

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERUBAHAN STATUS IZIN PEMAKAIAN TANAH (SURAT IJO) MENJADI HAK MILIK/HAK GUNA BANGUNAN (STUDI PADA BPKAD KOTA SURABAYA)

Muhammad Iqbal Baihaqi, Tjitjik Rahaju

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Negeri Surabaya

ABSTRAK

ARTICLE INFO

Article history:

Received Juli, 2025

Revised Juli, 2025

Accepted Juli, 2025

Available online Juli, 2025

Email:

muhammadiqbal.20102@mhs.unesa.ac.id

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.
Copyright © 2023 by Author. Published by Triwikrama

Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan perubahan status Izin Pemakaian Tanah (Surat Ijo) menjadi Hak Milik (SHM) atau Hak Guna Bangunan (HGB) di Kota Surabaya, dengan fokus pada peran Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD). Kebijakan ini diatur dalam Perda Nomor 16 Tahun 2014 dan Perwali Nomor 88 Tahun 2022, yang bertujuan memberikan kepastian hukum bagi warga sekaligus mengoptimalkan pengelolaan aset daerah. Namun, implementasinya menghadapi berbagai kendala, seperti ketidaksesuaian antara tujuan kebijakan dan persepsi masyarakat, keterbatasan sumber daya, serta dinamika politik dan sosial yang kompleks. Teori implementasi Van Meter dan Van Horn (1975) digunakan untuk menganalisis enam variabel kritis: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik instansi pelaksana, komunikasi antarorganisasi, sikap pelaksana, dan lingkungan eksternal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun kerangka

hukum telah jelas, kebijakan ini belum berjalan optimal akibat resistensi masyarakat, miskomunikasi, dan sikap birokrasi yang terlalu legalistik. Selain itu, isu Surat Ijo sering dimanfaatkan sebagai alat kampanye politik, menimbulkan ekspektasi yang tidak realistis. Studi ini menyoroti perlunya pendekatan yang lebih inklusif, transparan, dan adaptif untuk menyelesaikan konflik agraria yang berkepanjangan.

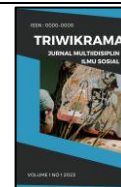
Kata Kunci: Implementasi kebijakan, Surat Ijo, Hak Milik, Hak Guna Bangunan, BPKAD Surabaya, konflik agraria.

ABSTRACT

This study examines the implementation of the policy to convert Land Use Permits (known as *Surat Ijo*) into Freehold Title (SHM) or Building Use Rights (HGB) in Surabaya City, focusing on the role of the Regional Financial and Asset Management Agency (BPKAD). The policy is regulated under Regional Regulation No. 16 of 2014 and Mayor Regulation No. 88 of 2022, which aim to provide legal certainty for residents while optimizing regional asset management. However, its implementation faces various challenges, including discrepancies between policy objectives and public perceptions, limited resources, and complex political and social dynamics. The policy implementation theory by Van Meter and Van Horn (1975) is used to analyze six critical variables: policy size and objectives, resources, characteristics of implementing agencies, inter-organizational

*Corresponding author

E-mail addresses: muhammadiqbal.20102@mhs.unesa.ac.id



communication, implementers' attitudes, and external environment. The findings indicate that despite a clear legal framework, the policy has not been optimally implemented due to public resistance, miscommunication, and overly legalistic bureaucratic attitudes. Additionally, the *Surat Ijo* issue is frequently politicized during election campaigns, creating unrealistic expectations. This study highlights the need for a more inclusive, transparent, and adaptive approach to resolving prolonged agrarian conflicts.

Keywords: *Policy implementation, Surat Ijo, Freehold Title, Building Use Rights, BPKAD Surabaya, agrarian conflict.*

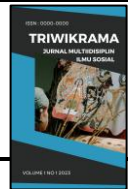
1. PENDAHULUAN

Pengelolaan tanah dan sumber daya alam di Indonesia memiliki peran strategis dalam mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat (Surono, 2017). Sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam, Indonesia menghadapi tantangan besar dalam memastikan bahwa pengelolaan tersebut dilakukan secara adil dan berkelanjutan (Purba et al., 2024). Permasalahan agraria misalnya, konflik agraria di Indonesia ini telah berlangsung sejak masa kemerdekaan hingga saat ini, dipicu oleh ketidakadilan dalam penguasaan tanah dan sumber daya alam (Lubis et al., 2024). Sejak diterapkannya Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang bertujuan untuk redistribusi tanah kepada masyarakat, konflik tetap muncul akibat pelaksanaan kebijakan yang tidak konsisten dan dominasi perusahaan besar dalam penguasaan lahan (Sinaga, 2020). Pada era Orde Baru, pemerintah lebih fokus pada investasi asing yang menyebabkan pengabaian hak-hak masyarakat lokal, sehingga konflik agraria semakin meluas (Lubis et al., 2024). Setelah reformasi 1998, meskipun terdapat upaya untuk memperbaiki kebijakan agraria, konflik terus berlanjut dengan meningkatnya sengketa lahan antara masyarakat dan perusahaan, serta antara masyarakat dengan negara, yang mencakup sektor perkebunan dan kehutanan (Lubis et al., 2024).

Salah satu persoalan agraria yang hingga kini masih berlangsung adalah polemik Izin Pemakaian Tanah (IPT), atau yang lebih dikenal sebagai “Surat Ijo”, di Kota Surabaya (Akbar, 2023). Masalah ini mencuat sejak tahun 1995, ketika Pemerintah Kota Surabaya merencanakan pemutihan kepemilikan tanah di Kelurahan Barata Jaya. Alih-alih memberikan kepastian hak, rencana tersebut justru diikuti dengan usulan perubahan status tanah warga menjadi Hak Pengelolaan Lahan (HPL) oleh pemerintah kota (Akbar, 2023).

Di Kota Surabaya, terdapat sekitar 48.000 persil tanah berstatus Surat Ijo, yang mencakup area seluas kurang lebih 800 hektar dan tersebar di 26 kecamatan. Menurut Pemerintah Kota Surabaya, tanah yang status penguasaannya berasal dari masa kolonial dianggap sebagai aset negara. Tanah-tanah ini, yang kemudian dikenal sebagai tanah surat ijo, diklaim sebagai bagian dari kekayaan negara yang dikelola untuk mendukung kesejahteraan masyarakat Kota Surabaya. Namun, penduduk yang tinggal di atas tanah tersebut merasa telah mendiami wilayah tersebut sejak lama, menyebabkan timbulnya konflik antara kedua belah pihak (Akbar, 2023).

Pemberlakuan Peraturan Daerah Kota Surabaya mengenai Izin Pemakaian Tanah (IPT) memunculkan ketidakpuasan di kalangan penduduk pemilik surat ijo, terutama terkait perlakuan yang dianggap tidak adil dari Pemerintah Kota Surabaya. Tanah yang telah ditempati selama bertahun-tahun dianggap diklaim oleh pemerintah, disertai kewajiban untuk membayar biaya sewa atas penggunaannya. Biaya sewa ini dipandang sebagai salah satu sumber pendapatan tambahan bagi Pemerintah Kota Surabaya (Sukaryanto, 2016).



Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya, yang sering disebut sebagai Perda Pelepasan Aset, menjelaskan bahwa dengan memperhitungkan kemajuan pembangunan dan ekonomi serta untuk memenuhi kebutuhan pemegang Izin Pemakaian Tanah (IPT) agar bisa memperoleh hak atas tanah, diperlukan suatu proses pelepasan tanah yang merupakan aset Pemerintah Kota Surabaya. Berdasarkan Pasal 2 ayat 1, pemerintah daerah mempunyai wewenang, dengan persetujuan DPRD, untuk melepas tanah yang telah diberikan IPT berdasarkan permintaan dari pemegang IPT. Masyarakat Surabaya yang memiliki kartu tanda penduduk berhak mengajukan permintaan pelepasan tanah tersebut (Cesaria & Fifiana, 2018).

Pelaksanaan kebijakan ini menghadapi berbagai kendala yang dapat dianalisis menggunakan teori implementasi Van Meter dan Van Horn (1975). Teori ini relevan karena mampu mengidentifikasi faktor-faktor kritis, seperti komunikasi antarorganisasi, sikap pelaksana kebijakan, serta pengaruh faktor eksternal, seperti kondisi ekonomi, sosial, dan politik. Dalam konteks perubahan status tanah, teori ini memberikan landasan untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan dalam mencapai tujuannya.

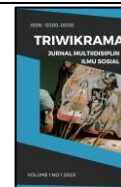
Kendala implementasi kebijakan terlihat dari beberapa aspek. Dari sisi ukuran dan tujuan kebijakan, terdapat ketidaksesuaian antara visi redistribusi tanah yang adil dengan pelaksanaannya. Walaupun kebijakan ini mendukung semangat landreform sesuai Undang-Undang Pokok Agraria, hingga saat ini belum ada pemegang IPT yang berhasil mengubah status tanahnya menjadi Hak Milik atau Hak Guna Bangunan (Muhiddin, 2022). Selain itu, sumber daya kebijakan, seperti alokasi anggaran, tenaga ahli, dan mekanisme hukum yang jelas, masih sangat terbatas. Minimnya transparansi dalam pelaksanaan semakin memperburuk situasi.

Karakteristik badan pelaksana, terutama Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) yang berdasarkan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 90 Tahun 2021 sebagai pihak yang bertugas dalam proses pelepasan aset, juga menjadi sorotan. Menurut Sukaryanto (2016), sekitar 48.000 persil tanah berstatus Surat Ijo di Surabaya, yang mencakup 800 hektar, masih dikenakan retribusi atau sewa kepada Pemerintah Kota Surabaya, meskipun pemiliknya juga membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) kepada pemerintah pusat.

Komunikasi antarorganisasi juga menjadi hambatan signifikan. Koordinasi yang lemah antara pemerintah daerah dan pusat mengakibatkan masyarakat semakin tidak percaya pada pemerintah dan menolak membayar retribusi IPT, yang dianggap sebagai beban tidak adil (Kurniawan, 2021). Sikap pelaksana kebijakan yang kaku dalam mengklaim tanah sebagai aset daerah tanpa memperhatikan hak warga juga memperburuk konflik.

Kondisi ekonomi, sosial, dan politik memperburuk permasalahan terkait retribusi IPT. Dalam situasi ekonomi yang sulit, kewajiban membayar retribusi IPT yang terus meningkat, ditambah dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), menjadi beban berat bagi masyarakat, khususnya bagi mereka yang telah lama menempati tanah Surat Ijo (Akbar, 2023). Di sisi lain, dinamika politik turut mempersulit penyelesaian konflik ini. Selama masa kampanye, para kandidat Wali Kota dan Wakil Wali Kota Surabaya sering menjanjikan solusi atas permasalahan Surat Ijo untuk meraih dukungan politik. Namun, setelah terpilih, janji tersebut tidak diwujudkan, sehingga persoalan ini terus berlarut-larut tanpa penyelesaian yang nyata (Putra, 2015).

Latar belakang masalah tersebut yang menjadikan dasar penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul "Implementasi Kebijakan Perubahan Status Izin Pemakaian Tanah (Surat Ijo) Menjadi Hak Milik/Hak Guna Bangunan (Studi pada BPKAD Kota Surabaya)".



2. TINJAUAN PUSTAKA

Model Impelementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn

Teori implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam jurnal klasik mereka *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* (1975) memberikan landasan konseptual yang sangat penting dalam memahami kompleksitas pelaksanaan kebijakan publik. Dalam kerangka ini, implementasi tidak dipandang sebagai proses mekanis yang terjadi begitu saja setelah suatu kebijakan ditetapkan, melainkan sebagai sebuah proses sosial dan politik yang dinamis. Van Meter dan Van Horn menekankan bahwa pelaksanaan kebijakan publik merupakan hasil dari interaksi berkelanjutan antara aktor-aktor pelaksana, struktur birokrasi, serta kondisi lingkungan yang melingkupinya. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan tersebut diterjemahkan ke dalam tindakan konkret yang sesuai dengan konteks di lapangan (Van Meter & Van Horn, 1975).

Model ini menyoroti enam variabel penting yang saling memengaruhi dalam proses implementasi. Van Meter dan Van Horn menegaskan bahwa implementasi tidak selalu berjalan secara linier dari formulasi ke hasil. Dalam praktiknya, terdapat kemungkinan besar bahwa suatu kebijakan dijalankan sesuai dengan prosedur administratif namun tetap gagal mencapai tujuan, karena desain kebijakan tidak adaptif terhadap realitas di lapangan atau karena terdapat resistensi dari aktor-aktor kunci. Hal ini menandakan bahwa keberhasilan implementasi bukan hanya soal kepatuhan terhadap peraturan, tetapi juga berkaitan erat dengan kecocokan antara kebijakan dengan konteks sosial dan kemampuan adaptasi para pelaksana terhadap dinamika lokal.

Indikator Impelementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn (1975) mengidentifikasi enam elemen utama yang secara langsung memengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik:

a. Ukuran dan tujuan kebijakan

Dalam konteks Sistem Informasi Pertanahan, indikator keberhasilannya mencakup kepuasan masyarakat terhadap pelayanan serta kemudahan dalam menyelesaikan berbagai urusan pertanahan, seperti proses pendaftaran tanah. Tujuan dari penerapan sistem ini adalah untuk menyelenggarakan layanan yang cepat, aman, dan efisien dalam proses pembuatan, pengukuran, pengurusan, hingga pendaftaran yang berkaitan dengan urusan pertanahan.

b. Sumber-sumber kebijakan

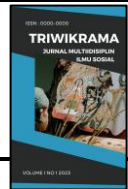
Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh ketersediaan dan pemanfaatan sumber daya yang mendukung, seperti tenaga manusia, anggaran, dan waktu. Aspek-aspek tersebut memegang peran penting dalam menunjang kelancaran proses pelaksanaan kebijakan yang telah dirancang oleh pemerintah. Tanpa dukungan sumber daya yang memadai, kebijakan akan sulit untuk diwujudkan secara efektif. Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan.

c. Ciri-ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana

Lembaga pelaksana yang memiliki struktur organisasi yang jelas, sistem kerja yang efisien, serta sumber daya manusia yang kompeten akan lebih mampu melaksanakan kebijakan secara efektif. Karakteristik ini mencakup profesionalitas, kapasitas administratif, serta kemampuan lembaga dalam mengelola tugas-tugas implementasi secara konsisten.

d. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Komunikasi yang efektif diperlukan untuk memastikan bahwa informasi mengenai isi



kebijakan, tujuan yang ingin dicapai, serta prosedur pelaksanaannya dapat dipahami dengan baik oleh seluruh pihak yang terlibat. Komunikasi yang berjalan lancar memungkinkan adanya koordinasi yang terarah, mengurangi kesalahpahaman, serta memperkuat kesesuaian tindakan antar aktor pelaksana.

e. Sikap para pelaksana

Karakteristik pelaksana mencakup struktur birokrasi, nilai-nilai yang dianut, serta pola hubungan kerja yang berlaku dalam lingkungan birokratis. Dalam konteks ini, sikap yang ditunjukkan oleh pelaksana, seperti kedisiplinan, rasa tanggung jawab, dan komitmen terhadap pelaksanaan kebijakan, menjadi kunci utama agar kebijakan dapat dijalankan secara efektif.

f. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Salah satu indikator keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari pengaruh lingkungan eksternal terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut. Lingkungan eksternal ini mencakup kondisi ekonomi, sosial, dan politik yang berkembang di masyarakat. Ketiga aspek tersebut memiliki peran penting dalam mendukung atau bahkan menghambat jalannya implementasi kebijakan publik.

Dalam penelitian ini, teori implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn digunakan untuk menganalisis proses perubahan status izin pemakaian tanah (surat ijo) menjadi hak milik atau hak guna bangunan di Kota Surabaya, sebagaimana diatur dalam Perda Surabaya No. 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Aset. Relevansi teori ini dalam penelitian ini terletak pada kemampuannya untuk menilai keterkaitan antara desain kebijakan dan realitas pelaksanaannya di lapangan. Kasus perubahan status surat ijo merupakan kasus kebijakan yang tidak hanya melibatkan struktur formal pemerintahan, tetapi juga menyentuh langsung hak-hak masyarakat atas tanah yang telah mereka tempati selama puluhan tahun. Di sinilah pentingnya teori Van Meter dan Van Horn untuk memetakan sejauh mana variabel teknis seperti tujuan kebijakan dan kecukupan sumber daya mendukung atau justru menghambat pelaksanaan kebijakan tersebut.

Namun demikian, penggunaan teori ini juga memiliki keterbatasan, terutama ketika dihadapkan pada konteks kebijakan yang sarat konflik sosial-politik seperti kasus surat ijo. Teori Van Meter dan Van Horn lebih menekankan pada rasionalitas birokrasi dan proses administratif yang bersifat linier, sehingga kurang mampu menangkap kompleksitas hubungan kuasa antara negara dan warga. Dalam kasus surat ijo, akar permasalahan tidak hanya berada pada tataran teknis implementasi, melainkan juga berkaitan erat dengan sejarah panjang penguasaan tanah oleh negara sejak masa kolonial, serta ketimpangan struktur agraria yang masih terjadi hingga kini. Ketika kebijakan pelepasan aset dijalankan, muncul resistensi dari masyarakat yang merasa haknya diabaikan, sementara negara menegaskan klaim atas tanah tersebut melalui kerangka hukum formal. Dinamika seperti ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak selalu netral, melainkan dapat menjadi arena pertarungan kepentingan antara pihak yang berkuasa dan pihak yang terdampak.

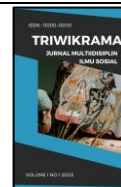
3. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif untuk menganalisis implementasi kebijakan perubahan status Izin Pemakaian Tanah (Surat Ijo) menjadi Hak Milik atau Hak Guna Bangunan di Kota Surabaya. Penelitian ini dilakukan di Kota Surabaya dengan fokus utama pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Surabaya. Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara langsung dengan *key informan*. Sumber-sumber data sekunder penelitian ini terdiri dari surat kabar (Koran), dokumentasi foto, peraturan-peraturan yang terbit, dan lain sebagainya.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode pengumpulan data yang dijelaskan oleh

*Corresponding author

E-mail addresses: muhammadiqbal.20102@mhs.unesa.ac.id



Neuman (2015), yang mencakup beberapa bentuk, seperti: (1) pengambilan foto, (2) pembuatan peta, (3) wawancara terbuka, (4) observasi, dan (5) pengumpulan dokumen. Dalam menganalisa data yang diperoleh, penulis menggunakan teori Miles dan Huberman (2014), dimana terdapat beberapa macam kegiatan analisis data kualitatif yaitu pengumpulan (*data collection*), kondensasi data (*data condensation*), penyajian data (*data display*), dan Pengambilan dan verifikasi kesimpulan (*drawing and verifying conclusions*).

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

HASIL

Deskripsi Kebijakan Perubahan Surat Ijo Menjadi SHM/HGB

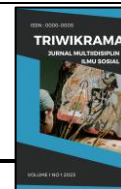
Kebijakan perubahan status Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau yang dikenal sebagai Surat Ijo di Kota Surabaya telah melalui dua fase kebijakan penting. Fase pertama diatur dalam *Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya*, yang membuka ruang bagi warga untuk mengajukan permohonan perubahan status lahan dari IPT menjadi Sertifikat Hak Milik (SHM). Namun, dalam praktiknya, kebijakan ini menghadapi kendala serius karena mensyaratkan pelepasan aset berdasarkan harga pasar. Hal ini menjadi hambatan utama, mengingat mayoritas warga yang menempati lahan Surat Ijo berasal dari kalangan menengah ke bawah yang tidak mampu menebus harga tersebut. Akibatnya, hingga saat ini belum ada warga yang berhasil mengubah status tanahnya menjadi SHM melalui mekanisme ini.

Sebagai respons atas kegagalan pendekatan sebelumnya, Pemerintah Kota Surabaya menerbitkan *Peraturan Wali Kota Nomor 88 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Perwali Nomor 55 Tahun 2022*. Kebijakan ini menandai perubahan pendekatan yang lebih pragmatis dengan mengatur tata cara pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan retribusi dalam rangka pemberian persetujuan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL). Skema ini memungkinkan warga untuk mengubah status Surat Ijo menjadi HGB dengan biaya yang jauh lebih terjangkau. Sejak diterapkan, kebijakan ini telah menunjukkan hasil positif: sebanyak 39 bidang tanah berhasil dialihkan statusnya menjadi HGB di atas HPL. Ini mencerminkan bahwa program yang dirancang secara operasional dan berbasis kebutuhan riil masyarakat memiliki peluang keberhasilan yang lebih tinggi.

Dari sisi *program*, dua kebijakan tersebut memiliki perbedaan mencolok dalam hal rancangan teknis dan kejelasan prosedur. Perda Nomor 16 Tahun 2014 lebih menekankan aspek legal-formal pelepasan aset dan pengamanan keuangan daerah, namun kurang memperhatikan kemampuan ekonomi warga. Sebaliknya, Perwali Nomor 88 Tahun 2022 lebih inklusif dan dirancang dengan pendekatan adaptif terhadap konteks sosial dan ekonomi warga pemegang IPT.

Kelompok sasaran dari kebijakan ini, yaitu masyarakat pemegang Surat Ijo, memainkan peran penting dalam menentukan keberhasilan implementasi. Mereka tidak hanya menjadi penerima manfaat, tetapi juga menjadi faktor penentu dalam menerima, menolak, atau memengaruhi jalannya kebijakan. Dalam hal ini, sikap warga terhadap kebijakan sangat dipengaruhi oleh pengalaman masa lalu yang penuh ketidakpastian serta harapan akan keadilan dan kepastian hukum.

Lingkungan politik di Surabaya menjadikan isu Surat Ijo sebagai komoditas politik yang kerap dimunculkan menjelang pemilihan kepala daerah, namun minim tindak lanjut konkret. Sementara dari aspek sosial dan budaya, keterikatan warga dengan lahan yang mereka tempati selama puluhan tahun menciptakan persepsi kepemilikan yang kuat. Dari sisi ekonomi, keterbatasan daya beli menjadi hambatan utama dalam pelaksanaan pelepasan aset berbiaya tinggi, sedangkan dari aspek hukum, kebijakan pelepasan aset pemerintah diatur secara ketat agar tidak menimbulkan



kerugian negara.

Implementasi Kebijakan Perubahan Surat Ijo Menjadi SHM/HGB

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan perubahan status Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau yang lebih dikenal dengan istilah Surat Ijo menjadi Hak Milik (SHM) atau Hak Guna Bangunan (HGB) di Kota Surabaya. Kebijakan ini menjadi isu publik yang sensitif karena menyangkut kepastian hukum bagi puluhan ribu warga yang telah lama menempati lahan milik pemerintah daerah, sekaligus menyentuh aspek strategis berupa perlindungan terhadap aset negara agar tidak menimbulkan kerugian fiskal atau hukum.

Asal-usul kebijakan ini tidak terlepas dari sejarah panjang status tanah di Kota Surabaya, yang awalnya merupakan aset milik *Gemeente Soerabaja* (pemerintah kota zaman kolonial Belanda). Tanah-tanah tersebut dahulu dikelola dengan sistem sewa oleh lembaga semacam BUMN tingkat kota yang dikenal sebagai *Dienst der Domeinen*. Seiring dengan berjalannya waktu dan perubahan sistem pemerintahan, status sewa tersebut kemudian berubah menjadi izin pemakaian tanah di bawah yurisdiksi Pemerintah Kota Surabaya.

Sejak saat itu, warga yang menempati lahan tersebut membayar retribusi tahunan kepada pemerintah kota. Namun, seiring meningkatnya nilai tanah dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), banyak warga merasa terbebani dan mempertanyakan mengapa status tanah yang telah ditempati secara turun-temurun tidak bisa menjadi milik mereka. Perasaan ini diperparah ketika isu Surat Ijo kerap dijadikan alat kampanye politik dalam pemilihan kepala daerah, dengan janji-janji populis bahwa lahan tersebut akan dialihkan menjadi milik warga.

Dalam konteks kebijakan, Pemerintah Kota Surabaya sebenarnya telah memiliki kerangka hukum yang jelas untuk mengatur pelepasan tanah aset daerah, yakni melalui Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya. Regulasi ini diperkuat oleh Peraturan Wali Kota Nomor 88 Tahun 2022 yang merupakan revisi dari Perwali Nomor 55 Tahun 2022, yang mengatur tentang tata cara pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan retribusi pemakaian tanah dalam proses pemberian persetujuan HGB di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL). Selain itu, kerangka hukum nasional seperti Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 juga memberikan pedoman teknis dalam pengelolaan dan pelepasan aset daerah agar tidak mengurangi kekayaan negara secara tidak sah.

Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Ukuran dan tujuan kebijakan perubahan status Surat Ijo di Kota Surabaya sudah diatur secara normatif melalui berbagai regulasi seperti Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya. Regulasi ini diperkuat oleh Peraturan Wali Kota Nomor 88 Tahun 2022 yang merupakan revisi dari Perwali Nomor 55 Tahun 2022, yang mengatur tentang tata cara pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan retribusi pemakaian tanah dalam proses pemberian persetujuan HGB di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL). Tujuan kebijakan ini pada dasarnya adalah memberikan kepastian hukum kepada masyarakat atas tanah yang mereka tempati selama puluhan tahun dan mengoptimalkan tata kelola aset daerah.

BPKAD Surabaya menjelaskan bahwa kebijakan ini memiliki tujuan ganda: dari sisi warga, ada kebutuhan kepastian hukum, sedangkan dari sisi pemerintah daerah, ada kewajiban untuk menjaga aset daerah agar tidak lepas tanpa kompensasi yang sah.

Hal ini menunjukkan bahwa dari sisi teknis, kebijakan ini tidak hanya memberikan perlindungan bagi aset pemerintah, tetapi juga membuka jalan bagi masyarakat untuk mendapatkan legalitas atas tanah yang selama ini mereka tempati. Dalam konteks tersebut, proses administrasi yang dilakukan oleh BPKAD tidak hanya berfungsi sebagai formalitas, tetapi juga sebagai instrumen untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan publik dan prinsip tata kelola aset yang akuntabel. Namun demikian, dari sisi warga pemegang Surat Ijo, harapan besar



tetap menggantung pada kejelasan arah kebijakan.

Sumber-Sumber Kebijakan

Sumber daya kebijakan merupakan elemen kunci dalam implementasi perubahan status Surat Ijo di Kota Surabaya, karena mencakup aspek administratif, legal, finansial, dan sumber daya manusia yang mendukung pelaksanaan kebijakan secara menyeluruh dan adil. Upaya Wali Kota Surabaya Eri Cahyadi yang menawarkan skema pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah berstatus Hak Pengelolaan Lahan (HPL) milik pemerintah kota merupakan langkah kompromi dalam menjawab tuntutan warga yang selama puluhan tahun menempati tanah berstatus IPT (Izin Pemakaian Tanah) atau dikenal sebagai surat ijo.

Berbeda dengan Sertifikat Hak Milik (SHM) yang memberikan kepemilikan penuh, HGB memberikan hak terbatas atas penggunaan tanah dengan jangka waktu maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang. Namun, solusi ini tidak diterima secara seragam oleh seluruh pemegang surat ijo. Banyak juga dari tanah yang ditempati warga memiliki riwayat kepemilikan yang kompleks, seperti bekas tanah *eigendom* dari zaman kolonial atau tanah eks partikelir, sehingga tidak seluruhnya sah disebut sebagai aset milik Pemkot.

Kekecewaan ini juga berkaitan dengan persepsi warga bahwa pemberian HGB belum menjawab aspirasi utama mereka, yaitu mendapatkan kepemilikan penuh dalam bentuk SHM. Meskipun Pemkot menjelaskan bahwa HGB di atas HPL menawarkan tarif retribusi yang jauh lebih ringan—misalnya, dari Rp 6.800.000 per tahun menjadi Rp 110.000 untuk tanah 200 m² di kawasan Kertajaya (IPT Kelas I)—dan dapat dijadikan agunan ke bank, warga tetap khawatir solusi ini bersifat sementara dan belum memberi kepastian jangka panjang.

Selain itu, warga juga mencurigai bahwa tanpa adanya klasifikasi lahan yang transparan, mereka berisiko tetap dirugikan. Oleh karena itu, mereka mendesak agar verifikasi legalitas aset dilakukan terbuka melalui sistem informasi Simbada, dengan melibatkan berbagai pihak independen.

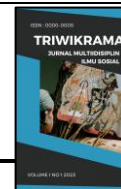
Ciri-Ciri atau Sifat Badan/Instansi Pelaksana

Ciri utama dari instansi pelaksana kebijakan dalam konteks perubahan status surat ijo di Kota Surabaya adalah kehati-hatian birokratis dan kepatuhan mutlak terhadap ketentuan hukum yang berlaku. BPKAD sebagai salah satu instansi kunci dalam pengelolaan aset daerah menegaskan bahwa seluruh proses administrasi dan legalitas dalam pelepasan aset harus berada dalam kerangka peraturan yang ketat. Tekanan dari masyarakat, termasuk demonstrasi dan desakan dari kelompok kepentingan politik, tidak serta-merta dapat menjadi dasar pengambilan keputusan jika tidak disertai legitimasi hukum yang memadai.

Hal ini menekankan pentingnya kehati-hatian dalam mengambil keputusan yang berpotensi menggerus aset negara. Dalam praktiknya, BPKAD juga harus menjaga posisi netral dan profesional di tengah tarik-menarik kepentingan antara aspirasi warga dan batasan regulatif pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan bahwa karakteristik pelaksana kebijakan bukan hanya terletak pada kapasitas teknisnya, tetapi juga pada integritas birokrasi untuk tetap taat pada norma-norma administrasi negara. Sebagaimana disampaikan oleh Urli Airlang dari Bidang Penatausahaan, Pemanfaatan, dan Pemindahtanganan Barang Milik Daerah, BPKAD saat ini tengah berupaya memperbaiki tata kelola proses melalui pemanfaatan teknologi.

Sementara itu, DPRD Kota Surabaya memainkan peran ganda sebagai lembaga legislatif yang memiliki fungsi legislasi sekaligus pengawasan terhadap aset milik daerah. DPRD tidak hanya berwenang untuk menyetujui atau menolak usulan pelepasan aset dari wali kota, tetapi juga memastikan bahwa proses tersebut dilakukan berdasarkan kajian yang komprehensif dan tidak merugikan kepentingan fiskal daerah dalam jangka panjang.

Komunikasi Antar Organisasi



Koordinasi antarinstansi, meskipun dilakukan secara intensif dan melibatkan lembaga seperti BPKAD, BPKP, kejaksaan, dan kepolisian, ternyata belum mampu menghasilkan kebijakan yang menjawab kebutuhan semua pihak. Pemerintah Kota Surabaya, melalui BPKAD, menyatakan bahwa setiap langkah yang diambil dalam proses perubahan status tanah Surat Ijo selalu melibatkan lembaga pengawas dan penegak hukum demi menghindari risiko hukum.

Meskipun aspek kehati-hatian secara prosedural sudah dijalankan, kebijakan tersebut belum menjangkau substansi keresahan warga yang merasa diabaikan dalam proses pengambilan keputusan.

Dari sisi legislatif, DPRD Kota Surabaya pun mengakui bahwa komunikasi dengan Pemerintah Kota sudah dilakukan berulang kali, namun belum menghasilkan kesepakatan yang konkret. Perbedaan pendekatan inilah yang memperumit implementasi kebijakan. Pemerintah Kota cenderung memegang prinsip bahwa tanah Surat Ijo merupakan aset yang wajib dijaga sebagai bagian dari kekayaan daerah, sementara DPRD berada di posisi yang lebih dekat dengan tekanan publik untuk mencari solusi yang lebih manusiawi dan berpihak kepada warga.

Kondisi tersebut memicu reaksi kolektif dari masyarakat pemegang Surat Ijo. Kekecewaan terhadap lambannya proses penyelesaian dan tidak terbukanya ruang dialog mendorong warga membentuk wadah perjuangan bersama. Organisasi seperti Komunitas Pejuang Surat Ijo Surabaya (KPSIS) menjadi cermin dari upaya masyarakat untuk mengadvokasi hak yang mereka yakini telah melekat secara historis maupun sosiologis.

Warga bukan menolak kebijakan, tetapi menolak cara pemerintah menyusun dan menyampaikan kebijakan tanpa partisipasi publik yang memadai. Ini menimbulkan ketegangan yang tidak hanya administratif, tetapi juga emosional dan sosial.

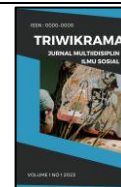
Sikap Para Pelaksana

Sikap para pelaksana dalam implementasi kebijakan perubahan status Surat Ijo di Surabaya ditandai oleh kehati-hatian yang tinggi dan orientasi kuat terhadap tata kelola pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Hal ini dapat dipahami mengingat kebijakan yang berkaitan dengan aset negara, khususnya tanah milik pemerintah daerah, memiliki sensitivitas hukum dan politik yang tinggi. Baik Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya secara konsisten menunjukkan sikap untuk tidak melangkah keluar dari koridor regulasi. BPKAD menegaskan bahwa pelepasan aset harus mengikuti ketentuan hukum secara ketat, seperti ketentuan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 27 Tahun 2014 dan Permendagri No. 19 Tahun 2016, yang mengatur bahwa pelepasan barang milik daerah harus dilakukan melalui mekanisme ganti rugi berdasarkan harga pasar dan tidak dapat dilakukan secara sembarangan atau karena tekanan politik.

Di sisi lain, DPRD Surabaya juga mengedepankan prinsip akuntabilitas dalam setiap tahapan pelaksanaan kebijakan. Mereka tidak sekadar berperan sebagai lembaga legislatif yang menyetujui atau menolak permohonan pelepasan aset, melainkan sebagai penjaga kepentingan publik yang harus memastikan bahwa semua proses telah melewati kajian matang dan tidak menimbulkan kerugian fiskal bagi daerah. Walaupun DPRD membuka ruang untuk diskusi dan evaluasi atas kebijakan, mereka tetap bersandar pada prinsip prosedural yang ketat sebagai prasyarat dalam pengambilan keputusan, termasuk dalam isu strategis seperti status kepemilikan lahan Surat Ijo.

Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Lingkungan politik, sosial, dan ekonomi di Kota Surabaya memberikan pengaruh besar terhadap arah dan implementasi kebijakan terkait perubahan status Surat Ijo. Dalam ranah politik, isu Surat Ijo sudah bertahun-tahun menjadi bahan kampanye dan janji politik, terutama menjelang pemilihan kepala daerah. Janji-janji tersebut seringkali membangkitkan harapan di



masyarakat, namun tidak semuanya bisa terealisasi karena terbentur regulasi yang kompleks.

Sentimen ini menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya mengharapkan perubahan status lahan secara administratif, tapi juga komitmen politik yang berkelanjutan dan konkret. Di sisi lain, lingkungan sosial masyarakat pemegang Surat Ijo juga terus berkembang seiring waktu. Banyak warga yang merasa status mereka sebagai penghuni lahan tanpa hak milik membuat mereka berada dalam posisi yang tidak setara dengan warga lainnya yang telah memiliki sertifikat hak milik. Perasaan ini tidak hanya menimbulkan ketidaknyamanan secara sosial, tetapi juga menciptakan tekanan psikologis.

Sebagian warga kemudian mulai membentuk komunitas dan memperjuangkan aspirasi mereka secara kolektif. Salah satunya adalah Komunitas Pejuang Surat Ijo Surabaya (KPSIS), yang mendorong agar ada proses verifikasi lahan yang lebih transparan dan melibatkan warga. Dari sisi pemerintah sendiri, tantangan yang muncul dari lingkungan sosial juga turut dirasakan dalam praktik di lapangan. BPKAD mengakui bahwa proses sosialisasi seringkali mengalami hambatan karena ketidakpercayaan sebagian warga yang sudah merasa lelah dengan janji-janji yang belum terealisasi. Sementara itu, dari sisi DPRD, komunikasi dengan eksekutif terus dibangun untuk mencari titik temu.

Secara umum, konflik yang berkepanjangan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pertanahan tidak hanya menyangkut soal administrasi atau peraturan semata, tetapi juga menyentuh aspek sosial dan emosional masyarakat. Status lahan yang tidak pasti membuat banyak warga merasa kurang dihargai dan terpinggirkan, apalagi ketika mereka harus membayar retribusi dan PBB setiap tahun tanpa diiringi dengan kepastian hukum atas tanah tersebut.

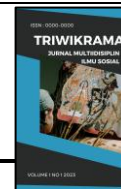
PEMBAHASAN

Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Ukuran dan tujuan kebijakan perubahan status Surat Ijo di Surabaya telah dirumuskan secara normatif dan detail melalui berbagai regulasi yang menjadi payung hukum utama. Di antaranya adalah Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya, serta Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 88 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Perwali Nomor 55 Tahun 2022 yang mengatur tata cara pemberian keringanan dan pembebasan retribusi dalam rangka persetujuan pemberian HGB di atas HPL. Tujuan utama dari kebijakan ini adalah memberikan kejelasan status hukum kepada masyarakat yang telah menempati tanah milik negara/daerah dalam jangka waktu lama, sekaligus mengoptimalkan pengelolaan aset daerah agar tidak menimbulkan kerugian fiskal.

Dalam perspektif Van Meter dan Van Horn (1975), kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan merupakan syarat awal yang fundamental agar proses implementasi dapat dilakukan secara sistematis dan terarah. Namun, temuan lapangan menunjukkan bahwa meskipun tujuan telah dirumuskan dengan baik, tidak semua pihak memahami substansi tujuan tersebut secara menyeluruh. Masyarakat sering kali hanya menerima narasi politik yang menyederhanakan kebijakan menjadi "tanah gratis untuk rakyat," padahal dalam realitasnya, proses perubahan status tanah memerlukan serangkaian verifikasi administratif dan prosedur hukum yang kompleks. Ketidakseimbangan antara persepsi publik dan tujuan formal kebijakan ini menjadi sumber utama konflik dalam proses implementasi.

Temuan penelitian ini sejalan sekaligus menunjukkan ketegangan dengan sejumlah studi terdahulu, terutama dalam hal kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan serta bagaimana persepsi masyarakat memengaruhi implementasi di lapangan. Misalnya, studi Tamsil dkk (2019) dan Larasanti & Irianti (2020) menunjukkan bahwa kebijakan Surat Ijo di Surabaya kerap menimbulkan ketidaksepahaman antara pemerintah dan warga, terutama karena kurangnya transparansi dan kejelasan dalam menjelaskan hak serta kewajiban pemegang izin. Sementara Perda dan Perwali



secara normatif telah menetapkan ukuran dan tujuan yang cukup rinci, seperti diungkap dalam studi ini, kenyataan di lapangan menunjukkan distorsi persepsi yang serupa seperti yang ditemukan oleh Akbar (2023) dan Sukaryanto (2016), di mana narasi politik menyederhanakan kebijakan dan menyebabkan ekspektasi publik tidak selaras dengan prosedur formal. Berbeda dengan penelitian Ramdani (2020) yang menyoroti lemahnya implementasi reforma aset karena keterbatasan akses dan distribusi, penelitian ini menekankan aspek misinterpretasi tujuan sebagai hambatan non-teknis yang krusial. Artinya, meskipun ukuran kebijakan telah dirumuskan secara komprehensif, kegagalan dalam menyampaikan substansi tujuan secara komunikatif memperkuat pandangan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh desain normatif, tetapi juga oleh pengelolaan komunikasi dan partisipasi yang inklusif. Penelitian ini memperkaya studi terdahulu dengan menyoroti pentingnya keselarasan antara persepsi publik dan tujuan formal sebagai fondasi keberhasilan implementasi kebijakan agraria di tingkat lokal.

Sumber-Sumber Kebijakan

Ketersediaan dan kesiapan sumber daya menjadi elemen kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam konteks perubahan status Surat Ijo, sumber daya yang dimaksud tidak hanya berupa anggaran, tetapi juga mencakup sumber daya manusia yang kompeten, sistem informasi manajemen aset yang akurat (Simbada), serta landasan hukum yang kuat untuk mendukung tahapan legalisasi. Proses verifikasi status lahan dan penentuan klasifikasi aset memerlukan koordinasi lintas sektor, termasuk BPKAD, ATR/BPN, Kejaksaan, dan Kepolisian.

Namun, berdasarkan hasil penelitian, masih ditemukan sejumlah keterbatasan dalam hal sumber daya ini. Tidak semua lahan IPT memiliki status Hak Pengelolaan Lahan (HPL) yang menjadi prasyarat administratif untuk konversi menjadi HGB. Proses identifikasi dan konversi aset dari eks hak Eigendom atau tanah partikelir ke HPL pun berjalan lambat karena keterbatasan personel dan data historis yang tidak lengkap. Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), keberhasilan kebijakan sangat dipengaruhi oleh seberapa besar ketersediaan dan pemanfaatan sumber daya yang dimiliki. Dalam kasus Surabaya, ketimpangan antara tujuan ambisius dan kapasitas sumber daya inilah yang menyebabkan kebijakan stagnan di tingkat implementasi.

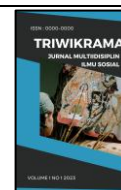
Keterbatasan sumber daya yang ditemukan dalam implementasi perubahan status Surat Ijo di Surabaya menunjukkan adanya kesenjangan antara desain kebijakan dan kapasitas pelaksanaannya, dan temuan ini sejalan dengan hasil penelitian Ramdani (2020) maupun Gaol et al. (2024), yang sama-sama menyoroti lemahnya pelaksanaan kebijakan agraria akibat kurangnya dukungan sumber daya dan lemahnya kelembagaan lokal. Dalam penelitian Ramdani, misalnya, reforma aset tidak berjalan optimal karena tidak didukung oleh reforma akses, yang menunjukkan pentingnya sinergi lintas sektor dan penguatan kapasitas teknis dalam distribusi tanah. Penelitian Gaol et al. juga menyoroti pentingnya partisipasi masyarakat dan penguatan kelembagaan lokal sebagai faktor penentu dalam keberhasilan kebijakan, yang menguatkan temuan bahwa stagnasi pelaksanaan kebijakan di Surabaya tidak semata-mata disebabkan oleh hambatan administratif, tetapi juga oleh lemahnya koordinasi antar-instansi serta keterbatasan data dan SDM. Penelitian ini, dengan demikian, mendukung dan memperluas temuan-temuan tersebut dengan memberikan konteks spesifik kebijakan aset daerah di kota besar seperti Surabaya, sekaligus menegaskan perlunya tidak hanya memperbaiki instrumen hukum dan teknis, tetapi juga membangun tata kelola aset yang lebih inklusif dan terintegrasi untuk menghindari kebijakan yang berhenti pada tataran administratif semata.

Karakteristik Badan Pelaksana

Badan pelaksana kebijakan, khususnya BPKAD dan DPRD Kota Surabaya, menunjukkan karakter yang menjunjung tinggi prinsip kehati-hatian dan kepatuhan terhadap peraturan. Sikap ini penting untuk menjaga akuntabilitas publik, terlebih karena pelepasan aset daerah merupakan

*Corresponding author

E-mail addresses: muhammadiqbal.20102@mhs.unesa.ac.id



isu sensitif yang dapat menimbulkan konsekuensi hukum apabila tidak dilakukan sesuai prosedur. BPKAD, misalnya, selalu melibatkan lembaga pengawasan seperti BPKP dan aparat penegak hukum dalam proses verifikasi aset. Sementara DPRD menjalankan fungsi pengawasan sekaligus sebagai lembaga yang memberikan persetujuan atas rencana pelepasan aset.

Model Van Meter dan Van Horn (1975) menggarisbawahi bahwa ciri-ciri organisasi pelaksana, termasuk kompetensi, pengalaman, integritas, dan struktur internal, memiliki pengaruh besar terhadap proses implementasi. Dalam kasus Surabaya, meskipun pelaksana kebijakan memiliki integritas dan kompetensi yang baik, sikap mereka yang sangat legalistik kadang-kadang menghambat terciptanya pendekatan solutif yang lebih fleksibel. Kecenderungan ini memperlihatkan bagaimana karakter organisasi yang terlalu birokratis dapat menghambat inovasi kebijakan.

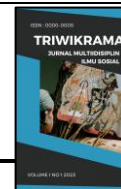
Karakteristik pelaksana kebijakan di Surabaya, seperti BPKAD dan DPRD yang sangat menekankan kepatuhan prosedural dan prinsip kehati-hatian, sejalan dengan temuan beberapa penelitian terdahulu, khususnya penelitian Gaol et al. (2024) dan Akbar (2023) yang menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan agraria di tingkat lokal sering kali dibingkai secara legalistik namun mengabaikan dinamika sosial yang lebih luas. Namun, berbeda dengan penelitian Gaol et al. yang menyoroti pentingnya partisipasi masyarakat dalam keberhasilan implementasi kebijakan, penelitian ini menemukan bahwa karakter birokrasi yang terlalu kaku justru berpotensi menghambat inovasi solutif yang lebih responsif terhadap kebutuhan warga. Ini menunjukkan bahwa meskipun regulasi dipatuhi secara ketat, pendekatan yang terlalu normatif dapat menutup ruang dialog dan partisipasi masyarakat, sebagaimana juga dikritisi oleh Tamsil et al. (2019) dalam konteks Surat Ijo. Dengan demikian, penelitian ini tidak sepenuhnya bertentangan, tetapi lebih menguatkan pandangan kritis terhadap model implementasi kebijakan yang terlalu teknokratis dan kurang adaptif terhadap konteks sosial-politik lokal yang kompleks.

Komunikasi Antarorganisasi Pelaksana

Koordinasi antarinstansi dalam pelaksanaan kebijakan ini sebenarnya telah berlangsung secara formal dan berkala. BPKAD rutin berkoordinasi dengan BPKP, ATR/BPN, dan aparat penegak hukum dalam setiap tahapan verifikasi dan pelepasan aset. Namun, kendala besar justru muncul dalam komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat. Sosialisasi kebijakan yang kurang menyentuh substansi dan lebih banyak dilakukan secara sepihak menimbulkan resistensi warga.

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), komunikasi yang efektif melibatkan penyampaian informasi yang akurat, konsisten, dan dapat dipahami oleh semua pemangku kepentingan. Dalam implementasi kebijakan perubahan status IPT di Surabaya, miskomunikasi menjadi titik lemah yang serius. Banyak warga yang merasa tidak dilibatkan dalam proses penentuan status tanahnya, sehingga muncul persepsi bahwa kebijakan hanya berpihak pada kepentingan fiskal pemerintah. Oleh karena itu, diperlukan strategi komunikasi yang lebih inklusif, transparan, dan partisipatif agar tujuan kebijakan dapat dipahami dan diterima secara luas.

Temuan mengenai lemahnya komunikasi antara pemerintah dan masyarakat dalam implementasi kebijakan surat ijo di Surabaya mendukung dan memperdalam temuan dari Gaol et al. (2024) serta Sukaryanto (2016), yang menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dan komunikasi dalam meredam konflik agraria. Dalam kedua penelitian tersebut, keterbatasan komunikasi dan minimnya pelibatan warga terbukti menjadi hambatan utama dalam implementasi kebijakan agraria yang adil dan berkelanjutan. Penelitian ini menegaskan bahwa meskipun koordinasi antarlembaga pemerintah terbangun secara formal, kurangnya penyampaian informasi yang jujur, terbuka, dan dialogis kepada masyarakat menciptakan kesenjangan persepsi yang memicu resistensi. Hal ini menunjukkan bahwa komunikasi kebijakan bukan sekadar urusan teknis birokrasi, melainkan arena politik yang menentukan apakah kebijakan akan diterima atau ditolak



oleh masyarakat. Penelitian ini secara kritis memperluas perspektif teoritis Van Meter dan Van Horn dengan menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan di konteks konflik agraria seperti surat ijo sangat bergantung pada kemampuan negara membangun komunikasi dua arah yang partisipatif, bukan sekadar transmisi informasi satu arah yang birokratis. Kegagalan mengakomodasi aspirasi warga melalui saluran komunikasi yang terbuka justru menguatkan ketidakpercayaan terhadap institusi negara dan memperpanjang konflik.

Sikap Pelaksana

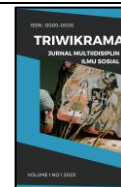
Sikap pelaksana yang terlalu berhati-hati dan legalistik menjadi karakteristik utama dalam kebijakan ini. Di satu sisi, sikap ini penting untuk menjaga agar kebijakan tidak menimbulkan konsekuensi hukum di kemudian hari. Namun, di sisi lain, pendekatan yang sangat rigid juga menghambat upaya-upaya adaptif untuk menjawab dinamika sosial di lapangan. Dalam kerangka Van Meter dan Van Horn (1975), sikap pelaksana tidak hanya mencerminkan kepatuhan terhadap regulasi, tetapi juga sejauh mana pelaksana mampu bersikap responsif dan solutif dalam menghadapi tantangan kebijakan.

Dalam konteks Surabaya, pelaksana kebijakan seperti BPKAD dan DPRD cenderung menunggu perintah eksekutif (wali kota) dalam memulai proses perubahan status. Ketergantungan ini menunjukkan bahwa birokrasi masih belum sepenuhnya memiliki otonomi kebijakan yang memungkinkan mereka mengambil inisiatif dalam kerangka hukum yang ada. Hal ini berdampak pada lambannya proses implementasi, meskipun regulasi sudah tersedia.

Temuan penelitian ini mengenai sikap pelaksana yang berhati-hati dan sangat legalistik menunjukkan bahwa implementasi kebijakan perubahan status Surat Ijo sangat dipengaruhi oleh orientasi birokrasi yang cenderung pasif dan menunggu arahan politik. Sikap ini sejalan dengan hasil penelitian Gaol et al. (2024) dan Sriwati (2019), yang menyoroti rendahnya kapasitas pelaksana dalam merespons dinamika lapangan secara adaptif. Pelaksana tidak menunjukkan inisiatif untuk mempercepat penyelesaian persoalan karena kuatnya tekanan untuk tetap berada dalam kerangka prosedural yang konservatif. Hal ini memperkuat kritik Tamsil et al. (2019) bahwa stagnasi konflik tanah tidak hanya disebabkan oleh lemahnya regulasi, tetapi juga oleh absennya keberanian birokrasi dalam membuat terobosan kebijakan. Dalam kerangka Van Meter dan Van Horn, sikap pelaksana merupakan salah satu variabel penting dalam efektivitas implementasi, namun teori ini kurang menangkap bagaimana relasi kuasa dan ketergantungan birokrasi terhadap eksekutif lokal membentuk sikap yang cenderung menghindari risiko politik. Oleh karena itu, dalam konteks konflik agraria yang kompleks seperti Surat Ijo, efektivitas implementasi tidak hanya ditentukan oleh kepatuhan terhadap prosedur, tetapi juga oleh keberanian pelaksana dalam merespons tekanan sosial dan mengambil langkah proaktif yang berpihak pada keadilan bagi warga.

Lingkungan Sosial, Politik, dan Ekonomi

Faktor eksternal, terutama dinamika politik dan tekanan sosial, menjadi variabel paling kompleks dalam implementasi kebijakan ini. Dalam setiap periode pemilihan kepala daerah, isu Surat Ijo kerap kali dimunculkan sebagai janji politik, yang kemudian menciptakan ekspektasi masyarakat bahwa perubahan status tanah dapat dilakukan secara otomatis dan gratis. Padahal, proses tersebut memerlukan kajian hukum dan administratif yang panjang. Lingkungan sosial juga penuh dinamika. Masyarakat pemegang IPT cenderung membentuk solidaritas kolektif dan melakukan aksi-aksi demonstrasi untuk menekan pemerintah agar segera mengubah status tanah. Dalam banyak kasus, aksi ini justru memperkeruh hubungan antara warga dan pemerintah, terlebih ketika komunikasi dua arah tidak berjalan efektif. Secara psikologis, ketidakpastian status hukum tanah telah menimbulkan rasa ketidakadilan dan marginalisasi di kalangan warga, terutama karena mereka sudah membayar retribusi selama bertahun-tahun namun tidak



mendapatkan kejelasan hak.

Di sisi ekonomi, pemerintah kota memandang tanah- tanah IPT sebagai sumber pendapatan daerah yang harus dikelola secara hati-hati. Oleh karena itu, pelepasan aset tanpa kompensasi dinilai berpotensi merugikan keuangan daerah. Ketegangan antara kepentingan fiskal dan sosial ini memperlihatkan pentingnya pendekatan kebijakan yang tidak hanya legalistik, tetapi juga mempertimbangkan aspek keadilan sosial dan keberlanjutan pengelolaan aset.

Penelitian ini memperkuat temuan sebelumnya yang menunjukkan bahwa kebijakan terkait Surat Ijo kerap mengalami hambatan implementasi akibat ketegangan antara kepentingan fiskal negara dan harapan masyarakat yang telah lama menempati tanah tersebut (Larasati & Irianti, 2020; Tamsil et al., 2019). Namun, studi ini memperluas cakupan analisis dengan menunjukkan bahwa persoalan implementasi tidak hanya bersifat administratif atau teknis, melainkan juga sangat dipengaruhi oleh dinamika politik lokal, termasuk janji kampanye dan tekanan publik yang memengaruhi sikap birokrasi. Dalam konteks ini, partisipasi masyarakat cenderung muncul dalam bentuk reaktif dan konfrontatif, karena proses pengambilan keputusan tidak memberikan ruang dialog yang setara. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan kontribusi baru dalam studi implementasi kebijakan agraria berbasis konflik kota, yaitu pentingnya mempertimbangkan dimensi persepsi keadilan dan politisasi isu agraria dalam merancang kebijakan yang lebih adaptif dan responsif terhadap realitas sosial.

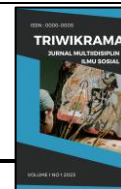
5. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan perubahan status Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau yang lebih dikenal sebagai Surat Ijo menjadi Hak Milik maupun Hak Guna Bangunan (HGB) di Kota Surabaya belum terlaksana secara optimal. Secara normatif, kebijakan ini telah didukung oleh kerangka hukum yang jelas, yaitu Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya, serta Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 88 Tahun 2022 mengenai tata cara pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan retribusi pemakaian tanah dalam rangka pemberian persetujuan HGB di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL). Kebijakan ini secara eksplisit memiliki ukuran dan tujuan yang terarah, yakni memberikan kepastian hukum bagi warga yang telah lama menempati lahan tersebut, sekaligus mendorong efisiensi dan akuntabilitas dalam pengelolaan aset daerah. Namun dalam praktiknya, implementasi di lapangan menghadapi berbagai hambatan, mulai dari regulasi administratif yang ketat, keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran, hingga tingginya dinamika sosial-politik yang memengaruhi respons pelaksana kebijakan dan partisipasi masyarakat.

BPKAD sebagai instansi pelaksana menunjukkan komitmen terhadap kepatuhan regulatif, namun masih menghadapi kendala komunikasi dan koordinasi dengan masyarakat. Masyarakat cenderung memiliki ekspektasi yang tidak selalu sejalan dengan batasan hukum yang ada, terutama terkait tuntutan untuk pelepasan aset secara gratis. Ketidakseimbangan antara kepentingan warga dan kewajiban pemerintah untuk menjaga aset daerah memunculkan resistensi dan konflik yang berkepanjangan. Selain itu, aspek politis yang mewarnai isu Surat Ijo menjelang pemilu turut memperumit situasi, menjadikan kebijakan ini rentan terhadap tarik menarik kepentingan.

Secara keseluruhan, implementasi kebijakan ini berada dalam tekanan antara kehati-hatian birokrasi dan tuntutan masyarakat yang menginginkan kejelasan dan keadilan. Progres melalui skema HGB di atas HPL merupakan upaya kompromi, namun belum menjawab keseluruhan aspirasi



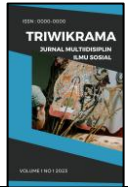
warga. Dengan demikian, keberhasilan kebijakan ini masih membutuhkan perbaikan dalam aspek komunikasi, verifikasi legalitas aset, serta penyesuaian regulasi secara komprehensif.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, I. A. (2023). Hukum Agraria dalam Penyelesaian Masalah Fenomena Surat Ijo di Surabaya. *Court Review: Jurnal Penelitian Hukum*, 3(4), 17-28.
- Cesaria, P., & Fifiana, W. (2018). *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya Terhadap Hak Pengelolaan "Surat Hijau."* Fakultas Hukum UNDIP.
- Gaol, D. N. L., Nadapdap, F. N., Nainggolan, J. A., Faisal, M. H., Sinaga, R. D. F., Trisna, W. A., & Nababan, R. (2024). Implementasi Kebijakan Hukum Agraria Terhadap Pembagian Hak Tanah Garapan di Desa Sampali Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang. *Jurnal Hukum Dan Sosial Politik*, 2(1), 176-195.
- Kurniawan, M. N. (2021). *Kasus pertanahan di atas surat hijau di kota surabaya provinsi jawa timur*. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Larasati, E. I., & Irianti, L. N. (2020). Konflik Surat Ijo Dalam Penerbitan Izin Pemakaian Tanah Hak Pengelolaan Di Kota Surabaya. *Syiah Kuala Law Journal*, 4(2), 185-197.
- Lubis, M. A., Abdilla, M. F., & Berutu, S. S. (2024). Reformasi Agraria dan Dampaknya terhadap Perekonomian Indonesia pada Era Orde Lama dan Orde Baru. *Analisis Sejarah: Mencari Jalan Sejarah*, 14(2), 47-52.
- Miles, M. J., & Hubberman, A. M. (2014). *Analisis data Kualitatif*. UI Press.
- Muhiddin, S. (2022). *Sejarah Dan Konflik Surat Ijo Surabaya: Diberikan Ke Rakyat Tapi Tidak Bisa Didaftarkan*. <https://harian.disway.id/read/674152/sejarah-dan-konflik-surat-ijo-surabayadiberikan-ke-rakyat-tapi-tidak-bisa-didaftarkan-7>
- Neuman, W., & Lawrence. (2015). *Metodologi Penelitian Sosial: Pendekatan Kualitatif Dan Kuantitatif*. PT. Indeks.
- Purba, B., Situmorang, E. J. Y., Annurradi, M. A. S., Siagian, H., & Hutagalung, M. (2024). Kebijakan Pemerintah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam: Studi Kasus Indonesia. *Economic Reviews Journal*, 3(3), 2145-2150.
- Putra, A. C. (2015). Politisasi Surat Ijo Surabaya Pemanfaatan Gerakan Pejuang Hapus Surat Ijo Surabaya (GPHSIS) Untuk Kepentingan Politik. . *Polit. Muda*, 4(1), 21-30.
- Ramdani, M. F. (2020). Implementasi Kebijakan Agraria dan Ketimpangan Penguasaan Lahan (Kasus Lahan Eks HGU di Desa Cipeuteuy, Kecamatan Kabandungan, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat). *Jurnal Sains Komunikasi Dan Pengembangan Masyarakat [JSKPM]*, 4(6), 731-766.
- Sinaga, P. (2020). Konflik dan reformasi agraria di Indonesia: Tantangan dan harapan. *Journal of Government (JoG)*, 5(2).
- Sriwati, S. (2019). Surat Ijo Dipandang Dari Dasar Hukum Dan Pelaksanaannya. *Jurnal Education and Development*, 7(4), 383-389.
- Sukaryanto, S. (2016). Konflik Tanah Surat Ijo di Surabaya (Sebuah Perspektif Teoretik -Resolutif). *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 2(2), 165.
- Surono, A. (2017). Peranan Hukum Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Skala Desa Oleh Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Desa. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasiona*, 6(3), 459-478.
- Tamsil, Rahman, Indri, S. N., Wardhana, M., & Perwitasari, D. (2019). Strengthening Regulation In Conflicts Between The "Surat Ijo" Holder / Land Use Permit (IPT) With The Government Of Surabaya City As The Implementation Of Agrarian Reforma. *Proceedings of the*

*Corresponding author

E-mail addresses: muhammadiqbal.20102@mhs.unesa.ac.id



International Conference on Social Science 2019 (ICSS 2019).

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>