
Negosiasi Kepentingan dalam Penyelesaian Konflik Agraria Tentang Izin Pengelolaan Tanah (Surat Ijo) Pemkot Surabaya dalam Kerangka Advocacy Coalition Framework (ACF)

M. Satria Artha Wahab

Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia, Email: satriawhb@gmail.com

Received: June 11, 2023; In Revised: July 29, 2023; Accepted: August 29, 2023

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan kerangka *Advocacy Coalition Framework* (ACF) dalam menyelesaikan konflik Tentang Izin Pengelolaan Tanah (Surat Ijo). Penelitian berfokus pada Penggalan policy change and learning serta negosiasi kepentingan dalam perumusan kebijakan berguna untuk memetakan proses kompromi penguasa dan warga. Studi untuk menggali dan mendalami relasi aktor eksternal dan pemerintah daerah sebagai cerminan negara dalam proses pengakomodiran kepentingan koalisi masyarakat sipil yang terdampak kebijakan. Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian kualitatif. Penelitian ini dibingkai dengan metode studi kasus. Penelitian dilakukan di instansi/perusahaan/kalangan akademisi/lembaga donor/parlemen serta kalangan masyarakat yang terlibat dan terdampak dalam proses perumusan kebijakan perencanaan pembangunan di Kota Surabaya.

Kata Kunci: *Advocacy Coalition Framework, Koalisi Kebijakan, Surat Ijo.*

Abstract

This study aims to analyze and describe the framework of the Advocacy Coalition Framework (ACF) in resolving conflicts regarding Land Management Permits (Surat Ijo). Research focuses on exploring policy change and learning as well as negotiating interests in policy formulation which is useful for mapping the process of compromise between authorities and citizens. The study is to explore and deepen the relationship between external actors and local government as a reflection of the state in the process of accommodating the interests of civil society coalitions that are affected by policies. This research was conducted using qualitative research methods. This research is framed by the case study method. The research was conducted in agencies/companies/academic circles/donor agencies/parliament as well as the community involved and affected in the development planning policy formulation process in the city of Surabaya.

Keywords: *Advocacy Coalition Framework, policy coalition, Green Paper*

Pendahuluan

Pada periode pascarevolusi ada harapan yang tinggi bahwa pemerintah presiden pertama Indonesia, Sukarno, akan menyampaikan kepada penduduk pedesaan dan miskin yang sejahtera (kesejahteraan) mereka telah dijanjikan. Setelah satu dekade perdebatan dan politik perjuangan, UU Pokok Agraria akhirnya diundangkan pada 24 September 1960, sebagai inti dari upaya Sukarno untuk melebur nasional komitmen politik, sosialis, dan populis. Ini menegaskan “fungsi sosial” atas tanah dan sumber daya lainnya, dengan demikian berupaya menegaskan kembali tanggung jawab Negara dalam kemampuannya untuk mengelola sumber daya yang ada untuk kepentingan "rakyat", dan melarang kepemilikan asing atas tanah, serta secara serius mengatur persoalan agraria melalui reformasi agrarian dengan dibuatnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA/UUPA 5/60) sehingga terjadi berhubungan erat dengan pembentukan ideologi bangsa Indonesia bangsa, yang memperoleh status hampir sakral sejak Indonesia berdiri.

Meskipun telah lama merdeka dan disahkannya UUPA/1960, konflik agraria masih sering terjadi (Harjianto, W, 2019). Pada periode pertama hingga kedua Presiden Jokowi misalnya, telah banyak konflik yang muncul di berbagai daerah. Mulai dari pegunungan kapur di Blora, antara perusahaan semen dengan masyarakat lokal, hingga yang terjadi di Surabaya,

yaitu permasalahan Izin Pemakaian Tanah (IPT) oleh tanah yang diklaim milik Pemkot dengan masyarakat yang memiliki Surat Ijo. Berdasarkan Pasal 1 Angka 7 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, Izin Pemakaian Tanah (IPT) adalah izin yang diberikan walikota atau pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah dan bukan merupakan pemberian hak pakai atau hak-hak atas tanah lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Pemakaian tanah diizinkan kepada pihak yang memerlukan atau yang nyata-nyata menguasai baik perorangan maupun badan, sepanjang tidak dipakai sendiri oleh pemerintah daerah.

Konflik IPT terjadi antara pemilik “surat Ijo” dengan Pemerintah selaku pemilik tanah. Surat Ijo merupakan istilah surat yang diberikan oleh Pemkot Surabaya kepada masyarakat yang berbentuk Hak Pengelolaan Lahan (HPL) dan diatur melalui Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1997 yang kemudian direvisi melalui Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah (IPT). Dalam kasus tersebut, warga yang memiliki Surat Ijo diwajibkan untuk membayar retribusi/sewa kepada Pemkot Surabaya, dengan asumsi bahwa tanah yang digunakan ialah sepenuhnya milik Pemkot Surabaya. Selain biaya tersebut, pemegang Surat Ijo juga diwajibkan membayar Pajak Bumi/Bangunan (PBB), padahal tanah yang digunakan sejak awal berstatus sewa.

Dalam sejarahnya, tanah yang menjadi akar konflik tersebut, berasal dari tanah-tanah bekas kepemilikan partikelir atau *ex gemeente* Belanda kemudian diakuisisi oleh pemerintah RI. Penguasaan tanah oleh pemerintah RI itu dilandasi dengan Undang-undang No. 1 Tahun 1958 tentang nasionalisasi tanah. Pasal 3 UU tersebut berbunyi: “Sejak berlakunya Undang-Undang ini demi kepentingan umum hak-hak pemilik beserta hak-hak pertuanannya atas semua tanah-tanah partikelir hapus dan tanah-tanah partikelir itu karena hukum seluruhnya serentak menjadi Tanah Negara”. Namun Undang-Undang Nomor 1 tahun 1958 itu sekaligus membawa konsekuensi yang berat bagi kaum petani dan masyarakat kelas bawah lainnya. UU tersebut justru menjadi pintu masuk bagi perebutan dan persaingan untuk menguasai tanah-tanah oleh BUMN, perusahaan swasta, dan militer. Kaum tani dan kelas bawah lain yang seharusnya juga memiliki hak pada gilirannya hanya menjadi sub-ordinat atas tiga pihak tersebut atas kepemilikan tanah yang ada. Melalui Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) dan UU No. 2 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Bagi Hasil (UUPBH) yang ditetapkan pada tanggal 24 September 1960 dan disebut sebagai land reform. Maksud dari dibuat kebijakan tersebut, sebagai landasar awal dari semangat nasionalisasi atas tanah demi kepentingan rakyat.

Sejarah kemunculan Surat Ijo berawal pada tahun 1970-1980an ketika Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya menjalankan program “pemutihan” tanah bagi warga Surabaya. Namun, program tersebut justru sebagai jastifikasi Pemkot dalam mencaplok tanah-tanah warga yang semula secara hukum adat dianggap sah sebagai kepemilikan menjadi tanah asset Pemkot Surabaya dengan dikeluarkannya Surat Ijin Pemakaian Tanah yang sampulnya berwarna hijau (Ijo). Ketidaktahuan atas dampak dari program tersebut, dan sisi lain masyarakat yang masih awam terkait hukum-hukum agraria, menganggap bahwa program “pemutihan” tersebut ternyata sebagai upaya Pemkot Surabaya untuk mengambil alih secara penuh tanah-tanah yang telah ditempati oleh masyarakat sejak lama.

Di sisi lain, keberhasilan program tersebut, terjadi karena Pemkot melakukan sosialisasi terus-menerus terkait dampak positif dari program “pemutihan”, sehingga tidak sedikit masyarakat yang mendukung program tersebut dengan melakukan pengajuan pengurusan tanah yaitu di-Surat-Ijo-kan dulu, kemudian di-Hak Guna Bangunan (HGB)-kan, baru terakhir bisa disertifikat hak milik-kan. Alhasil, warga yang kebanyakan awam hukum itu bukannya mengajukan permohonan pendaftaran tanahnya ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) agar

MINISTRATE

diterbitkan tanda bukti hak atas tanah berupa sertifikat hak milik, melainkan ke Pemkot Surabaya yang sedang melakukan program “pemutihan” dengan menerbitkan Surat Hijau (Ijo).

Program “pemutihan” oleh Pemkot itu baru disadari di kemudian hari oleh warga sebagai jebakan. Bahwa warga Surabaya menandatangani pernyataan bahwa tanah mereka adalah milik Pemkot Surabaya dan tidak akan keberatan apabila Pemkot meng-HPL-kan tanah tersebut. Lalu berkas itu ditandatangani pada saat pengambilan Surat Ijo dan warga tidak diberi tembusannya. Akhirnya Pemkot mengklaim tanah-tanah warga sebagai aset Pemkot, sehingga warga diharuskan membayar uang sewa per bulan bagi tanah milik Pemkot yang dihuni. Tindakan Pemkot itu kemudian diperkuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya dengan meloloskan peraturan dan kebijakan untuk melegalisasi dan melegitimasi penguasaan (pencaplokan) tanah-tanah warga tersebut melalui:

1. Keputusan DPRD GR Surabaya No. 03E/DPRD- GR/KEP/1971 tanggal 6 Mei 1971 tentang sewa tanah;
2. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya No. 09 Tahun 1986 tanggal 5 Juli 1986 tentang Pemakaian Rumah yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya;
3. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya No. 03 Tahun 1987 tentang Pemakaian Tanah atau tempat yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya;
4. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya No. 02 Tahun 1994 tentang Ijin Pemakaian Tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya;
5. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya No. 01 Tahun 1997 tentang Ijin Pemakaian Tanah;
6. Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 01 tahun 1998 tentang tata cara Penyelesaian Ijin Pemakaian Tanah;
7. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya No. 16 Tahun 1999 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
8. Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 21 Tahun 2003 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.

Setidaknya sejak puluhan tahun menempati tanah ber-Surat Ijo, pemilik bangunan di 48.000 persil tanah, atau sekitar 800 hektare yang tersebar di 26 kecamatan di Surabaya, harus membayar retribusi atau sewa kepada Pemerintah Kota Surabaya. Padahal mereka juga membayar pajak bumi dan bangunan yang dipungut pemerintah pusat. Undang-Undang Pokok Agraria, tidak dikenal istilah sewa seperti yang tertera dalam IPT. Pemerintah Kota Surabaya belum juga mau melepas tanah yang sebenarnya bukan asetnya, hingga konflik sampai hari ini belumlah terselesaikan.

Tarik menarik kepentingan antara masyarakat pemegang IPT dan Pemerintah Kota Surabaya, sangat kental terasa. Pihak lain seperti Lembaga Swadaya Masyarakat, DPR RI dan DPRD baik Provinsi maupun Kota Surabaya juga telah buka suara terkait IPT yang terletak di kota surabaya tersebut. Tarik- menarik kepentingan tersebut sejatinya sangat lumrah terjadi, karena setiap kebijakan yang akan dikeluarkan dianggap harus memihak kelompok- kelompok tertentu. Akan tetapi esensi yang sering dilupakan dalam perumusan sebuah kebijakan adalah harus adanya proporsionalitas dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Selanjutnya proses penggambaran individu atau kelompok yang menggunakan berbagai sumber daya yang mereka miliki untuk mengembangkan strategi guna mempengaruhi atau merubah kebijakan publik di berbagai tempat tersebutlah dikenal dengan istilah Advocacy Coalition Framework.

Advocacy Coalition Framework (ACF) menggambarkan bahwa individu atau kelompok menggunakan berbagai sumber daya yang mereka miliki untuk mengembangkan strategi guna mempengaruhi atau merubah kebijakan publik di berbagai tempat. Kerangka koalisi advokasi pertama dicetuskan oleh Sabatier & Jenkins Smith (1998) dengan nama *advocacy coalition framework (ACF)* dimana, hal ini sejalan dengan pendapat (Olsson, J, 2009). Kerangka kerja ini dibuat untuk menangani masalah kebijakan publik yang mendesak. Kerangka ACF paling tepat digunakan sebagai lensa dalam memahami dan menjelaskan sebuah perubahan keyakinan dan kebijakan ketika adanya kesepakatan atau konflik dalam aktor-aktor kebijakan yang ada (Hoppe & Peterse, 1993). *Advocacy Coalition Framework (ACF)* membingkai suatu “struktur pembuatan kebijakan” yang terdiri dari beberapa instrument dan komponen yang antara lain adalah: parameter yang relatif stabil, subsistem kebijakan (di sinilah proses pembuatan dan perubahan kebijakan publik itu terjadi), serta peristiwa-peristiwa eksternal di luar sebuah sistem. Subsistem kebijakan memiliki beberapa komponen yaitu sebuah sistem kepercayaan, koalisi advokasi, broker kebijakan, sumber daya, tempat dimana advokasi atau *Venue*, serta mekanisme dalam suatu perubahan kebijakan (Sabatier & Weible, 2007:196-197).

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini akan berfokus pada kebijakan pemberian hak IPT kepada warga kota Surabaya serta kepastian hukum bagi masyarakat pemegang hak tersebut, serta bagaimana ACF memandang hubungan timbal-balik antara Pemkot Surabaya dengan masyarakat yang terdampak kebijakan tersebut.

Tinjauan Pustaka

Kerangka koalisi advokasi pertama dicetuskan oleh Sabatier & Jenkins Smith (1998) dengan nama *Advocacy Coalition Framework (ACF)*. Kerangka kerja ini dibuat untuk menangani masalah kebijakan publik yang mendesak. Kerangka ACF paling tepat digunakan sebagai lensa dalam memahami dan menjelaskan sebuah perubahan keyakinan dan kebijakan ketika adanya kesepakatan atau konflik dalam aktor-aktor kebijakan yang ada (Hoppe & Peterse, 1993). *Advocacy Coalition Framework (ACF)* membingkai suatu “struktur pembuatan kebijakan” yang terdiri dari beberapa instrument dan komponen yang antara lain adalah: parameter yang relatif stabil, subsistem kebijakan (di sinilah proses pembuatan dan perubahan kebijakan publik itu terjadi), serta peristiwa-peristiwa eksternal di luar sebuah sistem. Subsistem kebijakan memiliki beberapa komponen yaitu sebuah sistem kepercayaan, koalisi advokasi, broker kebijakan, sumber daya, tempat dimana advokasi atau *Venue*, serta mekanisme dalam suatu perubahan kebijakan (Sabatier & Weible, 2007:196-197). *Advocacy Coalition Framework (ACF)* menggambarkan bahwa individu atau kelompok menggunakan berbagai sumber daya yang mereka miliki untuk mengembangkan strategi guna mempengaruhi atau merubah kebijakan publik di berbagai tempat. Paul A Sabatier dan Jenkins-smith dalam (2007) menjelaskan bahwa model Kerangka Koalisi Advokasi (*Advocacy Coalition Framework, ACF*) adalah sebagai suatu kerangka kerja pembuatan kebijakan yang dikembangkan untuk menangani masalah kebijakan publik yang mendesak. Pada tahap ini akan digambarkan struktur ACF dan uraian penjelasannya untuk mempermudah pemahaman mengenai kerangka koalisi advokasi kebijakan (ACF).

Kerangka koalisi advokasi (ACF) menurut Sabatier dan Jankens-Smith menyatakan bahwa pada prosesnya dalam membuat kerangka koalisi advokasi kebijakan setiap pembuatan kebijakan terjadi dalam subsistem kebijakan, yang merupakan daerah kebijakan secara geografis dibatasi dan meliputi peserta kebijakan dari semua tingkat pemerintahan, beberapa kelompok kepentingan, lembaga penelitian, dan media. Dalam subsistem kebijakan, peserta kebijakan mengkoordinasikan perilaku mereka dengan sekutunya dalam koalisi advokasi

untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan. Subsistem kebijakan ditetapkan dalam, dipengaruhi oleh, dan kadang-kadang mempengaruhi Konteks sosial yang lebih luas. *Advocacy Coalition Framework* (ACF) mengelompokkan konteks sosial menjadi dua kategori: parameter yang relatif stabil dan peristiwa eksternal.

Dalam subsistem kebijakan, *Advocacy Coalition Framework* (ACF) membuat beberapa asumsi dan hipotesis mengenai (1) kemampuan kognitif, motivasi, dan kepercayaan peserta kebijakan disebut “Model individu”, dalam artian adanya tenaga pendorong atau penarik yang menyebabkan adanya tingkah laku ke arah suatu tujuan tertentu (Mulyasa, 2003). (2) kecenderungan peserta kebijakan untuk bergabung dengan koalisi advokasi, dalam hal ini kecenderungan peserta kebijakan untuk bergabung dengan koalisi advokasi adalah sebuah bentuk dari partisipasi, yaitu keterlibatan warga dalam pembuatan keputusan mengenai penggunaan sumber daya publik dan pemecahan masalah publik untuk pembangunan daerahnya (Sumarto, 2009). (3) Kecenderungan bahwa beberapa peserta kebijakan tetap akan netral sebagai broker kebijakan, broker kebijakan dalam hal ini adalah kelompok yang dipercaya oleh koalisi dan mempunyai otoritas dalam pengambilan keputusan, broker kebijakan disini biasanya berusaha menemukan titik kompromi. (4) Penggunaan sumber daya oleh koalisi, dalam hal ini penggunaan berbagai sumber daya yang memungkinkan beberapa pihak dalam koalisi untuk mengembangkan strategi untuk mempengaruhi kebijakan melalui berbagai tempat. Sumber daya ini meliputi: otoritas legal formal untuk membuat keputusan, opini publik, informasi, mobilisasi pasukan, Sumber daya finansial, dan keterampilan kepemimpinan. (5) tempat-tempat di mana koalisi akan saling mempengaruhi kebijakan atau *Venues*, dalam arti disini *Venues* merupakan arena potensial di mana para pemangku kepentingan memiliki kesempatan untuk mempengaruhi keyakinan atau kebijakan. *Stakeholder* menghabiskan banyak waktu belanja tempat, mencari arena di mana mereka memungkinkan mendapatkan keunggulan kompetitif. Koalisi berusaha untuk mempengaruhi pandangan pengambil keputusan untuk membentuk proses kebijakan dan hasilnya. Koalisi memfokuskan upaya mereka pada perubahan aturan kelembagaan, alokasi sumber daya, dan kesepakatan.

Teori ACF dianggap lebih komprehensif dalam mengkaji mengenai proses pembuatan kebijakan dibandingkan teori yang biasa digunakan dalam studi kebijakan yaitu *Stages Heuristic*. *Stages Heuristic* merupakan teori yang menawarkan cara penelaahan proses pembuatan kebijakan dengan melihatnya dalam beberapa tahap yang bersifat saling berkaitan, berurutan, dan sirkular (Kulac & Ozgur, 2017). *Stages Heuristic* memiliki banyak keunggulan seperti dapat membuat penelaahan terhadap proses pembuatan kebijakan semakin rinci dan sistematis (Mustafa, et al, 2021). Teori ini banyak ditentang terutama oleh Sabatier dan kemudian mengajukan ACF sebagai model analisis alternatif. *Stages Heuristic* dikritik, karena tidak terlalu memperhatikan hubungan sebab akibat proses pembuatan kebijakan, tidak memberikan dasar yang jelas dalam penelitian empiris terhadap studi proses kebijakan, kurang akurat dalam mendeskripsikan kenyataan dalam prosesnya, dan terlalu bersifat *top-down* (Jenkin-Smith & Sabatier, 1994). Sabatier sendiri mengajukan ACF dengan basis kritiknya terhadap *Stages Heuristic* terutama di bagian *top-down* dengan mengkombinasikan analisis *top-down* dan *bottom-up* sekaligus, lalu mendudukan aktor-aktor di luar pemerintah sebagai bagian dari subsistem pembuatan kebijakan, peran waktu dan aspek kepercayaan yang berada dalam level individu sebagai faktor determinan dalam penentuan kebijakan.

Sudut pandang ACF seharusnya digunakan untuk melihat *policy change and policy learning* minimal pada jangka waktu pada satu dekade, maka kajian ini membatasi penggunaan ACF pada periode pelaksanaan advokasi yang dilakukan oleh pihak berkepentingan dalam konflik Surat Ijo tersebut. Faktor eksternal yang terdiri atas *relatively stable parameters* seperti kondisi geografis, kondisi budaya, pembagian sumber daya, regulasi serta nilai-nilai setempat.

Serta *external event* seperti perubahan kondisi sosial-ekonomi, perubahan kebijakan yang mengikuti serta opini publik dianggap berpengaruh terhadap proses tarik-menarik kepentingan antaraktor dalam penyelesaian konflik agrarian tersebut. Kondisi internal, yakni kondisi masing-masing aktor yang diasumsikan akan saling membentuk koalisi demi memperjuangkan kepentingan masing-masing, menjadi penting untuk dilihat strategi yang digunakannya. Usaha *policy broker* untuk mempertemukan kepentingan aktor penting juga harus didalami terhadap proses *consensus building* yang muncul.

Hasil dan Pembahasan

ACF diciptakan untuk pemeriksaan beragam fokus kebijakan dengan cara mendorong keterbandingan penuaan, peniruan, dan pemalsuan (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).¹ Itu dikembangkan dan digunakan untuk memahami proses kebijakan di berbagai wilayah grafis dan beragam politik, termasuk Amerika Utara (mis., Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), Eropa (Sabatier, 1998), dan Asia (Jang, Weible, & Park, 2016). Ini memodelkan kebijakan publik sebagai konflik antara aktor yang bersaing untuk menerjemahkannya keyakinan ke dalam kebijakan. Misalnya, ini sangat berguna untuk memeriksa kasus di mana tujuan yang bertentangan dan informasi teknis atau ilmiah memengaruhi proses kebijakan (Weible et al., 2009) kasus-kasus seperti itu yang sering menarik perhatian para sarjana dan keterlibatan publik. ACF adalah kerangka kerja (yaitu, Ostrom, 1999) yang mencakup tiga teori: koalisi advokasi, pembelajaran berorientasi kebijakan, dan perubahan kebijakan. Ini artikel berfokus pada teori perubahan kebijakan. Menurut ACF, perubahan kebijakan mencerminkan kebijakan koalisi advokasi yang menang keyakinan (Pierce & Weible, 2016). Konseptualisasi teoretis tentang perubahan kebijakan ini adalah sangat cocok untuk investigasi menggunakan sistem kepercayaan (Pierce et al., 2017) karena ACF mengasosiasikan perubahan kebijakan besar dengan perubahan keyakinan inti kebijakan dan pol- kecil perubahan es dengan perubahan keyakinan sekunder (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Ada empat jalur utama yang terkait dengan perubahan kebijakan bottom-up di ACF: gangguan eksternal atau kejadian eksternal ke subsistem, kejadian internal ke subsistem, pembelajaran kebijakan, dan kesepakatan yang dinegosiasikan (Jenkins-Smith et al., 2014; Sabatier & Weible, 2007). Jalur primer individu atau kombinasi dari mereka membentuk hipotesis tunggal tentang kondisi yang diperlukan, tetapi tidak cukup, untuk kebijakan berubah (Jenkins-Smith et al., 2014). Jalur utama top-down kelima menuju kebijakan

Penggunaan kerangka ACF mendorong peneliti melihat proses kebijakan sebagai kompetisi dan interaksi antar koalisi actor (Kamim, et al, 2019). Koalisi ini bergerak berdasarkan sistem kepercayaan mereka, mengadvokasi definisi mereka tentang masalah kebijakan dan implementasi dari solusi yang mereka tawarkan. Koalisi adalah kelompok aktor dengan keyakinan serupa (termasuk kelompok kepentingan, aktor negara di berbagai tingkat pemerintahan, dan LSM) yang bertujuan untuk meyakinkan pembuat kebijakan untuk mengubah kebijakan. Persaingan dan interaksi koalisi berlangsung dalam subsistem kebijakan (Khayatzadeh-mahani, Breton, Ruckert, & Labonte, 2018). Ada setidaknya tiga komponen yang menyusunnya, yaitu parameter yang relatif stabil, peristiwa-peristiwa di luar sistem, dan subsistem kebijakan itu sendiri (Weible & Sabatier, 2007).

Kondisi geografis Kota Surabaya menjadi komponen penting dan relatif stabil dalam proses pembuatan kebijakan dan upaya advokasi/negosiasi terkait status Surat Ijo tersebut. Pada tahun 2022 BPN mencatat terdapat 33 ribu peta bidang tanah Surat Ijo di Kota Surabaya. Data tersebut terus bertambah, karena semakin banyaknya warga yang terdampak dan menyatakan terdampak. Pada tahun 2022, negoisasi telah dilakukan melalui Komisi II DPR RI dengan pejabat BPN Jatim, melalui pertemuan tersebut melihat bahwa lahan yang ditempati

warga dengan mengantongi IPT atau "surat ijo" masih menjadi permasalahan pertanahan di Kota Surabaya. Warga pemegang IPT merasa keberatan dengan pungutan oleh Pemkot Surabaya terhadap tanah yang dikuasai, yang meliputi retribusi atau sewa, selain pajak bumi dan bangunan (PBB) setiap tahun. Penghuni lahan "surat ijo" tersebut bersikeras bahwa lahan yang telah ditempatinya secara turun temurun selama puluhan tahun bukan aset Pemkot Surabaya. Sehingga, adanya tuntutan agar pemerintah mau melepas aset dan selanjutnya "surat ijo" tersebut dapat dimohonkan menjadi Sertifikat Hak Milik (SHM). Pemkot Surabaya telah memenuhi sebagian tuntutan warga dengan menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemkot Surabaya. Selain itu menerbitkan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 51 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelepasan Tanah Aset Pemkot Surabaya. Objek pelepasan yang diatur melalui Perda dan Perwali itu kriterianya IPT rumah tinggal, pemegang IPT selama 20 tahun berturut-turut, IPT masih berlaku, luas IPT maksimal 250 meter persegi, hanya satu persil bagi setiap pemilik IPT dengan nama sama, tidak dalam sengketa dan tidak termasuk dalam perencanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Menurut data Kantor Pertanahan Surabaya I dan II meliputi sebanyak 85 bidang tanah dengan hak pengelolaan (HPL) yang tersebar di 18 kecamatan dan 36 kelurahan.

Luas seluruh tanah negara yang dikelola Pemerintah Kota Surabaya mencapai 14.963.717,29 m² atau 1.496,37 hektare. Sebagian tanah negara yang dimanfaatkan untuk permukiman berlegalitas IPT atau tanah surat ijo mencapai tanah seluas 8.275.970,28 m² atau 827,60 hektare atau sekitar 55,31 % dari seluruh luas tanah negara yang dikelola Pemerintah Kota Surabaya. Selebihnya masih belum/tidak berstatus IPT, yakni seluas 5.980.963,47 m² atau 598,10 hektare atau 44,69 % dari luas tanah negara yang ada; dan tidak selalu berupa lahan kosong tanpa bangunan, melainkan juga tanah yang dihuni warga yang belum/tidak melaporkan diri ke Dinas Pengelola Bangunan dan Tanah (DPBT) Kota Surabaya.² Di samping itu, juga berbentuk fasilitas umum (fasum) komersial seperti pasar, rumah sakit, pertokoan, hotel, mall; dan fasilitas sosial (fasos) seperti taman kota, jalan, boezem, dan lain-lain yang non-komersial. Tanah-tanah surat ijo itu tersebar di 26 kecamatan dari 31 kecamatan yang ada. Kecamatan yang memiliki tanah surat ijo terluas yakni Kecamatan Gubeng (Surabaya Selatan) seluas 1.923.767,44 m² (192,38 hektare), disusul Kecamatan Wonokromo (Surabaya Selatan) seluas 1.147.179,30 m² (114,72 hektare). Di tingkat kelurahan, diantara 163 kelurahan ada 88 kelurahan yang memiliki tanah surat ijo. Kelurahan yang memiliki tanah surat ijo terluas yakni Kelurahan Ngagelrejo (Kecamatan Wonokromo) yakni 683.129,51 m² (68, 31 Ha), disusul kelurahan Baratajaya (Kecamatan Gubeng) seluas 650.625,23 m² (65, 06). Di dalam dokumen DPBT Kota Surabaya tanah negara dikelompokkan berdasarkan status tanah seperti Hak Pakai (HP), Hak Pengelolaan Lahan (HPL), tanah Eigendom, tanah Besluit (pembelian pada zaman Belanda), hasil pengadaan Panitia Pengadaan Tanah untuk Negara (P2TUN), dan Tanah Negara Lain-lain (TNLL). Tentang luas tanah negara per status hak atas tanah itu selengkapnya ada pada tabel berikut:

Tabel 1 Luas Tanah Negara per Jenis Status Hak Atas Tanah

Status Hak Tanah	Luas (m ²)
Besluit	379.993,29
Eigendom	4.171.741,00
P2TUN	622.669,50
HP	1.123.494,50
HPL	7.687.775,00
TNLL	978.044,00
Total	14.963.717,29

Sumber: Diolah dari Daftar Inventarisasi Tanah yang Dikelola oleh Dinas Pengelolaan Tanah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya (DPBT Kota Surabaya)

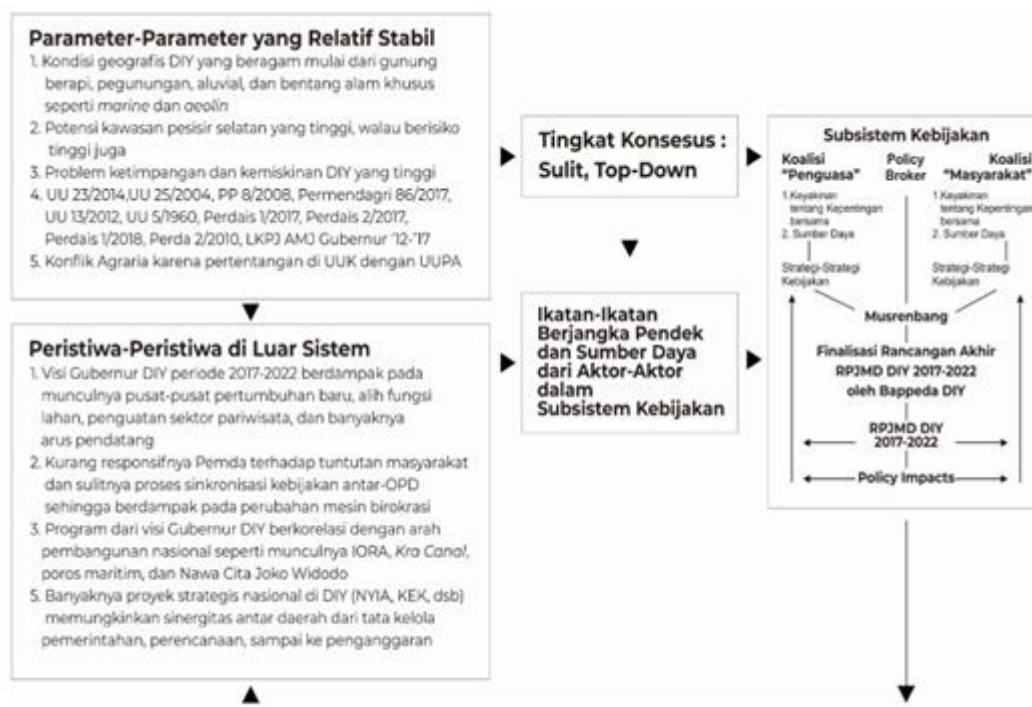
Selanjutnya sudut pandang ACF dapat dilihat dalam *external events* dalam konflik tersebut yang telah berlangsung puluhan tahun dan perubahan dinamika politik melalui pergantian walikota dan prioritas kebijakan, hingga perubahan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Perubahan tersebut berpengaruh pada subsistem secara substansial, baik dengan melihat asumsi kausalitas kebijakan saat ini atau dengan secara signifikan mengubah dukungan politik dari berbagai koalisi advokasi (Lande, F.V.B, 2022). Misalnya pada tahun 2023, walikota Eri Cahyadi menyebutkan arah atau proyeksi Kota Surabaya. Yakni dengan berfokus pada pembangunan wisata perkotaan dan memprioritaskan pembangunan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui Program Padat Karya dan pemberdayaan UMKM. Program padat karya tersebut, terdiri dari beragam bentuk. Mulai dari kafé, sentra menjahit, laundry, cuci kendaraan, perbaikan rutilahu (Rumah Tidak Layak Huni), budi daya pertanian dan peternakan, rumah maggot hingga pembuatan paving. *External event* tersebut tentu akan berdampak pada cara pandang Pemkot Surabaya dalam melihat Surat Ijo hingga keputusan untuk melepaskan asset. Karena asset yang ada dinilai berharga dan harus dimanfaatkan untuk mendukung program-program yang ada. Seperti program-program yang telah disebutkan diatas.

Kemudian, secara halus dalam mendukung program prioritas tersebut, Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya mengumumkan akan melakukan pemutihan terhadap kepemilikan tanah yang dikuasai warga di Kelurahan Barata Jaya. Setelah pengumuman itu, Pemkot Surabaya melalui para koordinator yang ditunjuk meminta para warga untuk mengisi formulir pemutihan tersebut, serta wajib menyerahkan seluruh bukti kepemilikan atas tanah mereka. Ternyata cerita pemutihan itu, hanya sebuah upaya bagi Pemkot Surabaya untuk menghilangkan bukti kepemilikan tanah milik warga. Setelah warga menyanggupi semua persyaratan, Pemkot Surabaya mengusulkan status hak pengelolaan lahan (HPL) terhadap tanah para warga. Artinya, setelah diterbitkannya Surat Keputusan Hak Pengelolaan Lahan (SKHPL), maka tanah milik warga menjadi kuasa penuh pihak Pemkot Surabaya.

Masyarakat pemegang hak IPT pasca tahun 1995 tidak lagi bisa percaya kepada Pemerintah Kota Surabaya sepenuhnya, niat baik dalam proses pelepasan hak Pemerintah Kota untuk diberikan kepada masyarakat masihlah belum bisa terlaksana. Problematika agraria selanjutnya terus berkelanjutan. Warga penghuni bangunan di tanah yang diakui sebagai milik Pemerintah Kota Surabaya, sepakat tidak akan mau membayar retribusi Izin Pemakaian Tanah (IPT) di tanah yang mereka tempati selama puluhan tahun. Penolakan itu terjadi setelah turunnya surat Menteri Dalam Negeri sebagai tanggapan atas permohonan Komunitas Pejuang Surat Ijo Surabaya (KPSIS) untuk menghentikan pungutan yang dianggap ilegal. Surat itu memberi tenggang selama 15 hari sejak dikeluarkan untuk mengklarifikasi pemungutan retribusi kepada warga penghuni tanah itu.

Misalnya sejak dua puluh tahun lalu munculnya banyak koalisi gerakan sipil yang menolak Surat Ijo. Salah satunya komunitas-komunitas anti Surat Ijo itu bernama PMHT, yakni singkatan dari Perkumpulan Panitia Meraih Hak Milik atas Tanah Surabaya yang dikoordinatori oleh Soewoto dan Soegito. Kemudian pada tahun 2006 gerakan tersebut melebur dalam sebuah organisasi bernama GERATIS (GERakan AnTI Surat Ijo) yang kemudian ditunjuk Prof. Basuki Rekso Wibowo sebagai ketuanya. GERATIS adalah wadah organisasi baru bagi warga sekaligus simbol bersatunya kembali elemen-elemen perjuangan penghapusan Surat Ijo yang sempat terpecah. Pada tahun 2019 upaya advokasi tidak pernah berhenti, ditandai banyak upaya demonstrasi dan munculnya Gerakan Pejuang Hapus Surat Ijo, yang dipelopori oleh Bambang Sudibyo. Gerakan tersebut melakukan aksi pemasangan spanduk dan banner di rumah-rumah warga yang memiliki Surat Ijo.

Aktivitas koalisi penguasa dalam kerangka ACF berperan sebagai kendaraan untuk menghubungkan keyakinan dan kepentingan politik menjadi kesepakatan bersama, dan sehingga didapatkan keputusan kebijakan. Keyakinan dan kepentingan politik tiap aktor penting untuk memengaruhi perilaku, strategi yang diambil koalisi dan beberapa anggota dapat tetap menganut cara advokasi mereka terlepas dari upaya pemerintah memutuskan untuk mengejar pilihan kebijakan lain. Aktor lain seperti pihak swasta dapat ditarik ke dalam koalisi penguasa oleh sumber daya material dan simbolis yang ditawarkan oleh pemerintah, meskipun pilihan kebijakan telah terpilih. Cara pembentukan rasa saling percaya antaraktor dalam koalisi penguasa barangkali didasarkan pada dukungan organisasi dan peran pemimpin politik daripada prinsip-prinsip yang melekat pada ide-ide kebijakan yang akan diperjuangkan (Howlett, McConnell, & Perl, 2016).



Gambar 1 Visualisasi Bekerjanya ACF pada upaya advokasi dana negosiasi konflik antara Pemerintah Kota Surabaya dengan masyarakat pemegang Surat Ijo

Melihat gambar tersebut, mengindikasikan bahwa keberhasilan negosiasi dan advokasi bergantung pada kemampuan mereka untuk menerjemahkan keyakinan ke dalam pilihan kebijakan yang akan diperjuangkan dan kapasitas mereka untuk memprioritaskan dan memobilisasi sumber daya untuk membuat perubahan kebijakan. Koalisi menggunakan informasi teknis dalam mengembangkan agenda kebijakan mereka. Keyakinan akan adanya

kepentingan bersama adalah factor pemersatu koalisi. Keyakinan ini menjadi filter untuk menentukan mana informasi teknis yang cocok dipilih dan mudah dipahami. Karena itu, proses transfer pengetahuan baru diperoleh melalui pembelajaran yang dibingkai oleh keyakinan akan kepentingan bersama. Informasi yang berkontribusi pada pembelajaran tidak diperkenalkan berasal dari luar, tetapi dari dalam koalisi, dan itu menjadi sumber daya strategis yang digunakan untuk membangun dan menumbuhkan koalisi, serta meyakinkan pembuat keputusan untuk mendukung tujuan, dan memengaruhi opini publik (Clark, 2018).

Kepentingan antara koalisi penguasa dan koalisi masyarakat sipil yang berbeda perlu dipertemukan, agar pilihan kebijakan yang diambil benar-benar mencerminkan kebutuhan tiap pihak. Strategi yang bertentangan dari berbagai koalisi biasanya dimediasi oleh kelompok aktor ketiga, yakni *policy broker* untuk menemukan kompromi yang masuk akal, demi mengurangi intensitas konflik antar koalisi. Hasil akhirnya adalah satu atau lebih program pemerintah berupa output kebijakan di tingkat operasional (Sabatier, 1988). Akan tetapi, biasanya proses *consensus building* yang akan digagas oleh *policy broker* belum tentu dapat mempertemukan kepentingan dari tiap koalisi. Dalam upaya negoisasi tersebut, koalisi masyarakat sipil yang diwakili oleh LSM dan DPR bertindak sebagai *policy broker* dengan memfasilitasi partisipasi masyarakat sipil melalui forum dengar pendapat. Forum tersebut menjadi upaya untuk memastikan adanya usulan kebijakan dari masyarakat. Dalam kacamata ACF, musrenbang menjadi jalan ketiga bagi perubahan kebijakan yang melibatkan interaksi *policy subsystem* secara aktif dengan kesempatan menyampaikan usulan kebijakan yang dianggap relatif sama (Weible, Sabatier, & Mcqueen, 2009).

Pembelajaran kebijakan dapat memimpin koalisi untuk memperbaiki dan menyesuaikan sistem keyakinannya untuk mencapai tujuannya secara lebih efisien, pada gilirannya memengaruhi persepsi masalah dan solusi yang diusulkan di antara anggota koalisi. Jalur kompromi yang ditempuh melalui peran DPR sebagai penengah tarik-menarik kepentingan antara koalisi penguasa dan koalisi masyarakat sipil penting untuk memastikan perubahan kebijakan dapat diwujudkan. Pembentukan *consensus* melalui peran *policy broker* yang berasal dari kalangan pemerintahan telah memaksa koalisi masyarakat sipil mengambil pembelajaran kebijakan dengan “mengalah”. Koalisi masyarakat sipil tetap mencoba mencari saluran lain serta tetap mengawal perubahan kebijakan yang diambil untuk mengimbangi dominasi kalangan penguasa (Khayatzadeh- mahani et al., 2018). Pola pembentukan *consensus* pada perumusan dari skema ACF yakni, "forum profesional" yang memberikan pengaturan kelembagaan yang memungkinkan koalisi untuk bernegosiasi, menyetujui, dan menerapkan perjanjian secara aman. Sesuai dengan paparan Weible dan Sabatier (2009) telah mengidentifikasi sembilan kondisi yang memengaruhi kemungkinan kebijakan berubah melalui jalur keempat ini, yakni: kebuntuan dalam mempertemukan kepentingan antar koalisi, kepemimpinan yang efektif, *consensus* berdasarkan aturan, pendanaan beragam, durasi proses dan komitmen anggota, fokus pada isu-isu empiris, penekanan pada membangun kepercayaan, dan kurangnya saluran alternatif untuk berinteraksi (Weible et al., 2009).

Kesimpulan

Berdasarkan penelitian tersebut menyebutkan bahwa terdapat gambaran jelas terkait upaya-upaya koalisi masyarakat sipil yang harus ditempuh agar advokasi kepentingan melalui kebijakan-kebijakan yang bersifat lokal dapat terwujud. Peran serta setiap stakeholder, khususnya keselarasan antara pemerintah kota Surabaya dengan masyarakat yang terdampak kebijakan tersebut menjadi kunci utama. Kemudian, bahwa koalisi masyarakat sipil tidak hanya bekerja sendiri. Mereka harus memikirkan saluran-saluran aspirasi yang ada. Kemudian yang tidak kalah penting adalah kepentingan antara koalisi penguasa dan koalisi masyarakat sipil

yang berbeda perlu dipertemukan, agar pilihan kebijakan yang diambil benar-benar mencerminkan kebutuhan tiap pihak. Strategi yang bertentangan dari berbagai koalisi biasanya dimediasi oleh kelompok aktor ketiga, yakni policy broker untuk menemukan kompromi yang masuk akal, demi mengurangi intensitas konflik antar koalisi. Hasil akhirnya adalah satu atau lebih program pemerintah berupa output kebijakan di tingkat operasional (Sabatier, 1988). Akan tetapi, biasanya proses consensus building yang akan digagas oleh policy broker belum tentu dapat mempertemukan kepentingan dari tiap koalisi. Dalam upaya negoisai tersebut, koalisi masyarakat sipil yang diwakili oleh LSM dan DPR bertindak sebagai policy broker dengan memfasilitasi partisipasi masyarakat sipil melalui forum dengar pendapat. Forum tersebut menjadi upaya untuk memastikan adanya usulan kebijakan dari masyarakat. Dalam kacamata ACF, musrenbang menjadi jalan ketiga bagi perubahan kebijakan yang melibatkan interaksi policy subsystem secara aktif dengan kesempatan menyampaikan usulan kebijakan yang dianggap relatif sama.

Referensi

- Clark, J. K. (2018). From civic group to advocacy coalition: Using a food policy audit as a tool for change. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 8(1), 21-38
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. New York: CRC Press Taylor & Francis Group.
- Harjianto, W. (2019). Konflik Agraria di Boyolali Tahun 1960-1965. *Ilmu Sejarah-SI*, 4(6).
- Jang, S., Weible, C. M., & Park, K. (2016). Policy processes in South Korea through the lens of the advocacy coalition framework. *Journal of Asian Public Policy*, 9(3), 274-290.
- Jenkins-Smith, H., Silva, C. L., Gupta, K., & Ripberger, J. T. (2014). Belief system continuity and change in policy advocacy coalitions: Using cultural theory to specify belief systems, coalitions, and sources of change. *Policy Studies Journal*, 42(4), 484-508.
- Kulac, O., & Özgür, H. (2017). An overview of the stages (heuristics) model as a public policy analysis framework. *European Scientific Journal*, 13(12), 144-157.
- Olsson, J. (2009). The power of the inside activist: Understanding policy change by empowering the Advocacy Coalition Framework (ACF). *Planning Theory & Practice*, 10(2), 167-187.
- Ostrom, E. (1999). An assessment of the institutional analysis and development framework. *Theories of the policy process*, 1.
- Pierce, J. J., Peterson, H. L., Jones, M. D., Garrard, S. P., & Vu, T. (2017). There and back again: A tale of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 45(S1), S13-S46.
- Hoppe, R., & Peterse, A. (1993). Handling frozen fire. *Political Culture and Risk*, 189-220.
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2016). Weaving the fabric of public policies: comparing and integrating contemporary frameworks for the study of policy processes. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 273-289.
- Kamim, A. B., Amal, I., & Khandiq, M. R. (2019). Negosiasi Kepentingan Dalam Perumusan RPJMD DIY 2017-2022 Dalam Kerangka Advocacy Coalition Framework. *Jurnal Borneo Administrator*, 15(1), 81-98.

- Khayatzadeh-Mahani, A., Ruckert, A., & Labonté, R. (2018). Obesity prevention: co-framing for intersectoral 'buy-in'. *Critical Public Health*, 28(1), 4-11.
- Lande, V. F. B. (2022). Perubahan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Kota Makassar= The Change of Land Registration Policy in Makassar City (*Doctoral dissertation, Universitas Hasanuddin*).
- Mulyasa, E. (2003). *Menjadi kepala sekolah profesional dalam konteks menyukseskan MBS dan KBK*.
- Mustafa, G., Yaseen, Z., Arslan, M., & Imran, M. (2021). Theoretical approaches to study the public policy: an analysis of the cyclic/stages heuristic model. *PalArch's Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology*, 18(10), 1307-1321.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), 129–168.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). Policy change over a decade or more. *The nation's health*, 143-174.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & Mcqueen, K. (2009). *Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework*, 37(1).
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2007). *A Guide to the Advocacy Coalition Framework*.