebisa mungkin tidak memilih alternatif tersebut. Maka alternatif lainnya yang ada adalah menerima kebijakan pengadaan lahan tersebut, dan di saat bersamaan memperoleh ganti rugi dari pemerintah atas hak kepemilikan tanah yang mereka serahkan kepada pemerintah. Karena itulah, rasionalitas masyarakat dalam memutuskan hal ini dapat dikategorikan sebagai rasionalitas ekonomis.

Masyarakat Gunung Anyar yang hanya dapat memilih dari alternatif yang ada, tanpa bisa mengajukan alternatif lainnya selain dua alternatif yang disediakan pemerintah tersebut, yaitu menyetujui atau mengajukan penolakan ke pengadilan menjadikan masyarakat ke dalam rasionalitas yang terkekang atau terkungkung di saat yang bersamaan dengan rasionalitas ekonomis yang menjadi pertimbangan akhir masyarakat dalam memutuskan dari dua alternatif tersebut. Rasionalitas terkungkung atau terkekang ini didefinisikan sebagai ‘irasionalitas’ bagi Freudian dan ekonom. Hal ini disebabkan pemerintah yang tidak menjalankan kebijakan pengadaan lahan sebagaimana mestinya terutama dalam hal konsultasi public yang seharusnya menjadi wadah bermusyawarah. Namun dalam kenyataanya justru mengarahkan masyarakat ke pengadilan langsung tanpa mempertimbangkan keberatan dan usulan yang dimiliki masyarakat sebagaimana seharusnya alur konsultasi public tersebut diterapkan.

Irrasionalitas yang dimiliki masyarakat dalam memutuskan pilihannya menggambarkan kebijakan pengadaan lahan yang tidak rasionalitas dalam pelaksanaannya sehingga menghasilkan pilihan-pilihan tersebut bagi masyarakat Gunung Anyar. Namun, ketidakrasionalan yang terjadi adalah akibat eksekusi kebijakan di lapangan yang tidak sepenuhnya berjalan sesuai dengan kebijakan pengadaan lahan yang diatur secara tertulis, terutama konsultasi publik dan pengajuan keberatan yang seharusnya menjadi bahan pertimbangan kembali dan disampaikan kepada gubernur.

Daftar Pustaka

Buku

Engineer Monthly (2010) *Infrastruktur yang Tertinggal*. Engineer Monthly No. 42, Juni 2010, halaman 8.

Fremont E. Kast & James E. Rosenzweig (2002). *Organisasi dan Manajemen*.

Diterjemahkan Drs. A. Hasymi Ali. Jakarta: Bumi Aksara.

Jurgen Habermas (2006) *Rasio dan Rasionalisasi Masyarakat*. Diterjemahkan oleh Nurhadi. Yogjakarta: Kreasi Wacana.

J. Dwi Narwoko & Bagong Suyanto (2011) *Sosiologi Teks Pengantar dan Terapan.* Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

J. W. Cresswell (2013) *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed.* Diterjemahkan oleh Achmad Fawaid. Yogjakarta: Pustaka Pelajar.

Kristin S & Bayu A (2014) *Diplomasi Hati.* Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta.

Miftah Thoha (2008) *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Noor Ms Bakry (2008) *Pancasila Yuridis Kenegaraan.* Yogjakarta: Liberty.

Ramlan Surbakti (2010) *Memahami Ilmu Politik.* Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.

Wayne Parsons (2011) *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

William N. Dunn (2003) *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280)

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 156)

Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Volume 5, Nomor 3, September – Desember 2017

Skripsi, Tesis, Disertasi

Dwi Setianingsih (2012) Dampak Sosial Pembebasan Tanah Proyek Pembangunan Infrastruktur untuk Kepentingan Umum. Tesis, Universitas Indonesia, Jakarta.

Martalina Thesya (2015) Dampak Pembangunan Jalan MERR-Juanda terhadap Sosial Ekonomi Masyarakat Kelurahan Gunung Anyar Kecamatan Gunung Anyar Surabaya. Skripsi, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya.

Rini Mulyanti (2013) Analisis Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol JORR West 2). Tesis, Universitas Indonesia, Salemba.

Website

http://bappeko.surabaya.go.id/

http://dinkominfo.surabaya.go.id/

http://kbbi.kemdikbud.go.id/

http://pucktr.jatimprov.go.id/

http://www.surabaya.go.id/

Website yang Mencantumkan Nama Penulis

Alldo Fellix Januardy (2016) Website Jurnal Selasar. [Diakses 1 Agustus 2016]. http://jurnal.selasar.com/politik/penggusuran-paksa-adalah-pelanggaran-ham

Daniel HT (2016) Website Kompasiana [Diakses 1 Agustus 2016]. http://www.kompasiana.com/danielht/kenapa-ada-tiga-mega-proyek-di-surabaya-yang-molor_56d912598823bdeb0bd302f.

Sri Handi Lestari (2015) Website Kompasiana [Diakses 1 Agustus 2016]. http://surabaya.tribunnews.com/2015/12/03/lahan-merr-c-baru-dibebaskan-tiga-persil-49-persil-sisanya-tahun-depan