

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Perubahan merupakan hal yang selalu dilakukan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, lebih lagi mengenai hal pembangunan. Pembangunan merupakan sebuah kegiatan untuk memperbaiki fasilitas maupun aksesibilitas masyarakat baik dalam perkotaan maupun pedesaan. Kabupaten Gresik yang merupakan salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Jawa Timur, merupakan salah satu dari daerah gerbang kertosusila yang juga menjadi tempat berkembangnya aspek kehidupan mulai dari barang, jasa, bisnis, perdagangan, serta perindustrian ini, menjadikan Kabupaten Gresik lebih berkembang dari kabupaten-kabupaten lainnya yang ada di Provinsi Jawa Timur maupun Provinsi Lainnya. Sehingga perkembangan suatu daerah atau kabupaten menjadikan daerah tersebut memiliki permasalahan yang cukup Kompleks.

Pemberlakuan mengenai Otonomi Daerah (Otonomi Daerah) setelah reformasi, memberikan maksud dan tujuan untuk memperbaiki dan mengembangkan kemampuan daerah dalam sector pelayanan dan penataan infrastruktur publik, menumbuhkan kemandirian di masing-masing pemerintah daerah, serta menimbulkan aroma persaingan dalam pembangunan serta pelayanan infrastruktur antar daerah. Dimana harus mempertimbangkan prinsip-prinsip

demokrasi, keadilan, pemerataan, keistimewaan, serta potensi maupun perbedaan budaya yang ada didalam sistem tata Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya pembangunan serta penguatan infrastruktur untuk melakukan pembangunan yang lebih nyata seperti Taman Kota, Jalan Raya, Penerangan Jalan Umum, Penambahan luas jalan, dan lebih lagi pembangunan Stadion. Pembangunan Stadion yang menghabiskan dana yang cukup fantastis membuat adanya pergolakan di masyarakat Gresik. Dimana terdapat banyak lembaga swadaya masyarakat (LSM) maupun masyarakat yang menolak maupun mendukung adanya kebijakan pembangunan Stadion Bukit Lengis.

Proyek tersebut tergolong megaprojek karena anggaran dananya yang sangat besar. Namun rencana megaprojek stadion baru di Bukit Lengis, Gresik ini menjadi perdebatan saat ini. Banyak pihak menentang proyek ini karena alasan dana dan lokasi rencana pembangunannya. Mereka menghujani dengan kritik, saran dan pendapat yang intinya tidak setuju dengan pembangunan stadion di gunung lengis karena banyak yang menganggap itu proyek ambisius Pemkab Gresik yang tidak bisa melihat jauh kedepan apa yang menjadi keuntungan dari pembangunan stadion itu secara ekonomi, sosial, budaya.

Namun banyak pihak pula yang mendukung, mengingat keberadaan stadion yang diharapkan dapat memberikan impact positif dari kebijakan pembangunan tersebut. Selain itu Gresik sendiri belum memiliki stadion yang dikelola sendiri oleh pemerintah daerah, dimana Gresik juga memiliki sebuah tim

yang berlaga di tingkat nasional dunia persepakbolaan di Indonesia, yaitu persegres.

Stadion Bukit Lengis merupakan stadion baru yang ada di Kabupaten Gresik, dimana stadion ini diharapkan menjadi ikon baru bagi masyarakat Gresik. Sebelumnya Gresik memiliki dua stadion Semen Gresik dan Stadion Tri Dharma Gresik (PT. Petrokimia Gresik), namun kedua stadion ini merupakan milik dari perusahaan BUMN (Badan Usaha Milik Negara). Stadion ini diharapkan dapat menjadi lokasi tempat berkumpulnya masyarakat sebagai tempat bersosialisasi, wisata ikonik, dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi bagi warga Gresik.

Dimana pergolakan terjadi karena adanya persepsi atau pandangan masing-masing mengenai pembangunan stadion itu sendiri. Masyarakat Gresik sampai terpecah belah akibat kebijakan pembangunan Stadion. Masyarakat terbelah menjadi kelompok pro dan kelompok kontra. Kelompok pro pembangunan Stadion ini mengatasnamakan kelompok masyarakat Gempor (Gerakan Masyarakat Peduli Olah Raga). Yang digawangi oleh berbagai LSM mulai dari PSSI (Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia) cabang Gresik, Persatuan Guru Olah Raga, Komunitas Olah Raga Gresik, bahkan Ultras Gresik (suporter Petrokimia Gresik/Gresik United). Sedangkan, kelompok kontra ini diwakili gabungan kelompok mulai dari Puduk, Forum Kota, PMII (Persatuan Mahasiswa Islam Indonesia) Cabang Gresik, MGPK, Lira, dan Gresik Care.

Dalam perkembangannya setiap kelompok kepentingan pasti memiliki kepentingan yang ingin diperjuangkan. Kondisi ini membuat masing-masing kelompok kepentingan memiliki cara untuk menyampaikan aspirasi serta memperjuangkan yang dianggap menjadi tujuan sebuah kelompok kepentingan. Penolakan maupun dukungan yang dilakukan oleh kelompok kepentingan dengan cara seperti demonstrasi, serta menyebarkan selebaran untuk para pengunjung jalan di sekitaran daerah pembangunan stadion Bukit Lengis Gresik.

Pembangunan yang mulai dilakukan oleh pemerintah kabupaten Gresik melalui dua tahapan pembangunan, dimana tahap pertama menghabiskan anggaran sebesar Rp. 230.000.000.000,00. Dimana nantinya proyek ini dianggarkan secara multi years dari tahun 2012-2015. Pada tahun 2012 dilakukan studi kelayakan dan pembangunan dimulai dari tahun 2013 dan diharapkan akan rampung pada Mei 2015. Dimana pembagian anggaran per tahun yaitu pada tahun 2012 sebesar Rp. 50.000.000.000,00. Sedangkan, tahun 2013-2015 sebesar Rp 60.000.000.000,00. Dimana pada tahap 1 ini mencakup 35 persen tribun lima lantai berkapasitas 25 ribu penonton akan diselesaikan pada juni 2015.

Sedangkan tahap kedua membutuhkan anggaran Rp. 40.000.000.000,00. Nantinya akan dibangun lima lantai tribun yang nantinya akan mengelilingi seluruh stadion dengan kapasitas total yang nantinya menjadi 48 ribu penonton. Lokasi Bukit Lengis sendiri merupakan wilayah perbukitan dimana stadion Bukit Lengis ini membutuhkan luas sekitar 13 hektar. Lokasi ini nantinya diharapkan

menjadi tempat dicetaknya atlit-atlit berprestasi di Gresik, selain itu bisa menjadi rujukan wahana rekreasi, serta pengembangan olahraga di wilayah Gresik.

Lokasi Bukit Lengis yang awalnya dimiliki oleh Negara, namun dalam realitanya pemerintah melakukan pembebasan lahan untuk 51 kepala keluarga (KK) menjadi permasalahan baru yang dihasilkan oleh kebijakan pembangunan stadion Bukit Lengis. Dimana selain adanya permasalahan tersebut di bukit lengis juga terdapat salah satu monumen perjuangan Gresik pada saat melakukan perlawanan terhadap belanda. Yang nantinya harus diratakan dengan tanah karena adanya pembangunan Stadion Bukit Lengis.

Pembangunan Stadion yang cukup menguras anggaran APBD kabupaten Gresik ini menjadi salah satu dari beberapa proyek yang ada di Gresik. Mulai dari Bendung Gerak Sembayat (BGS), Wahana Ekspresi Poesponegoro (WEP), pembangunan Gapura Gresik, pelabuhan di bawean, dan proyek-proyek lainnya. Walaupun, Kebijakan yang ada sebenarnya sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Gresik.

Namun, dalam kebijakan realitanya adalah mulai dari tahap perencanaan sampai proses pembangunan selalu diwarnai dengan dinamika pro dan kontra di masyarakat. Dimana beberapa masalah yang harus dihadapi terkait dengan pembangunan mega proyek, mulai dari konflik kepentingan antar sector, tujuan pembangunan yang bukan skala prioritas, inkonsistensi pemanfaatan pembangunan, belum tersedianya alokasi dana di dalam RPJMD, serta adanya indikasi pemanfaatan sebagai pencitraan individu maupun kelompok kepentingan.

Kubu pro terhadap pembangunan stadion Bukit Lengis melakukan aksi di gedung DPRD untuk memperjuangkan percepatan dalam pembangunan Stadion Bukit Lengis Gresik."Sebagai kota yang memiliki sejarah sepak bola di tanah air, Kabupaten Gresik masih tidak memiliki Stadion.Untuk itu, pembangunan Stadion Gunung Lengis Adalah Harga Mati," Ucap salah satu orator.Korlap aksi, Syamsul, mengatakan pembangunan stadion di Bukit Lengis sudah dianggarkan oleh Dewan, namun hingga kini belum juga direalisasikan.Untuk itu, pihaknya mendesak Pemkab Gresik untuk segera merealisasikan pembangunan agar potensi olah raga di Gresik tidak sampai hilang¹.

Sedangkan kubu yang kontra juga melakukan perjuangan dengan mendatangi Dinas PU (pekerjaan umum) dan DPRD.Aktivis yang tergabung dalam Gerakan Penyelamat Gunung Lengis menilai, proyek terlalu besar menyedot anggaran pendapatan dan belanja daerah atau APBD. Padahal, masih banyak prioritas di sektor lain seperti pendidikan dan kesehatan. Tak hanya itu, para pendemo juga mengkhawatirkan keberadaan situs sejarah sebagai imbas dari berdirinya stadion baru di atas Gunung Lengis, Kecamatan Kebomas, Gresik².

Menurut peneliti kabupaten Gresik cukup memiliki perkembangan dan pembangunan yang cukup pesat dalam beberapa tahun terakhir.Banyaknya proyek-proyek mercusuar menjadi salah satu indicator yang cukup kuat.perbaikan

¹"Ratusan Warga Desak Percepatan"<http://gresikgress.com/2013/01/ratusan-warga-desak-percepatan.html> (akses pada hari rabu, 29 april 2015, pukul: 10.30).

²"Puluhan Aktivis Tolak Pembangunan Stadion Baru", <http://news.liputan6.com/read/378873/puluhan-aktivis-tolak-pembangunan-stadion-baru> (akses pada hari rabu, 29 april 2015, pukul: 11.30).

infrastruktur yang ada serta pembangunan-pembangunan baru yang dilakukan oleh Pemerintah kabupaten Gresik cukup mewah dan prestisius ini mengindikasikan pertumbuhan ekonomi di Gresik cukup baik. Namun dalam setiap proyek yang ada selalu menjadi kontroversi tersendiri di masyarakat Gresik.

Dampak pembangunan stadion tersebut sangat luas, bukan hanya menyangkut warga sekitar lokasi, tapi juga bisa mengundang potensi pasar yang besar. Setidaknya tiga bangunan pendukung di kompleks stadion yaitu *business centre*, wisata *waterboom*, serta ruang serbaguna. Sehingga apabila stadion sudah benar-benar beroperasi, ketiga bangunan pendukung tersebut juga beroperasi, maka dapat menghasilkan pemasukan yang sangat besar. Potensi itulah yang bisa menjadi salah satu sumber pendapatan daerah.

Pro-kontra tersebut yang membuat proyek stadion pernah mengalami penundaan pembangunan. Seharusnya pemerintah setempat mengkaji ulang proyek tersebut dengan cara terbuka bersama masyarakat dan seluruh pihak. Kekhawatiran anggota dewan akan masalah dampaknya yang mungkin memangkas dana lainnya cukup masuk akal, jika itu terjadi maka masyarakat juga yang menjadi korban. Dengan demikian masyarakat justru tidak menikmati hasil pembangunan tersebut. Kontestasi antar dua kekuatan kelompok kepentingan di dalam masyarakat. Menimbulkan pertanyaan apa sih kepentingan dari masing-masing pihak terhadap adanya pembangunan stadion Bukit Lengis baik yang pro dan kontra.

I.II Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang ada di latar belakang masalah, dapat dirumuskan beberapa masalah penelitian sebagai berikut :

1. Mengapa timbul pro-kontra terhadap kebijakan pembangunan Stadion bukit Lengis di Kabupaten Gresik?
2. Bagaimana kontestasi kelompok masyarakat dalam memperjuangkan masing-masing kepentingan terkait dengan pembangunan stadion?

I.III Tujuan Penelitian

1. Mengetahui penyebab terjadinya pro-kontra kebijakan pembangunan Stadion Bukit Lengis.
2. Mengetahui kontestasi kelompok kepentingan yang terjadi terhadap kebijakan pembangunan Stadion Bukit Lengis.
3. Menganalisis tentang kelompok yang mendominasi dalam implementasi kebijakan pembangunan stadion Bukit Lengis. serta memberikan gambaran mengenai perjuangan kelompok masyarakat dalam mempengaruhi kebijakan pembangunan stadion Bukit Lengis.

I.IV Manfaat Penelitian

I.IV.I Manfaat akademis

Secara akademis, penelitian ini dapat menjadi referensi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, terutama berkaitan dengan kajian permasalahan kontestasi pada kepentingan masyarakat yang diteliti. Dimana ruang lingkup pengembangan keilmuan mulai dari kajian Ilmu Politik, menggunakan teori pluralisme, serta konsep mengenai kontestasi, kelompok kepentingan dan konsep kebijakan. Dalam hal ini sebuah kebijakan pasti menimbulkan sebuah permasalahan yang menyebabkan terjadinya masalah dan menjadikan adanya kubu-kubu yang pro dan kontra di dalam kehidupan bermasyarakat.

I.IV.II Manfaat Teoritis

Sedangkan secara praktis, penelitian ini memberikan penjelasan mengenai bagaimana kontestasi yang terjadi di masyarakat serta kepentingan yang menjadi landasan masing-masing kelompok baik kelompok yang pro dan kontra mengenai kebijakan pembangunan Stadion Bukit Lenggis di Kabupaten Gresik.

I.V Kerangka konseptual

I.V.I Kontestasi

Kontestasi merupakan sebuah persaingan yang ada baik dalam lingkup pemerintahan maupun di kehidupan masyarakat. Kontestasi berawal dari kata kontes yang menurut KBBI merupakan perlombaan atau bisa dikatakan ajang perlombaan dimana terjadi adu kekuatan serta keunggulan dalam mempertahankan kepentingan yang diinginkan dalam suatu kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kontestasi memiliki pengertian bahwa ada pihak-pihak yang bertentangan sehingga menimbulkan: *clash of argument*. Di dalam lingkup ini ada pertukaran yang saling bersaing terhadap nilai, fakta dan kebijakan terhadap sumber-sumber masalah yang memotivasi tindakan-tindakan. Sementara akseptasi mengandung pengertian bahwa ada berbagai pihak atau dua sisi yang menerima sisi-sisi yang disepakati atau disetujui (Vancil, 1993:70)

Kontestasi memperlihatkan masalah-masalah dari berbagai perspektif yang berbeda, saling bersaing. Pertama, apakah setiap aktor menggunakan kata untuk pengertian yang sama dan apa saja yang ada di dalam pemikiran mereka (Vancil, 1993:82). Kedua, mencakup siapa-siapa yang pro dan siapa-siapa yang kontra (*agents*). Ketiga, melakukan identifikasi terhadap sebab-sebab kontroversi yang berguna untuk memperdalam dan mempertajam motif-motif. Keempat, mencermati tentang karakteristik dan sejarah keyakinan dan kebijakan

yang ada sekaligus mempertimbangkan nilai dan kebijakan yang seperti apa yang ditawarkan di dalam kontestasi tersebut.³

Dalam hal ini kontestasi yang di maksud adalah kontestasi antar kelompok masyarakat terhadap kebijakan pembangunan Stadion Bukit Lengis. Disini ada kontestasi dua kelompok yaitu kelompok yang mendukung adanya pembangunan, begitu juga sebaliknya, ada yang menolak adanya pembangunan Stadion. Kontestasi ini terjadi ketika proses perumusan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Gresik.

Kelompok kepentingan yang ada merupakan kelompok yang cukup berpengaruh di Gresik, dimana kelompok Pro (mendukung) diwakili oleh kekuatan yang cukup besar yaitu Ultras Gresik yang merupakan supporter Persegres, yang merupakan klub Sepak Bola yang ada di Gresik. Sedangkan yang menolak ada beberapa kelompok-kelompok LSM yang ada di Gresik, mulai dari Pudak (Pusat Demokrasi dan Kemanusiaan), PMII (Persatuan Mahasiswa Islam Indonesia) Cabang Gresik, MGPK, Lira, dan Forkot (Forum Kota).

Konsep kontestasi yang digambarkan dalam bentuk kelompok masyarakat yang ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan stadion. Memberikan masukan, aspirasi, serta pendapat yang diharapkan dapat menjadikan kebijakan pembangunan itu dapat diterima oleh seluruh lapisan masyarakat. Dimana

³Basuki Agus Suparno, *Kontestasi Makna Dan Dramatisme Studi Komunikasi Politik Tentang Reformasi Di Indonesia*, 2010. repository.upnyk.ac.id/ (akses 04 agustus 2015) h:29-30

kontestasi merupakan bermacam hubungan kekuatan yang saling mendukung, bersaing, berjuang, bahkan menghancurkan dalam mencapai kepentingan-kepentingan kelompok yang ada. Stadion yang nantinya diharapkan menjadi trade mark baru serta menjadi tempat berkumpulnya masyarakat yang ada di Kabupaten Gresik.

Kelompok-kelompok masyarakat yang memiliki masing-masing kepentingan dalam pembangunan Stadion ini sempat menjadikan proyek pembangunan yang digagas oleh pemerintah Kabupaten Gresik ini sempat mengalami penundaan pembangunan. Dalam hal ini menarik untuk dikaji bagaimana proses kontestasi antar kelompok yang ikut dalam kebijakan pembangunan Stadion Bukit Lengis.

I.V.II Kelompok Kepentingan

Kelompok dapat memberikan berbagai manfaat simbolis bagi anggotanya. Ilmuan politik Robert Salisbury menyebut fungsi ini sebagai “ekspresif”. Dia mencatat, tindakan ekspresif adalah mereka dimana tindakan yang di tampilkan memberikan ekspresi kepentingan atau nilai-nilai dari seorang atau kelompok daripada instrumental (konkret) mengejar kepentingan atau nilai-nilai. Kelompok-kelompok kepentingan dapat dibedakan mulai dari kelompok agama atau etnis, kelompok ras, asosiasi profesional, dan kelompok-kelompok lainnya.

Kebanyakan orang, ketika mereka melihat adanya suatu gerakan dari kelompok kepentingan, pasti melihat fenomena tersebut dari segi ekonomi. Namun dalam hal kelompok kepentingan ekonomi tidak menjadi suatu hal yang konkret, bisa saja kepentingan sosial, politik, lingkungan dan lainnya. Namun memang sepanjang garis kepentingan ekonomi selalu menjadi indikator tujuan dari kepentingan kelompok tersebut entah kelompok kepentingan public atau kepentingan swasta. Dimana dalam proses politik, keuntungan ekonomi dijadikan sumber daya dari sebuah kelompok untuk menerima keuntungan bagi pribadi maupun grup.

Kelompok kepentingan secara umum memiliki pengertian organisasi yang bekerja dilandaskan atas dasar kepentingannya. Dalam hal ini, kelompok kepentingan memiliki tujuan dan anggota yang dipersatukan untuk mencapai kepentingannya. Kepentingan di sini bisa jadi berkaitan dengan pekerjaan, suku, kelas, dll⁴. Berkaitan dengan kelompok, terdapat beberapa fungsi dari kelompok, yaitu:

1. Fungsi Simbolik, kelompok memiliki peran sebagai simbol, artinya di sini bahwa dengan adanya kelompok, dapat dianggap oleh anggotanya bahwa kelompok tersebut mencerminkan kepentingan atau nilai yang dimiliki. Dalam hal ini setiap individu yang ada di dalam kelompok tersebut akan merasa bahwa kelompok tersebut mampu mewakili dirinya yang dalam hal

⁴Norman J. Ornstein dan Shirley Elder, *Interest Groups, Lobbying and Policymaking*. (United States: Congressional Quarterly Press, 1978).

ini memiliki kepentingan untuk selanjutnya bisa menjadi jalan untuk mencapai kepentingannya.

2. Fungsi Ekonomi, dalam hal ini, kelompok kepentingan berfungsi sebagai media untuk memberikan keuntungan di bidang ekonomi/materil. Kelompok kepentingan terbentuk yang juga didasarkan dari berbagai bidang, termasuk bidang ekonomi. Dan dalam fungsi ini dijelaskan bahwa setiap individu yang menjadi anggota dalam kelompok kepentingan ini berpikir bahwa kelompok kepentingan ini dapat menjadi media untuk melancarkan bisnis/usaha di bidang ekonomi.
3. Fungsi Ideologi, fungsi ini menjelaskan bahwa kelompok yang terbentuk mampu memberikan ideologi atau mungkin terbentuk karena ideologi yang sama dari anggotanya. Dalam hal ini ideologi yang dianut/diyakini oleh anggotanya menjadi fondasi yang kuat sebagai tolak ukur berjalannya kelompok tersebut. kelompok yang terbentuk tidak menutup kemungkinan berasal dari berbagai ideologi seperti liberal, konservatif, sosialis, komunis, dll.
4. Fungsi Informasi, pada fungsi ini, kelompok kepentingan menjadi media penyedia substansi informasi atau data bagi para anggota yang ada di dalamnya mengenai isu publik berkaitan dengan fokus kepentingan mereka, mengenai keanggotaan mereka atau mengenai topik lainnya yang masih berhubungan dengan fokus kepentingan mereka.
5. Fungsi Instrumental, fungsi yang satu ini, fungsi ini merupakan fungsi yang sangat penting, kelompok memiliki peran sebagai alat. Alat di sini

memiliki definisi sebagai media yang digunakan untuk mencapai kepentingan dari kelompok tersebut.

Dari beberapa fungsi yang telah dijelaskan tersebut dapat disimpulkan bahwa kelompok terbentuk sesuai dengan kepentingan yang mendasarinya tentunya juga memiliki fungsi yang berkaitan dengan kepentingannya tersebut, namun secara umum setiap kelompok memiliki fungsi yang sama, yang membedakannya adalah kepentingannya.

Keterlibatan kelompok-kelompok kepentingan dalam proses politik tidak berhenti hanya dengan apa yang di sebut lembaga-lembaga politik. Untuk mencapai tujuannya apabila tidak ada dukungan di kalangan legislator maka mereka biasanya melakukan aksi meminta bantuan dari masyarakat, untuk mendapatkan atau mencapai tujuan yang diinginkan. Tidak jarang pula membuat demonstrasi, kericuhan apabila keinginan kelompok tidak dapat terealisasikan.

I.V.III Kebijakan Publik

Defenisi mengenai kebijakan public itu sendiri merupakan tindakan yang diusulkan oleh seseorang atau kelompok maupun pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu (Carl Freiderich, 1963)⁵. Atau bisa juga kebijakan public merupakan serangkaian instruksi dari pembuat keputusan kepada para pelaksana, yang menjelaskan cara-cara mencapai suatu tujuan tertentu serta dapat dikatakan sebuah hipotesis yang berisi kondisi-kondisi awal dan akibat ke depan.

Sistem Politik Gabriel Almond memberikan gambaran mengenai sistem yang cukup kompleks, dimana didalamnya mencakup keseluruhan actor yang ikut dalam proses politik yang nantinya memberikan suatu kebijakan yang dapat menjadi kepentingan seluruh pihak yang berada dalam sistem tersebut. Mulai dari eksekutif, kelompok kepentingan, legislative, dan badan lain yang berada didalam sistem berusaha saling mempengaruhi, dimana terjadi proses artikulasi kepentingan yang mengarah ke agregasi atau penggabungan kepentingan untuk menjadi kebijakan yang sesuai dengan sistem demokrasi yaitu kebaikan bersama.

Dalam proses agenda kebijakan public menurut Anderson (1984) ada tiga bentuk yaitu pola kerjasama, persuasive, dan pengarahan. Dimana dalam proses kerja sama ada system negoisasi, saling memberi dan menerima, dan kompromi. Persuasive lebih merujuk gimana kelompok actor meyakinkan kelompok actor lain dalam menentukan kebijakan public. Sedangkan pengarahan lebih kearah

⁵SamodraWibawa,*Politik Perumusan Kebijakan Public*,(Yogyakarta: Graha ilmu,2011).

siapa yang menjadi superordinat dan siapa yang menjadi subordinat yang berkaitan dengan proses kebijakan yang bersifat structural. Dalam hal ini kelompok formal (pemerintah) dan kelompok non formal (kelompok kepentingan, kelompok partai politik, warga Negara Individual) ini merupakan gambaran actor yang dapat mempengaruhi sebuah pembuatan maupun perbaikan kebijakan public.⁶

Dalam konteks formulasi kebijakan dimana para kelompok kepentingan berusaha untuk memenuhi tuntutan mereka melalui “lobby”, maka Greenwald (1977) menjelaskan adanya berbagai teknik lobby baik langsung (mempresentasikan pendapat atau fakta secara langsung kepada perumus kebijakan, berpartisipasi dalam bill drafting, pengujian pendengaran) maupun tidak langsung (tindakan konstituen, anggota kelompok kepentingan memperbesar dampaknya terhadap “grass-root” melakukan lobi dengan sejumlah anggota besar yang ada di dalamnya, teknik-teknik pengawasan situasi tertentu yaitu dengan mendramatisir berbagai isu yang ada, mengkampanyekan isu public melalui periklanan, dan protes).⁷

Dalam system yang demokratis dan liberal setiap orang berhak mengajukan pendapat. Dimana bukan hanya diberikan oleh Negara, setiap warga Negara dilindungi oleh Negara dalam melakukan haknya untuk berpendapat. Dimana tidak ada pandangan maupun strata yang jelas entah anda

⁶Muhlismadani, *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: graha ilmu, 2011). h:63

⁷*Ibid* hal 36

professor maupun pengemis, dimata Negara kalian adalah warga Negara sehingga seluruh system pemerintahan serta kebijakan dibuat oleh warga Negara atau masyarakatnya sendiri. Inilah yang disebut dengan pandangan Pluralis.

Pandangan pluralis ini menjadikan tuntutan masyarakat dan dukungan masyarakat menjadi penting dalam perumusan penyelesaian masalah. Dimana seluruh lapisan masyarakat berhak untuk mengeluhkan maupun mendukung kebijakan yang telah diambil serta ikut dalam setiap perumusan kebijakan. Yang dimana lebih di gambarkan didalam sebuah system ada input, kebijakan, dan output. Warga yang begitu plural dipersilahkan untuk berlomba mempengaruhi kebijakan secara adil dan responsive dan proporsional untuk memudahkan pemerintah dalam membuat kebijakan sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Sehingga seringkali terjadi tujuan dari para aktor tersebut bertentangan satu sama lain dan hasil akhir beserta akibatnya adalah dapat mengenai siapa yang memperoleh apa yang akan ditentukan oleh strategi, sumber-sumber, dan posisi kekuasaan dari aktor yang terlibat. Campur tangan individu atau kelompok untuk memenuhi kepentinganya akan mengakibatkan konflik antara pembuat kebijakan atau dalam hal ini pelaksana kebijakan dengan kelompok sasaran.⁸

⁸RiantNugroho, *Public Policy*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2008).h: 445

I.VI Kerangka Teori

I.VI.I Teori Pluralis

Pluralisme (*pluralism*) berasal dari kata Pluralis (jamak). Pengertian pluralisme sendiri adalah suatu paham dimana terdapat kepercayaan terhadap suatu yang jamak atau banyak. Kepercayaan tersebut meliputi kepercayaan adanya lebih dari satu keyakinan, masyarakat dan lembaga. Pluralisme merupakan sebuah filosofi yang berpendapat bahwa realita tidak dapat dijelaskan oleh satu substansi atau satu prinsip saja. Termasuk pluralisme politik yang mengakui adanya keanekaragaman sosial, penempatan ideologi, dan kelembagaan, dan nilai-nilai keberagaman.

Pluralis adalah sistem yang memungkinkan semua kepentingan dalam masyarakat bersaing secara bebas untuk mempengaruhi proses politik yang bertujuan untuk mencegah adanya suatu kelompok mendominasi kelompok lain. Karakteristik pluralisme merupakan suatu sistem perwakilan kepentingan. Ada lima poin terkait dengan karakteristik pluralis⁹, yaitu:

1. Setiap kelompok masyarakat memiliki kepentingan yang sama karena kesamaan suku, ras, dan agama maupun karena kesamaan profesi, okupasi dan kegemaran berhak membentuk asosiasi yang dikehendaki tanpa campur tangan pemerintah atau kelompok lain. dimana jenis

⁹RamlanSurbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: PT.Grasindo,1992). h:102-104

kepentingan dapat diperjuangkan oleh lebih dari satu asosiasi yang masing-masing bersifat otonom.

2. Keanggotaan asosiasi bersifat sukarela, dan seseorang dapat saja menjadi anggota dari berbagai asosiasi kepentingan.
3. Pemerintah tidak mencampuri urusan kelompok kepentingan, melainkan bertindak sebagai wasit untuk memelihara aturan permainan yang sehat bagi persaingan di antara kelompok kepentingan dan bersikap tanggap terhadapnya
4. Para anggota asosiasi yang berwenang untuk menentukan pemimpinnya dan merumuskan kepentingan yang hendak diperjuangkan kepada pemerintah.
5. Keputusan di dalam organisasi dan dalam berinteraksi dengan organisasi lain dicapai dengan perundingan, tawar-menawar dan kompromi.

Akar dari pluralisme sendiri muncul pada tahun 1960an dari tradisi Amerika dan Eropa. Pluralisme di Eropa muncul sebagai reaksi terhadap kedaulatan tunggal “*kedaulatan monistik*” dan ide negara absolut. Di negara Amerika, pluralisme berkembang sebagai respon untuk membatasi kekuasaan negara dalam konstitusi baru. *kedaulatan monistik* merupakan kedaulatan tunggal dimana seseorang atau orang memiliki kekuasaan tertinggi atas warga negara yang tidak dibatasi oleh hukum. Oleh karena itu, pemegang kekuasaan tertinggi tidak dapat dilawan oleh hukum.

Prinsip utama pluralisme dari pemikir liberal adalah pentingnya kebebasan dan adanya ketidakpercayaan terhadap negara yang menandakan bahwa kekuasaan yang dimiliki negara harus terbatas. Di negara Amerika, pluralisme berkembang dari reaksi *Monisme* atau penolakan dari adanya sebuah negara kekaisaran yang kuat dan hal ini memiliki kesamaan dengan gerakan pluralis Inggris. Kesamaan itu terletak pada perhatian mereka tentang kekuatan yang diperoleh negara akibat industrialisasi dan perang dunia pertama. Menurut Follet dan Dewey, kehidupan modern pasti akan mengarah ke masyarakat yang pluralistik dan kompleks.

Jadi dapat disimpulkan akar dari pluralisme itu muncul pada 1960an dari tradisi Amerika dan Eropa. Berkembang dari liberal, dimana masyarakat tidak dapat dianggap sebagai suara tunggal. Dalam masyarakat liberal ada kelompok yang harus diperhatikan dalam pembuatan keputusan. Kelompok dapat dianggap sebagai alternatif untuk mengorganisir kepentingan individu. Kemudian, pluralisme juga muncul karena adanya penolakan terhadap kedaulatan tunggal atau monistik yang mengakibatkan peran negara harus dibatasi dan diperlukannya kewenangan dan kekuasaan untuk kelompok-kelompok.

Esensi dalam pluralisme menurut Dahl, yakni *the existence of a significant number of relatively autonomous social groups and organisations* (Dahl, 1961 :6). eksistensi sejumlah besar kelompok sosial dan organisasi sosial. Itulah yang kemudian disebut sebagai Pluralisme. Kelompok dan organisasi sosial menjadi

tolak ukur dalam eksistensi yang nantinya dapat dikatakan sebagai suatu tatanan pluralisme. Ada beberapa asumsi dasar mengenai teori pluralis, yaitu:

1. Setiap masyarakat tergabung dalam kelompok sosial tertentu sesuai dengan aspirasi dan kepentingannya baik kepentingan ideologis, ekonomis, maupun kepentingan yang bersifat kultural. Kelompok sosial dan organisasi masyarakat itu berfungsi sebagai wadah untuk memperjuangkan aspirasi anggotanya dan menjadi perantara antara anggotanya dengan elit berkuasa.
2. Asumsi kedua ialah bahwa kelompok dan organisasi masyarakat tersebut berusaha mempertahankan otonomi dan karakteristiknya baik dari pengaruh campur tangan elit. Oleh karena itu kekuasaan dalam masyarakat akan terdistribusi kepada berbagai kelompok sosial dan organisasi masyarakat.

Pluralisme berakar pada tradisi konflik yang memandang publik sebagai konfigurasi dari berbagai kelompok kepentingan (*interest groups*). Setiap orang yang mempunyai kepentingan yang sama akan bergabung dan membentuk sebuah kelompok kepentingan. Selanjutnya, kelompok-kelompok kepentingan tersebut berinteraksi dan berkompetisi untuk memperjuangkan kepentingan individu-individu maupun organisasi yang mereka wakili.

Dalam sebuah pemerintahan yang demokrasi, kelompok dan organisasi yang independen membantu mencegah terjadinya dominasi dan menciptakan pengawasan timbal-balik. Kehadiran organisasi maupun kelompok-kelompok

kepentingan diharapkan menjadi solusi apabila terjadi bentuk kesewenangan dalam sebuah kekuasaan. Kehadiran organisasi-organisasi yang bebas selalu dikaitkan dengan alasan-alasan yang mencakup dalam problema pluralism demokrasi, yaitu¹⁰:

1. Membantu menstabilkan kesenjangan politik, maksudnya pluralism memberikan kepingangan control dan pengawasan atas jalannya pemerintah. Dalam hal ini masyarakat dapat ikut berinteraksi dalam mempengaruhi kebijakan yang diambil, tanpa ada gap yang cukup besar antara yang memimpin dan dipimpin.
2. Membantu mengubah kesadaran politik, maksudnya dalam sebuah organisasi yang terdapat dalam sistem demokrasi nantinya dapat memberikan pembelajaran kepada masyarakat dalam mengenal kelompok mana yang dapat mewakili kepentingannya. Kaitan antara pluralism organisasional dengan pluralitas kepentingan membentuk hubungan timbal balik dalam pembentukan organisasi dan upaya mempertahankan diversitas kepentingan.
3. Penyimpangan Agenda Umum, maksudnya apabila terjadi penyimpangan agenda baik dalam hal anggaran maupun prioritas dalam melakukan pembangunan yang akan dilakukan. Pluralism nanti memberikan gambaran bahwa masing-masing kelompok berusaha

¹⁰Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis*,(Jakarta: CV. Rajawali, 1982). h:68-88

memberikan pengaruh baik dukungan maupun penolakan terhadap agenda yang dilakukan secara aktif.

4. Mengalihkan control terakhir atas agenda. Maksudnya kelompok sosial menjadi pengontrol dari agenda yang sudah distujui dan disepakati. Kelompok-kelompok menjadi pengawas mengenai kepentingan yang ada didalam proses maupun penyelesaian dalam agenda.

Di dalam pluralisme itu harus diberikan melalui menggambarkan 'siapa' yang terlibat dan 'bagaimana' mereka terlibat dalam pembuatan 'keputusan penting'. Nelson Polsby dalam "kekuatan masyarakat dan teori politik" (1980) yang ditentukan kemudian tiga pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh 'indeks kekuatan aktor' di new haven: siapa yang berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan, dan siapa yang menang. Pluralis memiliki beberapa variasi, Klaim tentang pluralis urban terfragmentasi ke dalam berbagai macam yaitu:

- *Stratified*

Kedaaan dalam masyarakat berlayer (terdiri dari beberapa lapis) serta mempunyai kondisi yang sama. Masing-masing strata tersebut terdiri dari beberapa kelompok kepentingan dan punya kepentingan tertentu yang ingin mereka perjuangkan.

Sistem politik yang mengedepankan pendapat bahwa “Jika pemimpin memimpin, mereka juga dipimpin”. Hal itu mengakibatkan keputusan yang

diambil ambigu. Hanya beberapa orang yang punya kuasa langsung namun sisanya tidak memberikan pengaruh langsung. Maka dari itu pluralisme di New Haven hanya berada dalam lingkup pembuat keputusan yang notabeneanya merupakan penduduk aktif, namun tidak membuat mereka berperan sebagai elite tunggal.

- *Hyperpluralist*

Jumlah lapisan pada tingkatan masyarakat plural berkurang. Strata yang ada dalam stratifikasi sosial saling berdempetan bahkan bersinggungan satu sama lain. Dalam hal ini kondisinya semakin kompleks sehingga pengambilan keputusan sering kontradiktif karena masing-masing kelompok kepentingan tersebut memiliki kekuatan yang sama rata.

Hyperpluralis muncul akibat terjadi penguatan kekuasaan pada masing-masing lapisan kelompok kepentingan yang ada dalam masyarakat. *“Groups are so strong that government is weakened”*. Makin banyaknya kelompok kepentingan yang semakin *powerful* tersebut justru memperburuk proses pengambilan keputusan oleh elit pemerintah. Kebijakan yang dihasilkan malah jadi membingungkan dan kontradiktif. Hal itu merupakan bentuk ekstrem dari konsep pluralis.

“Wild City” merupakan gambaran dari DeLeon mengenai keadaan krisis yang dialami oleh San Francisco yang disebabkan oleh kaum mereka sendiri, pemimpin yang memiliki koalisi serta progresivitas bisa menjadi sebuah

permasalahan hyperpluralism yang khas, dimana terjadi krisis pemerintahan, konflik internal, dan membangun oposisi yang konservatif.

- *Neo pluralist*

Mesin pertumbuhan penduduk berpengaruh terhadap kekuatan ekonomi. Dimana kelompok penekan bersaing atas pengaruh politik, agenda politik bias terhadap kekuasaan korporasi. Neo-pluralis tidak lagi melihat elit sebagai wasit mediasi dan mengadili antara tuntutan dari berbagai kelompok kepentingan, tetapi sebagai aktor yang relatif otonom.

Newton menguji tiga isu, yaitu: perumahan, pendidikan, hubungan ras. Metodologi Newton didesain untuk mengungkap kelompok mana yang sangat aktif ketika keputusan diambil oleh dewan atau dinas umum. Menurut Newton, teori pluralis cenderung bekerja pada asumsi bahwa setiap kelompok kepentingan dapat memajemen dan mengurus kepentingannya masing-masing. Dalam temuan Newton di Inggris, ketiganya mempunyai level berbeda:

- Dalam aspek perumahan, adalah orang-orang yang punya tingkat keterlibatan tinggi dalam masyarakat dan golongan atas orang-orang yang beraktivitas dalam kelompok penekan.
- Untuk aspek pendidikan merupakan scope pertarungan antara partai politik, tapi tidak menutup kemungkinan bahwa kelompok penekan lokal juga ikut mengambil bagian di dalam aspek tersebut.

- Sedangkan untuk permasalahan hubungan ras, kelompok politisi menjadi tidak punya pengaruh (*powerless*) dibandingkan dominasi peran birokrat.

Namun sebagai sebuah teori yang menggambarkan mengenai sistem perwakilan kepentingan dinilai memiliki sejumlah kelemahan, yaitu¹¹:

1. Karena lebih menekankan pada persaingan kelompok kepentingan, maka secara implicit pluralism sesungguhnya membatasi partisipasi individu dalam proses politik.
2. Hanya segelintir individu dalam masyarakat yang menjadi anggota aktif dalam asosiasi kepentingan.
3. Pengaruh pemimpin lebih dominan dalam mengatur dan menentukan arah organisasi daripada anggota kelompok.
4. Terdapat ketimpangan kekuasaan dalam proses perundingan, yakni kelompok yang kuat tetapi memperjuangkan kepentingan yang skalanya kecil lebih dominan daripada kelompok kecil yang memperjuangkan kepentingan yang menyangkut kehidupan masyarakat luas.
5. Mengabaikan peran pemerintah sebagai lembaga pemerintah sebagai lembaga kepentingan umum, karena pluralism memandang pemerintah sebagai wasit yang memelihara aturan permainan bagi persaingan diantara kelompok kepentingan

I.VII Metode Penelitian

¹¹Ramlan Surbakti. *Op.cit* hal 104

I.VII.I Fokus Penelitian

Penelitian ini memfokuskan kajian dimana kebijakan pembangunan stadion Bukit Lengis di Gresik menimbulkan pro-kontra di masyarakat Gresik. Dimana, peneliti juga melihat kondisi masyarakat Gresik yang terbelah akibat kebijakan pembangunan Stadion Bukit Lengis dimana ada kelompok yang setuju maupun kelompok yang menentangnya serta melihat bagaimana peran pemerintah setelah adanya kontroversi dalam melakukan kebijakan pembangunan stadion.

I.VII.II Subyek dan Informan Penelitian

Subyek dalam penelitian ini adalah Organisasi masyarakat baik yang pro maupun kontra, serta dinas maupun seksi-seksi yang berperan dalam proses perumusan kebijakan pembangunan Stadion Bukit Lengis, dan masyarakat sekitar pembangunan stadion Bukit lengis. Dalam hal ini peneliti berhasil melakukan wawancara bersama tiga informan inti dan 5 informan pendukung, untuk memperjelas siapa saja yang menjadi informan, berikut rincian informan dalam tabel:

no	Keterangan	Nama	Jabatan	Status
1	Ultras (Pro)	Mas Tarom	Ketua Ultras	Informan 1
2	PMII (Kontra)	Mas Aam	Sekretaris Umum	Informan 2
3	PuDak (Kontra)	Mas Yayak	Wakil Ketua	Informan 3

4	Bappeda	Mbak Dian	Kasubid wilayah	Informan 4
5	Disbudparpora	Pak Siswadi	Kepala Dinas	Informan 5
6	DPRD	Pak Nur	Wk. Ketua II	Informan 6
7	Masyarakat	Mas Khoirul	Ketua RT	Informan 7

Tiga informan yang ada di dalam tabel merupakan informan kunci dalam mengetahui kontestasi kelompok masyarakat dalam kebijakan pembangunan Stadion Bukit Lengis. Sedangkan dinas-dinas pemerintahan memberikan gambaran mengenai tujuan, dan upaya yang dilakukan oleh Pemerintah melihat adanya pro-kontra dalam pembangunan tersebut.

I.VII.III Lokasi Penelitian

Penelitian mengenai pro-kontra kebijakan pembangunan Stadion Bukit Lengis di lakukan di kabupaten Gresik. Hal ini Karena pembangunan stadion ini membuat masyarakat gresik terpecah belah ke dalam dua kubu baik pro dan kontra. Selain itu adanya unsure kengototan dalam pemerintah kabupaten gresik dalam pembangunan membuat hal ini cukup menarik untuk diteliti. Selain itu, alasan praktis pemilihan lokasi tersebut dikarenakan keterbatasan waktu dan tenaga. Dengan pertimbangan tersebut, maka Kabupaten Gresik dianggap relevan sebagai lokasi penelitian yang dilakukan oleh peneliti.

I.VII.IV Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe kualitatif deskriptif dimana dalam penelitian ini akan menguraikan mengenai suatu gejala sosial. Yang bertujuan untuk menggambarkan, meringkas berbagai kondisi, berbagai situasi, dan variable.

Metode kualitatif telah digunakan dalam banyak sub-bidang ilmu politik, karena para partisipan dalam dunia politik mau berbicara tentang keterlibatan mereka dalam kelompok, peran mereka dalam jabatan kekuasaan formal, pandangan mereka tentang sistem politik dan sebagainya. Para ilmuwan Politik, misalnya sering mewawancarai para aktivis kelompok penekan.¹²

Penelitian kualitatif adalah sebuah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata kata tertulis atau lisan dan perilaku yang diamati. Dengan menggunakan metode ini, peneliti dapat terlibat dalam setting sosial yang menjadi tujuan penelitiannya, membuat peneliti bisa mengamati sendiri orang – orang dalam situasi sehari hari dan tidak menutup kemungkinan ikut serta beraktivitas bersama mereka.¹³

Adapun penggunaan metode kualitatif ini mempunyai beberapa alasan yaitu pertama, penggunaan metode kualitatif lebih mudah menyesuaikan di lapangan apabila berhadapan dengan kenyataan ganda; kedua, metode ini menyajikan

¹²Marsh, David, dan Gerry Stoker, *Teori dan Metode dalam Ilmu Politik*. (Bandung, 2001).

¹³Lisa Harrison, *Metodologi Penelitian Politik*, (Jakarta: Kencana Group, 2007).h: 86

secara langsung hakekat peneliti dengan responden; dan ketiga lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh dan terhadap pola – pola nilai yang dihadapi.¹⁴

Penulis menggunakan metode kualitatif deskriptif untuk mengetahui bagaimana proses kebijakan pembangunan stadion Bukit Lengis. Hal ini digunakan untuk mengetahui lebih jelas actor yang terlibat dalam proses pembangunan. Mulai dari perencanaan sampai terjadinya pro-kontra di masyarakat Gresik.

I.VII.V Teknik Pengumpulan Data

Untuk menghasilkan suatu penelitian yang akurat dan valid diperlukan data yang representative. Menurut Iofland (1984) sumber data dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan yang selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lainnya.¹⁵ Guna mengumpulkan data yang diperlukan dalam penelitian maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah:

a. Wawancara

Di pilih sebagai teknik pengumpulan data disini sebab memiliki beberapa keunggulan diantaranya adalah dapat dijadikan sebagai jembatan informasi apabila akses pada dokumen sangat dibatasi, wawancara sangat berguna dalam

¹⁴*Ibid* hal. 92

¹⁵Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif*,(Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003).h: 112.

melengkapi dokumen mengenai rekonstruksi peran tokoh dan hubungannya dengan tokoh lain. Observasi terus terang atau tersamar adalah suatu etika penelitian ilmiah yang menginginkan penelitian dilakukan secara terbuka. Penelitian dalam melakukan pengumpulan data menyatakan terus terang kepada sumber data, bahwa ia sedang melakukan penelitian. Jadi mereka yang diteliti mengetahui sejak awal sampai akhir aktivitas peneliti.

b. Dokumen

Penggunaan bahan dokumen yang dimana dokumen merupakan bahan tertulis yang berhubungan dengan peristiwa atau aktivitas tertentu. Sehingga dapat dikatakan bahwa dokumen sebagai sumber data yang mempunyai posisi sebagai pelengkap data primer yaitu data wawancara dalam penelitian ini karena mendukung proses interpretasi dari setiap peristiwa yang diteliti. Dokumen bisa berbentuk tulisan seperti biografi, peraturan, kebijakan, pengumuman, dll. Dalam dokumen tersebut terdapat bentuk gambar seperti foto, gambar hidup, dll. Dalam hal ini dokumen mulai dari dokumen RPJMD 2010-2015, RKPD 2011-2014, MoU pembangunan Stadion Bukit Lengis, dan data dari BPS.

c. Observasi

Yaitu teknik pengumpulan data dengan cara pengamatan dan pencatatan yang dilakukan secara sistematis terhadap gejala-gejala sosial yang relevan dengan obyek penelitian. Penulis menggunakan observasi non partisan, yakni peneliti tidak secara penuh mengambil bagian dari kehidupan yang diteliti. Penulis

hanya mengadakan pengamatan dan pencatatan terhadap sikap, pendapat, pengetahuan, pemahaman, kegiatan, dan hal-hal lain yang sekiranya dapat membantu dan mendukung penelitian. Observasi dimulai dari melakukan perizinan dan melakukan observasi mengenai kegiatan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk mempengaruhi kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah Kabupaten Gresik terkait dengan kebijakan Pembangunan Stadion Bukit Lengis.

