

ANALISIS PERAN AKTOR DALAM KEBIJAKAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR JALAN TAX ON LOCATION (TOL) GILIMANUK-MENGWI

I Made Agus Suprianta ¹⁾, Kadek Dwita Apriani ²⁾, Piers Andreas Noak ³⁾

^{1,2,3)} Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: asuprianta437@gmail.com¹⁾, kadek.dwita88@unud.ac.id²⁾,

piersandreasnoak@unud.ac.id³⁾

ABSTRACT

This study examines the Role of Actors in the Tax Road Infrastructure Development Policy for the Gilimanuk-Mengwi location in Yeh Cangi Selatan subak. In this regard, the author conducted research related to how the policies and methods used by the actors in supporting the established policies, especially in this development policy, there were private parties participating in its implementation. The results explain how the three parties, namely the community, government, and the private sector, are involved in the policy process. The design theory is how the approach before policy in policy theory, namely synamic framing is carried out by an approach by the development initiator to the subak community, the next step is to design dynamically at this stage there is a clash of information after the approach by the development initiator which is carried out through mass information media socialization, with dynamic translation at this stage. The second theory seeks rent through existing cultural values so that development must be in accordance with the culture of the Balinese people.

Keyword: TOL development policy, Actor, policy design, rent seeking

1. PENDAHULUAN

Pembangunan infrastruktur pada suatu wilayah dilakukan tidak hanya karena kebutuhan akan manfaatnya namun juga karena adanya peluang untuk memperoleh manfaat lebih. Infastruktur yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah pembangunan infrastruktur jalan *Tax On Location* (Tol). Pembangunan infrastruktur ini didasarkan pada kesepakatan dengan pihak berwenang sebagai aktor penentu kebijakan.

Pembangunan jalan Tol Gilimanuk-Mengwi bertujuan untuk memudahkan pelaku wisata serta membantu

memudahkan masyarakat dalam menjalankan aktivitas ekonomi melalui kemudahan akses jalan tersebut.

Penetapan lokasi pembangunan jalan Tol dilakukan pada beberapa wilayah pertanian aktif di Desa Sembung, sehingga lahan seluas 480,54 Ha harus diterbas. Subak memiliki aspek ekonomi dan sosial yang penting dalam masyarakat sehingga keputusan penggunaan lahan subak harus dipertimbangkan dengan matang. Dalam diskusi dan berita media sosial banyak yang sudah membahas mengenai isu pembangunan jalan tol ini dan terdapat kata-kata menarik yaitu lahan pertanian yang digunakan dalam pembangunan jalan tol

akan “diganti untung”. Hal ini menjadi menarik karena kata “ganti untung” memiliki makna beragam sehingga sempat menjadi topik perbincangan. Kata ganti untung memiliki sifat profit yang berbeda, begitu pula bagi pemegang proyek (pihak swasta).

Fenomena menarik yang akan dibahas lebih lanjut adalah pembangunan jalan Tol yang melewati kawasan hijau yang seharusnya tidak diperbolehkan untuk membangun. Keputusan pemerintah yang menyetujui hal tersebut memberikan efek berbeda bagi masyarakat dan swasta, sehingga diharapkan tidak terjadi pihak yang merasa dirugikan dari pembangunan tersebut baik dari segi profitabilitas maupun kesejahteraan sosial.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran aktor dalam kebijakan pembangunan infrastruktur Jalan TOL Gilmanuk-Mengwi, sehingga akan tergambar bagaimana peran aktor dalam tarik-menarik kepentingan terkait pembangunan Tol di subak Yeh Cangi Selatan.

Studi empiris yang menjadi landasan penelitian dijelaskan sebagai berikut. Schneider & Ingram (2019) yang menjelaskan bagaimana konstruksi sosial dalam memengaruhi kebijakan agenda dan pemilihan alat kebijakan, serta menjelaskan alasan legitimasi pilihan kebijakan. Selanjutnya penelitian dari Saleh et al (2019) yang mengangkat kasus korupsi pemberian izin usaha pertambangan nikel oleh gubernur Nur Alam di Provinsi Sulawesi Tenggara yang menjelaskan bagaimana teori *rent seeking* terjadi dalam pola kebijakan. Teori ini lebih lanjut memberikan

pandangan bagaimana pengaruh dari pihak-pihak kepentingan melakukan proses putusan.

Penelitian lainnya dari Bruijn & Heuvelhof (2002) yang membahas bagaimana kebijakan dipengaruhi oleh bentuk-bentuk pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan merupakan juru kunci dalam penentuan keputusan kebijakan sehingga diharapkan kebijakan yang telah disepakati mengarah kepada pengetahuan, komitmen serta antusias dari pemangku kebijakan itu sendiri. Yatim et al (2017) dalam penelitiannya menganalisis hubungan aktor dalam gerakan penolakan, yang dijelaskan dalam teori resistensi, patron klient dan *rent seeking*. Penolakan ini terjadi karena masyarakat merasa dirugikan dari kebijakan tambang emas di Desa Pace.

2. KAJIAN PUSTAKA

a. Teori Desain Kebijakan Anne Larason Schneider and Helen Ingram (1997)

Teori ini menjelaskan dari sudut kebijakan yang tertuang dalam Undang-Undang, pedoman administrasi, dan bahkan praktik dan prosedur. Lebih lanjut dalam penelitian ini yang menjadi substansi keputusan adalah penetapan lokasi pembangunan yang melewati kawasan hijau sehingga terlihat keterlibatan aktor dalam pembangunan tersebut. Selain itu, akan dibahas pula bagaimana konstruksi sosial, kekuatan politik, dan institusi dan peran masyarakat lokal yang turut memengaruhi hasil dari kebijakan penetapan pembangunan jalan Tol Gilmanuk-Mengwi di subak Yeh Cangi Selatan.

b. *Rent Seeking Theory* Gurdon Tullock dan Anne Kruger

Secara konseptual teori ini dapat dibagi menjadi dua bentuk yakni, pertama, pelaku kepentingan melakukan loby terhadap kebijakan sehingga dapat memberikan persetujuan, yang disebut dengan *rent creation*. Kedua, aktor sebagai penguasa mencari keuntungan dari pesaing menggunakan aturan-aturan, yang disebut dengan *rent extraction*.

3. METODELOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif untuk menjelaskan peran aktor dalam kebijakan pembangunan infrastruktur Jalan TOL Gilimanuk-Mengwi di wilayah Subak Yeh Cangi Selatan. Data penelitian bersumber dari data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari wawancara dengan narasumber yang relevan yaitu Kelian pekaseh subak Yeh Cangi Selatan, Kepala Dinas PUPR, Kepala Desa Sembung, dan Bendesa Adat Sembung. Sementara data sekunder diperoleh dari literatur dan jurnal terkait. Narasumber atau informan penelitian ditentukan dengan menggunakan metode *purposive sampling*.

Data penelitian kemudian dianalisis dengan merujuk pada metode analisis menurut Miles, Huberman, & Saldana (2014) dengan tahapan analisis yaitu: *data condensation* (kondensasi data), *data display* (penyajian data), dan *conclusion drawing/verification* (penarikan kesimpulan /verifikasi).

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Teori yang digunakan dalam menjelaskan permasalahan ada dua. Pertama, teori desain kebijakan yang dijabarkan dalam *framing dynamic*, *design dynamic*, dan *translaction dynamic*. Dalam *framing dynamic* dijelaskan mengenai bagaimana salah satu pihak yang melakukan pendekatan pada satu objek. Dinas PUPR sebagai pemrakarsa meninjau langsung ke lokasi pembangunan dan melakukan komunikasi awal terkait rencana pembangunan tersebut, dan hal ini dapat dikonfirmasi dari warga dan pekaseh.

Pertemuan pertama dari dinas PUPR merupakan gerbang pembuka sebelum dilakukan sosialisasi lebih lanjut untuk mengetahui bagaimana persepsi warga terkait pembangunan jalan tol. Disampaikan oleh perwakilan koordinator masyarakat bahwa dalam proses tersebut terjadi pro kontra karena tanah yang akan dibebaskan lahan tersebut merupakan tanah warisan keluarga dan sebagian besar mata pencaharian warga adalah petani sehingga dikhawatirkan dapat memberi dampak negatif ke depannya. Permasalahan tersebut dapat diselesaikan dengan adanya solusi dari pihak swasta yakni PT. Sumber Rodhium Perkasa dengan penyusunan ANDAL yang berisi rancangan tujuan kegiatan, serta pendekatan yang dilakukan pada objek yang memiliki pengaruh penting.

Pada tahap *design dynamic* dijelaskan cara pandang dari para aktor. Dalam proses pembangunan ini terjadi kegiatan sosialisasi antara masyarakat setempat, pemerintah, dan pihak swasta selaku pelaksana untuk mendiskusikan

kebijakan penetapan jalan tol. Persepsi warga mengenai pembebasan lahan diduga akan menyebabkan mereka kehilangan mata pencaharian. Untuk itu, pihak swasta membentuk ANDAL untuk merangkum dampak dari pembangunan dan juga sebagai pedoman pembangunan.

Selanjutnya pada tahap *design dynamic*, dinas PUPR selaku perwakilan pemerintah mengambil peran dalam konsultasi publik dan sebagai fasilitator pertemuan tersebut. Pihaknya juga melakukan pengawasan dan pendampingan pada pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh pihak swasta. Tahapan konsultasi publik ini dilakukan untuk menemukan titik terang dari “ganti untung” bahwa tidak ada pihak yang akan dirugikan dari pembangunan ini. Hasilnya terlihat dari pendapat masyarakat yang awalnya menentang menjadi mendukung terhadap pembangunan tersebut.

Tahapan terakhir yakni *translaction dynamic* sebagai penghubung desain kebijakan dan konstruksi lainnya (konteks sosial). Pada tahap ini terjadinya persamaan persepsi yang timbulkan melalui proses framing dan design dynamic, sehingga dalam translaction dynamic masyarakat, pihak swasta, dan pemerintah sudah mulai menemukan titik temu. Hal ini digambarkan dari perubahan respon masyarakat yang awalnya kontra menjadi setuju karena dipengaruhi oleh komunikasi yang dilakukan para tokoh sehingga masyarakat mendapat informasi yang baik mengenai kebijakan tersebut. Titik terang dari pro kontra dapat diselesaikan karena masyarakat diberikan “ganti untung” sebagai bentuk kompensasi

sehingga dengan mereka merelakan pembebasan lahan tersebut dengan syarat tuntutan sebelumnya.

Teori kedua yakni *rent creation* menggambarkan bagaimana nilai-nilai yang ada mempengaruhi keputusan, dalam hal ini tuntutan dari pemerintah Provinsi Bali agar pembangunan yang dilakukan tidak merusak kebudayaan Bali khususnya pada bidang keagamaan. Dalam pembangunan juga digunakan aturan adat agar menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan mengesampingkan nilai ekonomi. Serangkaian tindakan dalam pelaksanaan pembangunan dengan adanya pertukaran nilai sebagai kesepakatan untuk mencapai tujuan sesuai dengan *rent seeking theory*.

5. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dapat disimpulkan bahwa pendekatan dan penentuan aktor yang menjadi tokoh berpengaruh dalam keputusan. Dalam penelitian ini tokoh-tokoh yang berperan merupakan jembatan antara pihak pemerintah dan swasta selaku pemrakarsa dengan pihak masyarakat yang diwakilkan oleh pekaseh dan perbikel sehingga diperoleh titik terang permasalahan dengan memberikan “ganti untung” kepada masyarakat. Pembangunan yang dilakukan dengan turut menggunakan aturan adat bertujuan untuk menjaga nilai kebudayaan Bali. Teori yang digunakan menjelaskan bagaimana peran aktor dalam mensosialisasikan kebijakan kepada masyarakat, mendiskusikan permasalahan, dan akhirnya mendapat kesepakatan untuk

penggunaan lahan tersebut. Pertukaran nilai yang disepakati baik lahan, penyerapan tenaga kerja, hingga konstruksi bangunan memberikan rasa yang menguntungkan untuk semua pihak khususnya masyarakat yang sebelumnya tidak setuju menjadi setuju karena merasa di “ganti untung” dalam kebijakan pembangunan Jalan TOL Gilimanuk-Mengwi.

Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. 2020. *Kementerian PUPR Tawarkan Investasi Pembangunan Jalan Tol Gilimanuk – Mengwi dan Penggantian/Duplikasi Jembatan CH di Pulau Jawa Senilai Rp 21,7 Triliun*. Badan Pengaturan Jalan Tol. Jakarta Selatan

6. DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy*. University Press of Kansas. e-book

Skripsi, Disertasi, Tesis, Artikel Ilmiah

De Bruijn, H., & Heuvelhof, E. T. (2002). Policy analysis and decision making in a network: how to improve the quality of analysis and the impact on decision making. *Impact assessment and Project appraisal*, 20(4), 232-242.

Saleh, M. D. (2019). Praktik Rent Seeking dan Relasi Negara dengan Kapital (Studi Kasus Korupsi Pemberian Izin Usaha Pertambangan Nikel Oleh Gubernur Nur Alam di Provinsi Sulawesi Tenggara). *Jurnal Analisis Kebijakan*, 3(1).

Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (2019). Social constructions, anticipatory feedback strategies, and deceptive public policy. *Policy Studies Journal*, 47(2), 206-236.

Yatim, M. N., Ketut, I., Erawan, P., Ali, M., & Fakultas, A. (2017). Konstelasi Relasi Antar Aktor Dalam Gerakan Penolakan Tambang Emas Di Desa Pace Kecamatan Silo Kabupaten Jember 2016. *Political Science*, 01, 13.

Website/Koran: