

Janji Manis Pembangunan: Menelaah Rencana Proyek Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA-Kulon Progo

Titik Awal Pembangunan

Investasi dan pembangunan infrastruktur kerap kali diidentifikasi sebagai salah satu penstimulus utama untuk mendorong potensi perekonomian suatu negara, menciptakan lapangan kerja, dan mengurangi kemiskinan (Salim & Negara, 2018). Tampaknya, prinsip serupa juga dianut oleh Pemerintahan Jokowi. Dalam hal konektivitas antardaerah, pemerintah berintensitas untuk membangun jalan sepanjang 965,4 Km; jembatan sepanjang 26,9 Km; jalur kereta api 446,56 Kilometer *Spoor*; dan bandara 10 unit (Kemenkeu, 2020). Tak lupa, proyek ambisius pemerintah untuk membangun Jalan Tol Trans Jawa juga terus dikejar. Bahkan, pada tahun 2020, pemerintah telah memulai pembangunan ruas Jalan Tol Solo-Yogyakarta-New Yogyakarta International Airport (NYIA)-Kulon Progo. Namun, fakta di lapangan menunjukkan bahwa pembangunan ruas jalan tol tersebut tidak berjalan mulus sepenuhnya. Berbagai tantangan, kerawanan penggunaan anggaran, dan paradigma di balik pembangunan infrastruktur menjadi hal yang perlu dikaji dan diwaspadai. Oleh karena itu, tulisan ini akan menelaah serba-serbi pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA-Kulon Progo melalui analisis implementasi kebijakan publik.

Dalil dan Corak Pembangunan di Indonesia Pada Masa Pemerintahan Jokowi

Sejatinya, dapat dikatakan bahwa proyek pembangunan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA-Kulon Progo hanyalah salah satu bagian dari proyek ambisius Pemerintahan Jokowi dalam menggenjot pembangunan infrastruktur. Hal ini dibahas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020 - 2024 yang mengidentifikasi buruknya kualitas infrastruktur penghubung dan energi sebagai salah satu faktor penyebab dari stagnasi pertumbuhan ekonomi. Oleh sebab itu, muncul anjuran untuk mempercepat pembangunan infrastruktur agar perekonomian terus tumbuh dan pelayanan dasar dapat merata di Indonesia. Dalam mewujudkan hal tersebut, pemerintah melalui Kemenkeu (2020) mengalokasikan anggaran untuk pembangunan infrastruktur dengan nominal yang cukup besar, yaitu Rp417,8 triliun.

Saat ini, Pemerintahan Jokowi memang menjadikan pembangunan infrastruktur sebagai salah satu ciri utama rezimnya. Jokowi berpendapat bahwa ledakan infrastruktur akan mengurangi ketimpangan regional, menciptakan peluang ekonomi di daerah terluar, dan menggenjot pertumbuhan ekonomi yang stagnan (Warburton, 2016). Seluruh program pembangunan infrastruktur tersebut dijual dengan dalih pro-kaum miskin meskipun tidak satupun dari kebijakan pembangunan infrastruktur ini yang secara eksplisit ditujukan secara khusus untuk kaum termiskin di Indonesia. Tidak seperti pelayanan Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial, Kartu Indonesia Pintar, dan program lainnya yang sempat dipromosikan Jokowi yang memang ditujukan secara spesifik untuk melayani masyarakat termiskin. Artinya, pembangunan infrastruktur bersifat pukul rata; tidak peduli status sosial, kelas sosial, ataupun atribut lainnya.

Pembangunan infrastruktur kerap kali diasumsikan sebagai program yang menguntungkan semuanya. Padahal, kita tidak dapat menilai betul tingkat keuntungan dari adanya infrastruktur tersebut. Contohnya, dalam sebuah pembangunan jalan tol, tentu kita tidak dapat mengatakan bahwa setiap orang mendapatkan keuntungan yang sama dari adanya tol tersebut. Apa yang didapat oleh seorang kelas menengah ke bawah tentu berbeda dengan apa yang didapat oleh seorang kelas atas, misalnya pebisnis kaya yang dapat memanfaatkan tol tersebut untuk keperluan pribadi ataupun bisnis. Namun, hal semacam itu sering kali diabaikan, disamarkan, atau bahkan ditutupi dengan dalih pertumbuhan ekonomi. Meskipun tidak jelas siapa yang benar-benar diuntungkan dari adanya pertumbuhan ekonomi tersebut.

Berkaitan dengan masifnya program pembangunan infrastruktur, setidaknya ada dua tesis yang berusaha menjelaskan corak atau mungkin paradigma pembangunan di Indonesia saat ini. Penjelasan pertama menyebut corak atau paradigma pembangunan di Indonesia saat ini sebagai “*New-Developmentalism*” yang memiliki banyak kemiripan dengan “*Developmentalism*” pada Masa Orde Baru (Warburton, 2016). Dari pendapat pertama ini, Pemerintahan Jokowi dianggap telah berhasil mengubah wacana pembangunan nasional yang mengalami penetrasi neoliberalisme pada masa pascareformasi; lalu kembali menjadi pembangunan yang dipimpin oleh negara ala developmentalisme (Ekayanta, 2019). Argumen utama yang dibangun pada tesis pertama ini adalah pembangunan dikomandoi oleh negara melalui kementerian maupun Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sekalipun dalam kondisi tertentu pembangunan infrastruktur membutuhkan bantuan dari sektor swasta melalui mantra deregulasi dan

debirokratisasi, namun semua itu dilaksanakan secara terbatas dan pilih-pilih (Warburton, 2016). Alhasil, sifat khas yang ditimbulkan menurut tesis pertama ini adalah pembangunan yang bersifat statis-nasionalis. Artinya, negara yang kuat dan stabil sangat diperlukan dalam pembangunan dan pemerintah dibenarkan melakukan intervensi atas nama pembangunan.

Sementara itu, tesis kedua menjelaskan bahwa pembangunan infrastruktur saat ini cenderung bercorak neoliberalisme karena sangat berorientasi pada pasar dan ditentukan oleh aktor-aktor swasta (Ridha, 2018). Tesis kedua ini berangkat dari telaah historis yang melihat masa pascareformasi sebagai momen untuk kembali mencuatnya diskursus neoliberalisme (Irwan, 2016) serta adanya kecenderungan pemerintah dalam mencari sokongan dari sektor swasta dalam berbagai proyek pembangunan infrastruktur. Pelibatan sektor swasta ini dianggap sebagai hal yang wajar mengingat anggaran pemerintah sangat terbatas (Salim & Negara, 2018) sehingga perlu adanya deregulasi atau instrumen hukum yang memungkinkan kemitraan pemerintah dengan sektor swasta melalui skema bertajuk *Public-Private Partnership* (PPP).

Poin utama yang membedakan antara pendukung tesis “*New-Developmentalism*” dengan tesis neoliberalisme pembangunan adalah penempatan relasi pemerintah dengan sektor swasta dalam rangka pembangunan. Dalam tesis neoliberalisme, kemitraan pemerintah dengan sektor swasta dinilai tidak seimbang dalam beberapa kasus, misalnya sektor swasta dari segi pendanaan justru berkontribusi lebih besar dibandingkan pemerintah. Implikasinya adalah sektor swasta sering kali memiliki privilese dalam mengarahkan pembangunan dan berujung pada privatisasi infrastruktur yang seharusnya menjadi barang milik umum (*public goods*). Meskipun demikian, tidak menutup kemungkinan muncul alternatif pendapat yang dapat menjelaskan corak pembangunan di Indonesia saat ini. Misalnya, alih-alih melihat developmentalisme dan neoliberalisme sebagai sesuatu yang bertentangan, ada tawaran konseptual yang melihat keduanya dapat berjalan beriringan (Heo, 2015). Terlebih, pada bagian ini memang tidak ditujukan untuk mencari tesis mana yang paling tepat, melainkan lebih ke arah memaparkan perdebatan dalam melihat corak pembangunan di Indonesia pada masa kini.

Alih-alih berlarut-larut dalam perdebatan tentang corak pembangunan di Indonesia, ada hal lain yang cukup penting untuk dikaji. Meskipun tesis “*New-Developmentalism*” dan

neoliberalisme memiliki beberapa perbedaan mendasar, setidaknya kedua hal tersebut memiliki corak yang sama, yaitu dalam rangka pembangunan hampir semuanya dijalankan dalam pendekatan yang sifatnya teknokratis. “*New-Developmentalism*” sangat mirip dengan developmentalisme di Masa Orde Baru yang dinilai sangat teknokratis (Heryanto, 2006). Kemudian, untuk neoliberalisme sendiri merupakan sebuah dorongan menuju depolitisasi ranah sosial dan politik melalui ekonomisasinya (Madra & Adaman, 2014) yang mana jika dimanifestasikan dalam sebuah pembangunan, maka yang muncul juga adalah pendekatan yang sangat teknokratis (Ridha, 2018).

Pendekatan teknokratis atau teknikalisis permasalahan (Li, 2018) merupakan upaya untuk menjelaskan berbagai realitas sosial dan kebijakan sebagai keseluruhan yang bersifat teknis dan tidak bermuatan politis, netral, serta objektif. Oleh karena itu, dalam diskursus pembangunan yang bercorak teknokratis, istilah yang sering muncul juga sangat teknis dalam setiap analisisnya. Misalnya, dalam sebuah pembangunan jalan, istilah yang sering kali muncul dalam berbagai dokumen perencanaan adalah seputar aspek tentang “tata ruang”, “ruas jalan”, “kontur”, “panjang”, “biaya” dan berbagai istilah teknis lainnya. Padahal, membicarakan pembangunan jalan juga harus melihat bahwa di jalan “ada manusia” sehingga kita perlu membicarakan tentang aspek sosiologis, ekonomi politik, historis, ataupun kebudayaannya. Memang, beberapa analisis semacam itu juga tersemat dalam dokumen perencanaan atau analisis kebijakan, namun hal seperti itu sangatlah terbatas, kurang mendalam, dan bersifat instrumentalistik. Kurangnya analisis yang mendalam terhadap aspek-aspek tersebut dapat berujung pada banyaknya sengketa lahan, pelanggaran Hak Asasi Manusia, resistensi warga, dan ketidakjelasan terkait apa dan siapa yang paling diuntungkan dari sebuah proyek pembangunan. Oleh sebab itu, daripada kita terlalu bersitegang terkait perbedaan developmentalisme dengan neoliberalisme, setidaknya keduanya dapat disatukan dalam satu corak yang sama yaitu pembangunan yang bersifat teknokratis.

Menggali Pustaka Studi Implementasi dalam Proyek Jalan Tol Solo-Yogyakarta

Berdasarkan paradigma pembangunan di era Jokowi yang dijelaskan sebelumnya, dapat dipahami bahwa keberadaan jalan tol dinilai mampu menjadi solusi dalam mengatasi ketimpangan daerah dengan menyediakan akses pintas bagi mobilitas masyarakat. Terlebih lagi, dengan lebih dari 270 juta penduduk (BPS, 2021), tentunya menimbulkan beragam

aktivitas yang perlu diakomodasi melalui konektivitas antardaerah. Di Pulau Jawa, konektivitas antardaerah mulai dibangun melalui proyek Jalan Tol Trans Jawa yang membentang dari Daerah Merak, Banten s.d. Daerah Ketapang, Banyuwangi (Idris, 2016). Salah satu ruas jalan tol tersebut adalah proyek ruas Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA-Kulon Progo.

Menurut *Press Release* PT. Jasa Marga (Persero) Tbk. (2020), Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA-Kulon Progo akan dibangun sepanjang 96,57 Km dengan menelan biaya investasi sebesar Rp26,6 triliun. Secara umum, apabila mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2005 tentang Jalan Tol Pasal 2, pembangunan jalan tol ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi distribusi pelayanan guna menaikkan pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Rencananya, proyek ini dimulai pada pertengahan tahun 2020 dengan pembuatan Izin Penetapan Lokasi; lalu dilanjutkan dengan program pembebasan lahan sampai tahun 2022; kemudian memasuki proses konstruksi sampai tahun 2024; dan terakhir, pelaksanaan masa operasional yang diperkirakan dimulai pada tahun 2025 (Sekretariat Bappeda Gunung Kidul, 2020). Dalam konteks regulasi, proyek ini diatur dalam Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Nomor 206 Tahun 2020 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta di DIY yang tertulis melewati sekitar 14 Desa di Provinsi Yogyakarta.

Sejatinya, pembangunan infrastruktur yang menelan biaya besar dan berdampak meluas kepada masyarakat, seperti Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA-Kulon Progo, perlu diawasi dan dikaji implementasinya untuk mengurangi penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi di lapangan. Formulasi ataupun perencanaan kebijakan yang apik tidak akan tereksekusi dengan matang apabila implementasinya masih nihil. Oleh karena itu, subbab ini akan mengupas aneka pustaka terkait studi implementasi kebijakan sebagai landasan pengetahuan dalam menganalisis pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA-Kulon Progo.

Hal yang menarik adalah terdapat banyak model analisis terkait implementasi kebijakan dalam melihat keberhasilan suatu proyek. Di antaranya model-model analisis milik Edward, Grindle, dan Mazmanian & Sabatier (Mubarok et al, 2020). Dalam model analisis milik Edward, ia memandang bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan berdasarkan empat variabel yang terdiri dari proses komunikasi, sumber daya, perilaku birokrat, dan struktur birokrasi. Sementara itu, Grindle menekankan bahwa keberhasilan suatu implementasi dapat dilihat dari dua variabel, yaitu kesesuaian desain kebijakan dengan implementasi di

lapangan dan ketercapaian tujuan dalam pelaksanaan kebijakan. Terakhir, terdapat Mazmanian & Sabatier yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu karakteristik masalah (mudah atau tidaknya suatu masalah dikendalikan), proses pelaksanaan kebijakan, dan variabel lingkungan (variabel di luar sistem kebijakan yang memengaruhi proses implementasi, seperti faktor-faktor politik).

Berdasarkan eksplorasi terhadap ketiga model analisis implementasi di atas, Mubarok et al (2020) menyimpulkan bahwa sebenarnya terdapat empat faktor pokok yang memengaruhi keberhasilan suatu kebijakan, yaitu konten kebijakan, proses pelaksanaan kebijakan, konteks kebijakan, dan ketercapaian tujuan. Faktor konten kebijakan melihat kesesuaian ekspektasi dengan realita kebijakan di lapangan. Sementara itu, proses pelaksanaan kebijakan melihat beberapa aspek tambahan, seperti ketersediaan kebijakan turunan, struktur birokrasi yang menangani, dan komunikasi antaraktor. Kemudian, konteks kebijakan berisikan beberapa aspek yang dirasa mampu memengaruhi pelaksanaan kebijakan, seperti pengaruh kekuasaan dan kepentingan aktor-aktor yang terlibat. Terakhir, komponen ketercapaian tujuan dilakukan untuk mengidentifikasi capaian yang telah diperoleh dari kebijakan yang ditetapkan dengan memperhatikan dampak yang dirasakan dan tingkat perubahan yang dicapai. Hasil identifikasi ini akan dibandingkan dengan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Maka dari itu, analisis faktor-faktor keberhasilan implementasi kebijakan terhadap pembangunan proyek Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA-Kulon Progo dapat dilihat pada subbab berikutnya.

Melihat Tolak Ukur Implementasi Kebijakan Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA-Kulon Progo

Berdasarkan model yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam Nugroho (2009), Prabowo et al (2014) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan berjalan selaras dari kebijakan, pelaksana, dan kinerja kebijakan ketika terdapat beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan tersebut, di antaranya adalah:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kejelasan isi kebijakan tertuang jelas dalam beberapa dokumen perencanaan, baik skala daerah maupun nasional. Sebagaimana tertuang dalam dokumen RPJMN 2015 - 2019 tentang Kegiatan Strategis Infrastruktur Jangka Menengah Nasional di Provinsi DIY Perhubungan Udara dan Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah DIY

Tahun 2017 - 2022, pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA-Kulon Progo merupakan program strategis pembangunan sarana prasarana yang termasuk kelompok pembangunan infrastruktur pengembangan jalan bebas hambatan. Selain itu, rencana pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA-Kulon Progo juga sudah tertuang dalam Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 206 Tahun 2020 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta di DIY. Berdasarkan pengumuman oleh Tim Persiapan Nomor 590/0001282 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Jawa Tengah, tujuan pembangunan ini adalah (1) Untuk meningkatkan aksesibilitas, konektivitas, dan kapasitas jaringan jalan antarwilayah di Provinsi Jawa Tengah dan DIY; (2) Untuk mengurai kemacetan di Wilayah Solo dan DIY dengan memberikan alternatif pengguna jalan; dan (3) Untuk mendorong minat swasta dan masyarakat dalam rangka pengembangan wilayah.

Pada dokumen ini, segala kebutuhan persiapan perencanaan pembangunan jalan tol telah dijabarkan secara jelas, rinci, dan bertahap. Isi dari dokumen perencanaan tersebut sudah memuat rumusan hasil implementasi kebijakan pembangunan jalan tol, seperti tindak lanjut permohonan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta di DIY, pembentukan Tim Persiapan, hasil konsultasi publik, dasar hukum yang melandasi pembangunan, dan peta lokasi rencana pembangunan jalan tol.

2. Sumber Daya (Modal/Pendanaan)

Konsorsium PT Daya Mulia Turangga-PT Gama Group bersama dengan PT Jasa Marga (Persero) Tbk dan PT Adhi Karya (Persero) Tbk untuk pembangunan jalan tol ini menandakan adanya bentuk kerjasama antara pihak swasta dan BUMN yang tetap berada di bawah pengawasan pemerintah. Konsorsium yang melibatkan pihak swasta (PT Daya Mulia dan PT Gama Group) memberikan penekanan bahwa pendanaan lebih besar berada di tangan swasta. Kedua pihak swasta ini memimpin konsorsium antara swasta dan BUMN dalam pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA-Kulon Progo. Akibatnya, saham sebesar 51% dikuasai oleh PT Daya Mulia Turangga dan PT Gama Group. Akan tetapi, pelaksanaan pembangunannya tetap di bawah pengawasan pemerintah. Selain itu, konsorsium ini menghasilkan penandatanganan perjanjian perusahaan, perjanjian penjaminan, serta perjanjian progres jalan tol. Harapannya, pelaksanaan konsorsium ini

dapat meningkatkan percepatan dan kelancaran implementasi pembangunan mega proyek jalan tol, terutama dalam aspek pendanaan. Namun, tantangan sejatinya adalah langkah-langkah agar dana yang telah digelontorkan mampu dimanfaatkan sebaik mungkin sehingga dapat menghindari terjadinya penyelewengan dana.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Wacana pembangunan jalan tol bermula ketika Pemerintah Daerah DIY mengajukan syarat khusus kepada pemerintah pusat mengenai rencana pembangunan ruas Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA-Kulon Progo, yakni dengan membentuk jalan tol berupa jalan layang. Keputusan ini disanggupi oleh pemerintah pusat dan telah mencapai kesepakatan. Pada tahap pengadaan tanah dibagi menjadi dua fase, yakni tahap persiapan dan tahap pelaksanaan. Tahapan persiapan yang mencakup aktivitas pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal, konsultasi publik, penetapan lokasi, hingga pengumuman penetapan lokasi dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan pihak swasta berperan dalam aspek pembiayaan dan pendanaan infrastruktur sebagai bentuk Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha.

Pembagian kerja antara lembaga, dinas, kementerian, dan lembaga pelaksana perlu diatur secara jelas dan sesuai dengan undang-undang yang mengatur. Pelaporan kinerja dari seluruh pemangku kepentingan kepada pemerintah dapat mempermudah implementasi kebijakan pembangunan tol sehingga tugas dan kewenangan yang dilimpahkan kepada masing-masing pihak tetap pada satu komando dan payung hukum. Alhasil, hal ini dapat mempermudah komunikasi dan koordinasi terkait kendala dan hambatan yang ditemui ketika berada di lapangan dan saling mengetahui progres masing-masing pihak.

4. Komitmen Para Pelaksana

Seperti yang sudah disepakati sebelumnya, Gubernur DIY, Sri Sultan Hamengku Buwono X, memberikan syarat pembangunan jalan tol kepada pemerintah pusat. Syarat ini diantaranya adalah upaya tetap untuk menjaga kelestarian situs-situs sejarah yang dilalui jalan tol, meminimalisasi pembangunan jalan tol yang memakan lahan pertanian, memacu pertumbuhan ekonomi masyarakat, dan jangan ada pemisahan kepentingan

komunitas di masyarakat. Keempat syarat ini akhirnya disepakati oleh pemerintah pusat dan besar harapan untuk mampu diimplementasikan dalam proses pembangunannya. Baik pihak swasta, BUMN, maupun pihak pelaksana lain harus bisa menghindari kemungkinan-kemungkinan risiko terjadinya penyelewengan sehingga dapat membangun kepercayaan dan meminimalisasi mispersepsi dari berbagai pihak, terkhusus rakyat. Satu hal yang perlu menjadi perhatian, bahwa implementasi pengawasan terhadap pembangunan jalan belum terlihat optimal. Terlihat dari adanya kendala birokrasi pada level sektoral, seperti Dinas Perhubungan dan PUPR. Disamping itu, tupoksi Polri, yakni pengawasan dan penindakan pelanggaran hukum, sedangkan pada level kebijakan dan perencanaan tol ada pada lembaga lainnya. Hal ini berimplikasi pada perlunya menyamakan persepsi lintas aktor.

5. Komunikasi Antaraktor

Seluruh aktor terkait sangat perlu membangun komunikasi dengan pihak-pihak terdampak, seperti pemerintah daerah, organisasi daerah, ataupun warga sekitar. Hal ini ditunjukkan dengan dimulainya tahapan persiapan dengan melakukan konsultasi publik. Pembangunan jalan tol telah melalui proses ini dan membuahkan hasil yang beragam. Sebagian masyarakat menyatakan setuju dan sebagian lainnya menyatakan penolakan (baca pada subjudul Tantangan Abadi Pembangunan). Oleh karena itu, proses komunikasi antara pemerintah-pihak swasta dan warga perlu diutamakan. Dengan komunikasi yang baik, keberhasilan proyek juga dapat tercapai dengan apik.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Lingkungan ekonomi yang mendukung berarti pembangunan harus memperhatikan pertumbuhan perekonomian masyarakat sekitar. Jangan sampai dengan adanya pembangunan ini justru menguntungkan beberapa pihak saja sedangkan masyarakat lokal, selaku pihak paling terdampak, tidak mendapatkan manfaat dari pembangunan ini. Pada aspek lingkungan sosial, pembangunan harus memperhatikan kesejahteraan masyarakat asli. Oleh sebab itu, pemerintah perlu melakukan sosialisasi publik yang menyeluruh dan diikuti oleh perwakilan masyarakat lokal sebagai bentuk pertanggungjawaban atas lahan yang diambil alih untuk kepentingan publik. Terakhir yaitu lingkungan politik, dimana

para kelompok kepentingan perlu memberikan dukungan penuh dalam lingkungan politik, seperti pemerintah daerah dan pusat yang terus melakukan pemantauan terkait progress pembangunan jalan tol.

Tantangan dan Hambatan Abadi Pembangunan

Implementasi kebijakan tidak akan pernah tidak diiringi oleh beragam tantangan yang hadir di lapangan. Ragam tantangan ini bisa muncul sebagai bentuk penolakan dari masyarakat ataupun adanya penyimpangan dari aktor-aktor yang terlibat. Berikut penulis paparkan beberapa tantangan pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta yang harus diwaspadai agar pembangunan dapat benar-benar berjalan dengan lancar dan dirasakan penuh kebermanfaatannya oleh rakyat.

1. Hambatan Komunikasi dan Penolakan Warga

Berdasarkan desain rencana Sekretariat Bappeda Gunung Kidul di situs web resminya, kegiatan pembebasan lahan atau alih kepemilikan lahan dimulai pada tahun 2020 – 2022. Namun, berdasarkan pemberitaan daring, terdapat beberapa warga yang sepertinya masih menolak proyek ini. Pada 24 Juni 2019, setelah melalui diskusi dan perundingan yang cukup panjang bersama Sri Sultan Hamengkubuwono X, Dirjen Bina Marga Kementerian PUPR Sugiyarto menyatakan bahwa proyek Jalan Tol Solo-Yogyakarta bersih dari penolakan (Kinanti, 2019). Namun, pada 29 Mei 2021, terungkap bahwa masih terdapat sepuluh pemilik petak tanah yang belum menandatangani persetujuan ganti rugi dari pihak-pihak terkait (Prakoso, 2021).

Penolakan warga di atas menunjukkan bahwa sampai saat ini masih banyak warga yang belum menyetujui secara penuh rencana pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta. Penolakan-penolakan ini tetap perlu didengarkan; jangan sampai dibungkam. Berkaca pada proyek yang juga berdampak besar, yaitu pertambangan di Daerah Jomboran, Sleman, partisipasi atau pelibatan warga terhadap keputusan suatu proyek merupakan dasar legitimasi yang penting (Wardhana, 2021, dalam Nugraheni & Hafilda, 2021). Proses pelibatan warga yang baik dapat dilihat dengan adanya pengikutsertaan seluruh elemen warga tanpa adanya pengucilan terhadap warga-warga yang menolak. Pelibatan warga dalam proses pengambilan keputusan menjadi penting mengingat penduduk sekitar merupakan pihak yang benar-benar terdampak secara langsung terhadap proyek-proyek

pembangunan. Harapannya, ragam penolakan terhadap pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta tersebut dapat diakomodasi, dimediasi, dan dicarikan solusi terbaik yang bermanfaat bagi rakyat ataupun pemerintah tanpa adanya tindakan-tindakan intervensi ataupun represif.

2. **“Lahan Basah” Proyek Pembangunan Infrastruktur**

Sudah menjadi pola lama bahwa proyek-proyek pembangunan infrastruktur di Indonesia selalu menjadi “lahan basah” bagi para koruptor. Penganggaran dana yang begitu besar dan skema PPP yang diterapkan menjadi pemantik bagi tikus-tikus berdasar untuk beraksi. Berdasarkan laporan Komisi Pemberantasan Korupsi, terdapat 36 kasus korupsi infrastruktur sepanjang tahun 2020 hingga bulan Maret 2021 (Fadli, 2021). Menurut Pambagio (2021) dalam Fadli (2021), korupsi pada pembangunan infrastruktur akan sangat berpengaruh serius terhadap kualitas pekerjaan dan justru mendorong tingginya biaya operasi dan perawatan. Sayangnya, walaupun tindak korupsi menjadi momok yang besar dan sudah seharusnya ditangani hingga ke akar-akarnya, masih saja terdapat beberapa hambatan yang menyebabkan aksi-aksi korupsi sangat susah untuk ditangani.

Menurut Setiadi (2018), kompleksitas penghambat penanganan korupsi melibatkan hambatan struktural, kultural, instrumental, dan manajemen. Hambatan struktural sering kali bersumber dari aktor-aktor terkait yang hanya mementingkan egoisme sektoralnya dengan mengajukan dana secara berlebihan yang ternyata akan kembali ke kantong aktor tersebut. Hambatan kultural berkaitan dengan perasaan sungkan ataupun takut yang dimiliki oleh aparatur negara apabila melihat tindakan korupsi di lingkungannya. Kurangnya komitmen dan keberanian dalam tubuh pemerintah untuk menindak aksi korupsi justru menjadi bumerang yang merugikan aktor itu sendiri dan rakyat yang katanya diwakili. Hambatan instrumental berhubungan dengan peraturan-peraturan yang terkadang masih tumpang tindih sehingga menyulitkan penghukuman tindak korupsi tersebut. Selain itu, lemahnya pengawasan dan minimnya barang bukti juga menjadi hambatan instrumental yang menyusahakan pemberantasan korupsi. Terakhir, hambatan manajemen menunjukkan bahwa prinsip-prinsip manajemen, seperti pengerjaan yang akuntabel dan transparan, tidak diperhatikan oleh para aktor. Sangat besar kemungkinan

bahwa aktor-aktor tersebut menutupi berbagai keputusan yang di baliknya hanya menguntungkan segelintir orang. Dengan demikian, sudah seharusnya hambatan-hambatan ini perlu diwaspadai dan dipangkas dalam berbagai proyek, khususnya pembangunan infrastruktur yang sering kali menjadi lahan basah bagi para tikus berdasi.

Menanyakan Kembali Peruntukan Jalan Tol sebagai Barang Publik

Sejatinya, muara terakhir dari kehadiran fasilitas publik berupa jalan tol adalah adanya aksesibilitas publik yang inklusif, kemampuan dalam meningkatkan perekonomian sekaligus kesejahteraan, serta menurunkan angka ketimpangan dan kemiskinan di wilayah yang terdampak. Mengingat tingginya nilai kebermanfaatan jalan tol bagi publik, maka tidak heran jika pemerintah mengupayakan berbagai cara termasuk dalam mencari dana untuk menutup ongkos pembangunan dan operasional. Maka dari itu, muncullah beberapa skema, seperti menambah utang negara atau melakukan kerja sama dengan swasta melalui sistem PPP (Kristianto, 2014). Dengan masuknya peran sektor privat dalam pembangunan infrastruktur, perlahan definisi ruang publik yang seharusnya dikelola untuk membuka akses bagi seluruh masyarakat cenderung menyempit. Kekuasaan privat menyelip ke dalam sistem pemakaian ruang yang dapat diakses publik sehingga terdapat pengontrolan dan pembatasan tertentu atas nama kepentingan pribadi atau segelintir orang saja (Nemeth & Schmidt, 2011). Ruang yang dapat diakses publik harus inklusif secara universal dan mendorong interaksi di antara sekumpulan pengguna yang beragam sebanyak mungkin (Kohn, 2004; Németh dan Schmidt, 2007; Young, 2000).

Peran sektor privat yang berkontribusi dalam pembangunan melalui pendanaan menyebabkan dirinya juga memiliki hak dalam penentuan tarif tol. Hasil tarif yang diterima pemerintah maupun swasta berasal dari kantong masyarakat agar uang yang sudah digelontorkan bisa diperoleh kembali dengan untung yang sudah dikalkulasikan. Pada titik inilah rawan adanya perbedaan kepentingan antara publik dan swasta, dimana sektor publik bergerak atas dasar mandat konstitusi sedangkan swasta bergerak atas dasar pencarian profit. Berdasarkan hal diatas, dapat kita katakan bahwa pembangunan jalan tol ini harus memastikan terjaminnya nilai kepublikan, seperti transparansi, sekalipun pembangunannya melibatkan pendanaan dari sektor swasta. Bagaimanapun juga, jalan tol adalah barang publik yang harus dipastikan memberi kebermanfaatan yang seluas-luasnya pada publik.

Permasalahan lain adalah berkenaan dengan kurangnya transparansi dan akuntabilitas dibalik terlaksananya proyek pembangunan infrastruktur. Keterbukaan informasi mengenai nilai buku, laporan keuangan, sistem pengadaan barang-jasa, hingga transparansi mengenai pemenang tender masih sepi dalam diskursus dan publikasi di masyarakat. Hal tersebut tentu saja menimbulkan kecurigaan bahwa terselip motif sosial dan ekonomi perorangan yang mencoba mengais keuntungan dari proyek infrastruktur yang ditujukan bagi publik.

Berefleksi dari hal di atas, bukankah kebermanfaatan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA-Kulon Progo juga seharusnya masuk dalam daftar utama diskursus publik? Swasta bisa saja mendominasi struktur pembagian hasil dan menggerogoti hingga formulasi kebijakan maupun implementasi kebijakan pembangunan jalan tol. Mulai dari tanggung jawab daerah untuk melakukan pembebasan lahan dan menjamin kesejahteraan para masyarakat yang harus pindah, memastikan tarif jalan tol yang berkeadilan, serta menjamin keterlibatan publik dalam fasilitas sepanjang jalan tol yang disediakan tanpa mendiskriminasi dari sisi penghasilan, dan aspek lain yang berpotensi digantikan oleh sektor privat. Pada akhirnya, semangat pembangunan era Jokowi yang dikemas dalam “*New-Developmentalism*” mengarah pada neoliberalisme dan berpotensi gagal menjadikan pembangunan infrastruktur sebagai solusi terhadap pemerataan kesejahteraan masyarakat.

Maka dari itu, perlu adanya *re-mapping* perencanaan pembangunan yang secara terperinci membahas mengenai arah skema PPP yang diusung dalam rencana proyek pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA-Kulon Progo yang akan dibangun. Urgensi peruntukan infrastruktur kepada publik harus dibarengi dengan penjaminan kesejahteraan bagi masyarakat yang direlokasi karena pembebasan lahan, di mana peran masing-masing organisasi publik dan swasta dipublikasikan dan disosialisasikan dengan jelas kepada masyarakat luas untuk meningkatkan kepercayaan terhadap skema PPP. Pengelolaan tanah dan bumi Yogyakarta-Solo harus sepenuhnya diperuntukkan bagi kesejahteraan masyarakat tanpa memberi batas bagi kelas sosial mana pun dalam mengakses “olahan” negara terhadap tanah dan bumi melalui pembangunan jalan tol. Terakhir yang tidak kalah penting adalah hadirnya analisis sosiologis, ekonomi politik, historis, ataupun kebudayaan dalam pembahasan mengenai pembangunan jalan tol. Di setiap pembangunan, kita tidak hanya berurusan dengan material, pendanaan, maupun hal teknis lainnya. Lebih dari itu, kita juga membicarakan nasib serta kesejahteraan manusia yang merupakan poros utama pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel Jurnal

- Ekayanta, F. B. (2019). Ideology and Pragmatism: Discourse Factors in Infrastructure Development in Indonesia's Jokowi-JK Era. *Jurnal Politik*, 4(2), 297-328.
- Heo, I. (2015). Neoliberal developmentalism in South Korea: Evidence from the green growth policy-making process. *Asia Pacific Viewpoint*, 56(3), 351-364.
- Heryanto, A. (2006). "Kiblat dan Beban Ideologis Ilmu Sosial Indonesia". *In Ilmu Sosial dan Kekuasaan di Indonesia*. Jakarta. Equinox Publishing Indonesia
- Irwan, A. (2006). "Dalil Kelembagaan Dalam Pengelolaan Sumber Daya". *In Ilmu Sosial dan Kekuasaan di Indonesia*. Jakarta. Equinox Publishing Indonesia
- Kristianto. (2014). *Dinamika Implementasi Public Private Partnership Sektor Jalan Tol*. LIPI Press, hlm. 55-88.
- Li, T. M. (2012). *The will to improve: perencanaan, kekuasaan, dan pembangunan di Indonesia*. Yogyakarta. Marjin Kiri.
- Madra, Y. M., & Adaman, F. (2014). Neoliberal reason and its forms: De-politicisation through economisation. *Antipode*, 46(3), 691-716.
- Mubarok et al. (2020). Policy Implementation Analysis: Exploration of George Edward III, Marilee S Grindle, and Mazmanian and Sabatier Theories in the Policy Analysis Triangle Framework. *Journal of Public Administration Studies Vol. 5, No. 1*, 33 - 38.
- Németh, J., & Schmidt, S. (2011). The privatization of public space: modeling and measuring publicness. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 38(1), 5–23. <https://doi.org/10.1068/b36057>
- Pembangunan Infrastruktur. LIPI Press, hlm. 55-88. Németh, J., & Schmidt, S. (2011). The privatization of public space: modeling and measuring publicness. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 38(1), 5–23. <https://doi.org/10.1068/b36057>
- Prabowo, A., Rengga, A., & Marom, A. (2014). Implementasi Kebijakan Pembangunan Jalan Tol Semarang-Bawen. *Journal of Public Policy and Management Review*, 3(4), 228-239.
- Ridha, M. (2018). *Melawan Rezim Infrastruktur Studi Ekonomi Politik*. Makassar. Carabaca Makassar.

- Salim, W., & Negara, S. D. (2018). Infrastructure Development under the Jokowi Administration: Progress, Challenges and Policies. In *The Indonesian Economy in Transition* (pp. 239-265). ISEAS Publishing.
- Setiadi, W. (2018). Korupsi di Indonesia (Penyebab, Bahaya, Hambatan dan Upaya Pemberantasan, Serta Regulasi). *Legislasi Indonesia Vol. 15 No. 3*, 249 - 262.
- Warburton, E. (2016). Jokowi and the new developmentalism. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 52(3), 297-320.

Laman Berita dan/atau Unggahan Resmi

- Badan Pusat Statistik RI. (2021, Januari 21). www.bps.go.id. Retrieved Mei 30, 2021, from [www.bps.go.id/news: Badan Pusat Statistik \(bps.go.id\)](http://www.bps.go.id/news:Badan_Pusat_Statistik_(bps.go.id))
- Bappenas. (2019). Rancangan Teknokratik: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 18 Juli 2019. Diakses dari: bappenas.go.id
- Bidang IKP. (2020, Agustus 25). Konsultasi Publik Pengadaan Tanah Tol Solo-Yogyakarta Usai, Ini Tahapan Selanjutnya. Diakses pada 1 Juni 2021, dari [Konsultasi Publik Pengadaan Tanah Tol Solo-Yogyakarta Usai, Ini Tahapan Selanjutnya - Pemerintah Provinsi Jawa Tengah \(jatengprov.go.id\)](http://jatengprov.go.id)
- Dishub Jogjaprov. (2019, Februari 7). Rencana Pembangunan Jalan Tol Bawen-Yogya dan Yogya-Solo, Ini Syarat yang Diajukan Pemda DIY. Diakses pada 1 Juni 2021, dari [Rencana Pembangunan Jalan Tol Bawen - Yogya dan Yogya - Solo, Ini Syarat yang Diajukan Pemda DIY \(jogjaprov.go.id\)](http://jogjaprov.go.id)
- Fadli, A. (2021, Maret 16). www.kompas.com/properti/read. Retrieved Juni 1, 2021, from [www.kompas.com: Ada 36 Kasus Korupsi Infrastruktur, Pengamat Minta Kementerian PUPR Bentuk Tim Whistle Blower Halaman all - Kompas.com](http://www.kompas.com:Ada_36_Kasus_Korupsi_Infrastruktur,_Pengamat_Minta_Kementerian_PUPR_Bentuk_Tim_Whistle_Blower_Halaman_all_-_Kompas.com)
- Harian Jogja. (2020, 22 Januari). Ini Tiga Alasan Pemerintah Bangun Megaproyek Tol Jogja-Solo. Retrieved Juni 01, 2021, from [Ini Tiga Alasan Pemerintah Bangun Megaproyek Tol Jogja-Solo - Harianjogja.com](http://harianjogja.com)
- Humas Pemda DIY. (2020, Juli 10). Pembangunan Fisik Tol Yogya-Solo Ditargetkan Mulai Agustus 2022. Diakses pada 1 Juni 2021, dari [Pembangunan Fisik Tol Yogya-Solo Ditargetkan Mulai Agustus 2022 - Berita | Portal Pemda DIY \(jogjaprov.go.id\)](http://jogjaprov.go.id)

- Humas DIY. (2019, Februari 4). Pemda DIY Sepakat Tol Elevated Dibangun dengan Beberapa Syarat. Diakses pada 1 Juni 2021, dari [Pemda DIY Sepakat Tol Elevated Dibangun Dengan Beberapa Syarat - Berita | Portal Pemda DIY \(jogjaprov.go.id\)](#)
- Idn Financials. (2020, September 10). 51% Saham Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA Dikuasai Swasta. Diakses pada 1 Juni 2021, dari [51% saham jalan tol Solo-Yogyakarta-NYIA dikuasai swasta | IDNFinancials](#)
- Idris, M. (2016, Oktober 18). *finance.detik.com*. Retrieved Mei 30, 2021, from [finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis: Jokowi Ingin Merak-Banyuwangi 1.200 Km Tersambung Tol di 2019, Ini Rinciannya \(detik.com\)](#)
- Kemenkeu. (2020). Pemerintah Siapkan Anggaran Infrastruktur Rp417,8 Triliun untuk Tahun 2021. Kementerian Keuangan RI, 17 November 2020. Retrieved Mei 29, 2021, from [Pemerintah Siapkan Anggaran Infrastruktur Rp417,8 Triliun untuk Tahun 2021 \(kemenkeu.go.id\)](#)
- Kinanti, K. P. (2019, Juni 24). *ekonomi.bisnis.com/read*. Retrieved Mei 30, 2021, from [ekonomi.bisnis.com: Clear Tidak Ada Penolakan, Proyek Jalan Tol Solo-Jogja Mulai Digas! - Ekonomi Bisnis.com](#)
- Nugraheni & Hafilda. (2021, Maret 31). *www.balairungpress.com/2021/03*. Retrieved Mei 30, 2021, from [www.balairungpress.com: Izin Buram, Partisipasi Timpang, Tambang Jomboran Tetap Jalan | Balairungpress](#)
- Pertana, P. R. (2019, Juni 20). Sri Sultan: Saya Nggak Melarang Dibangun Tol, Asal... Diakses pada 1 Juni 2021, dari [Sri Sultan: Saya Nggak Melarang Dibangun Tol, Asal.... \(detik.com\)](#)
- Prakoso, T. S. (2021, Mei 29). *semarang.bisnis.com/read*. Retrieved Mei 30, 2021, from [semarang.bisnis.com: Kelanjutan Ganti Rugi Tol Solo-Yogyakarta, Begini Perkembangannya \(bisnis.com\)](#)
- PT. Jasa Marga (Persero) Tbk. (2020, September 9). *www.jasamarga.com/public*. Retrieved Mei 30, 2021, from [www.jasamarga.com: PT Jasa Marga](#)
- Pustralnews. (2021, Januari 26). Diskusi Antisipasi Pembangunan Jalan Tol di Yogyakarta. Diakses pada 1 Juni 2021, dari [Diskusi Antisipasi Pembangunan Jalan Tol di Yogyakarta – Pusat Studi Transportasi dan Logistik UGM](#)

- Sekretariat Bappeda Gunung Kidul. (2020, Juni 29). bappeda.gunungkidulkab.go.id/2020/06. Retrieved Mei 30, 2021, from bappeda.gunungkidulkab.go.id: Menyongsong Proyek Strategis Nasional Tol Solo Yogya Bawen – BAPPEDA GUNUNGKIDUL (gunungkidulkab.go.id)
- Tribun Jogja. (2021, Maret 27). jogja.tribunnews.com/2021/03/27. Retrieved from jogja.tribunnews.com: Inilah Tiga Seksi Jalan Tol Solo-Jogja Hingga Yogyakarta International Airport - Tribun Jogja (tribunnews.com)
- Wardana, R. Y. (2020, Desember 15). www.gridoto.com/read. Retrieved Mei 30, 2021, from www.gridoto.com: Terungkap! Masih Ada Warga Terdampak Pembangunan Jalan Tol Yogyakarta-Solo Belum Dapat Uang Ganti Rugi, Ini Penjelasan - GridOto.com
- Wardana, R. Y. (2021, Maret 17). www.gridoto.com/read. Retrieved Mei 30, 2021, from www.gridoto.com: Proyek Jalan Tol Yogyakarta-Solo Hadapi Masalah dari Warga Sekitar, Apa Persoalannya? - GridOto.com
- Wicaksono, P. (2019, Juli 4). Sultan HB X Tak Menolak Tol, Asal Empat Hal Ini Jadi Perhatian. Diakses pada 1 Juni 2021, dari Sultan HB X Tak Menolak Tol, Asal Empat Hal Ini Jadi Perhatian - Bisnis Tempo.co

Peraturan Perundang-Undangan

- Keputusan Gubernur DIY Nomor 206 Tahun 2020 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta di DIY
- Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 206/KEP/2020 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta di Daerah Istimewa Yogyakarta
- Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2005 tentang Jalan Tol
- Pengumuman oleh Tim Persiapan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Jawa Tengah Nomor: 590/000182 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta di Provinsi Jawa Tengah
- Press Release PT JASA MARGA (Persero) Tbk. No. 125/2020 Tanggal 9 September 2020 tentang Konsorsium Swasta-BUMN Tandatangani PPJT & Penjaminan Proyek Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA Kulon Progo