

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Surabaya merupakan pusat transportasi darat di bagian timur pulau Jawa, yakni pertemuan dari sejumlah jalan raya yang menghubungkan Surabaya dengan kota-kota lainnya. Sehingga hal ini membuat Pemerintah Kota Surabaya berupa lebih gencar lagi dalam melakukan pembangunan infrastruktur jalan di kota Surabaya. salah satu proyek pembangunan jalan yang sedang gencar dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya ialah pembangunan jalan kembar di Pacar Keling Surabaya. sebelumnya, Kebijakan mengenai Pembangunan Infrastruktur Jalan Kembar merupakan kebijakan yang digagas oleh Pemerintah Kota Surabaya sejak tahun 1996. Ada pun tujuan atau kepentingan Pemerintah Kota Surabaya dari adanya Kebijakan Pembangunan Jalan Kembar tersebut ialah untuk mengembalikan fungsi lahan tersebut sebagai Jalan. Selain itu, Pembangunan Infrastruktur Jalan Kembar tersebut juga sebagai solusi dari Pemerintah Kota Surabaya untuk mengatasi kemacetan yang terjadi di wilayah tersebut ketika hari-hari efektif. Jalan Tambangboyo merupakan salah satu akses bagi masyarakat Surabaya yang ingin menuju pusat Kota Surabaya terutama bagi masyarakat Surabaya Timur. Setiap hari-hari efektif terutama saat Pagi hari di Jalan Tambangboyo mengalami kemacetan yang parah. Kondisi jalan di wilayah tersebut sangat sempit, lebar jalan tersebut kurang lebih hanya dua meter saja. Lebar jalan tersebut tidak sepadan dengan jumlah kendaraan yang melintas setiap harinya.

Adanya kebijakan Pembangunan Jalan Kembar tersebut merupakan solusi dari Pemerintah Kota Surabaya untuk mengatasi kemacetan yang terjadi di sejumlah titik ruas jalan di Kota Surabaya. Pada hari-hari efektif, jalan yang

menuju ke pusat Kota Surabaya selalu mengalami kemacetan ketika pagi dan sore hari. Seperti pada jalan Tambang Boyo yang merupakan salah satu jalan yang dilalui oleh masyarakat Surabaya khususnya yang berada di Kecamatan Tambaksari untuk menuju Pusat Kota. Jalan Tambangboyo terutama pada hari-hari efektif selalu mengalami kemacetan, hal ini disebabkan oleh adanya kegiatan penggerak ekonomi seperti Pasar tepatnya di Pacar Keling, letaknya yang berada di pinggir jalan perempatan yang menghubungkan jalan Tambang Boyo dengan jalan Pacar Keling ini berdampak pada munculnya kemacetan di daerah tersebut. Daerah tersebut setiap hari-hari efektif selalu terjadi kemacetan yang parah di pagi hari, waktu ketika masyarakat memulai aktivitasnya. Faktor-faktor yang menyebabkan kemacetan terjadi di Surabaya diakibatkan oleh banyaknya kendaraan yang melewati wilayah tersebut dan jumlahnya melebihi kapasitas seharusnya.

Dari data perkembangan volume lalu lintas harian rata-rata (LHR) di Jalan Tambang Boyo Tahun 2018 Tahap I, 2018 Tahap II, dan 2019 Tahap I yang dimiliki oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya, sepeda motor dan mobil pribadi menjadi kendaraan yang paling banyak melintas di Jalan Tambangboyo dan setiap tahunnya jumlah kendaraan yang melintas di jalan tersebut selalu bertambah yang mana jumlah sepeda motor dari tahun ke tahun meningkat jumlahnya sebesar 74,7% sedangkan mobil pribadi setiap tahunnya meningkat sebanyak 24,1%. Dari data tersebut kemudian membuat Pemerintah Kota Surabaya untuk segera merealisasikan kebijakannya tersebut hal ini dikarenakan keadaan ini tidak diimbangi dengan penambahan Panjang Jalan dan Lebar Jalan di Jalan Tambangboyo, sehingga setiap harinya terutama pada hari-hari efektif terjadi kepadatan lalu lintas di wilayah Pacar Keling.

Hal tersebut kemudian melatarbelakangi mengapa Pemerintah Kota Surabaya ingin segera merealisasikan kebijakannya, yang mana memang pihak Pemerintah Kota Surabaya munculnya kebijakan tersebut, dan mengklaim

bahwa lahan yang selama ini berdiri sebagai pasar memiliki fungsi awal sebagai jalan, sehingga dengan adanya kebijakan ini maka Pemerintah Kota Surabaya juga bertujuan untuk mengembalikan fungsi lahan seperti fungsi awal dari Jalan raya yang selama ini digunakan sebagai Pasar dan berdirinya bangunan semi permanen.

Di area pembangunan Infrastruktur Jalan Kembar tersebut seperti yang sudah dijelaskan, sebelumnya terdapat Bangunan Semi Permanen yang didirikan di pinggir sungai, serta di wilayah tersebut terdapat Pasar. Namun saat ini hanya tinggal Pasar yang masih tetap ada di area yang hendak dibangun Infrastruktur jalan kembar tersebut. Proyek pembangunan Jalan Kembar di Pacar Keling ini tidak berjalan dengan mulus. Selalu saja terhambat karena terdapat berbagai faktor di dalamnya, salah satu yang menghambat pengerjaan proyek ini ialah adanya konflik yang terjadi antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pedagang pasar Pacar Keling yang dipicu oleh perbedaan kepentingan keduanya yang saling bertentangan dalam pemanfaatan lahan tersebut.

Untuk merealisasikan kebijakan tersebut, Pemerintah Kota Surabaya kemudian menertibkan para pedagang guna merealisasikan kebijakan yang dibuat. Penertiban dilakukan pada awal tahun 2017 setelah para pedagang tidak mengindahkan peringatan dari Pemerintah Kota Surabaya untuk mengosongkan area tersebut. Para pedagang tetap berjualan di area tersebut meski sudah diperingati oleh Pemerintah Kota Surabaya. Hal ini kemudian memunculkan penggusuran paksa yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya yang mana Pemerintah Kota Surabaya kemudian mengerahkan Satpol PP untuk menggusur paksa para Pedagang Pasar Pacar Keling dari area tersebut.. Ketika itu puluhan pasukan Satpol PP tiba-tiba saja datang dan menertibkan para pedagang. Hal ini kemudian menyebabkan 135 pedagang di pasar tersebut kehilangan matapencaharian mereka.

Adapun alasan mengapa para pedagang Pasar Pacar Keling masih tetap berjualan di area tersebut meskipun sudah diberi peringatan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Alasannya ialah Pemerintah Kota Surabaya telah melakukan tindakan sewenang-wenang terhadap para pedagang di Pasar dengan melakukan penggusuran yang tidak diimbangi dengan pemberian solusi bagi para pedagang akan dipindahkan atau disediakan pasar baru. Dan hal ini merupakan salah satu alasan mengapa pedagang pasar Pacar Keling menolak untuk ditertibkan. Pada saat penggusuran terjadi, para pedagang tidak bisa apa-apa. Puluhan pasukan penegak Perda di Kota Surabaya itu mengangkut lapak pedagang yang saat itu baru saja digelar. Dalam penertiban ini, selain para pedagang yang ditertibkan, bangunan liar yang selama ini dijadikan tempat tinggal dari sebagian pedagang di Pasar Pacar Keling. Namun sebagian besar penghuni bangunan liar tersebut tidak menolak jika bangunan liar yang selama ini berdiri digusur, karena mereka mendapatkan fasilitas berupa rumah susun yang berada di Sememi dan juga Keputih. Fasilitas yang diberikan oleh Pemerintah Kota Surabaya memang hanya diperuntukkan bagi warga yang memiliki KTP Surabaya, sehingga sebagian kecil lainnya dari para penghuni bangunan liar tersebut beserta pedagang lainnya ada yang berusaha untuk menolak ditertibkan. Hal ini dikarenakan selain kehilangan tempat tinggalnya, mereka juga kehilangan matapencahariannya.

Penggusuran ini kemudian menjadi puncak dari konflik yang terjadi antara para pedagang dengan Pemerintah Kota Surabaya. Selain menggusur dengan paksa, para aparat Satpol PP juga melakukan tindakan sewenang-wenang terhadap para pedagang. Para pedagang mengaku bahwa mereka melihat beberapa aparat Satpol PP tersebut melakukan kekerasan terhadap seorang pedagang perempuan pada saat penggusuran berlangsung. Hal ini kemudian membuat seluruh pedagang tidak terima atas penggusuran tersebut yang kemudian memunculkan perlawanan terhadap tindakan sewenang-

wenang yang dilakukan oleh aparat Satpol PP dan juga Pemerintah Kota Surabaya atas tindakan sewenang-wenang tersebut yang mana dalam perlawanannya tersebut para pedagang pasar Pacar Keling turut melibatkan Gerakan Pemuda Daerah dengan LPMK yang mendukung para pedagang pasar Pacar Keling untuk menyuarakan aspirasi serta keluhan mereka terhadap Pemerintah Kota Surabaya kepada DPRD Kota Surabaya. Oleh karena itu, untuk menuntut hak serta keadilan mereka, para pedagang terlihat kompak dalam memperjuangkan haknya, hal ini dikarenakan para pedagang pasar Pacar Keling menjadikan kesamaan nasib mereka sebagai salah satu faktor eratnya hubungan solidaritas antar pedagang pasar. Mereka sama-sama sudah berjualan selama puluhan tahun di Pasar tersebut dan mayoritas pedagang merupakan pendatang (masyarakat dari luar kota Surabaya). Dan mereka dalam pergerakan ini memiliki tujuan untuk memperjuangkan haknya sebagai pedagang.

Setelah melakukan *hearing* dengan DPRD Kota Surabaya, dengan lebih memperhatikan nasib para pedagang yang kehilangan matapencahariannya tersebut, akhirnya Pemerintah Kota Surabaya memutuskan untuk memperbolehkan kembali para pedagang untuk berjualan kembali sampai Pemerintah Kota Surabaya menentukan sikap akan dipindahkan kemana para pedagang nantinya. Pemerintah Kota Surabaya bekerjasama dengan PD Pasar Surya untuk melakukan pendataan serta sosialisasi kepada Para Pedagang mengenai Pembangunan Jalan Kembar. Selain itu, Pemerintah Kota Surabaya bersama PD Pasar Surya menentukan serta mendata Pasar yang masih memiliki lapak kosong untuk ditempati oleh para Pedagang Pasar Pacar Keling ketika pembangunan dilanjutkan kembali. Dalam hal relokasi, pihak Pemerintah Kota Surabaya menyerahkan seluruhnya kepada pihak PD Pasar Surya, yang mana Pemerintah Kota Surabaya menilai bahwa PD Pasar Surya lebih mengetahui pasar mana yang cocok untuk menjadi tempat relokasi para pedagang. Pasar tersebut diantaranya Pasar Gedung Masjid dan Pasar Tambakrejo.

Dalam permasalahan ini perbedaan kepentingan yang terjadi antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pedagang Pasar Pacar Keling atas lahan menjadi pemicu terjadinya konflik antara keduanya. Kepentingan Pemerintah Kota Surabaya atas lahan tersebut ialah mengembalikan fungsinya menjadi jalan seperti yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018 dan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 yang mana peraturan tersebut mengatur mengenai pembangunan jalan di Kota Surabaya termasuk pembangunan Infrastruktur Jalan Kembar di Pacar Keling masuk ke dalam Peraturan Daerah tersebut. Sedangkan, Kepentingan para pedagang dalam pemanfaatan lahan tersebut ialah tetap menginginkan area tersebut tetap sebagai Pasar sebagaimana selama ini berdiri. Hal ini dikarenakan para pedagang telah puluhan tahun menggantungkan hidupnya pada pasar tersebut dan menjadikannya sebagai sumber ekonomi utama yang dimiliki oleh para Pedagang Pasar Pacar Keling. Dan kepentingan lainnya dalam konflik ini yang dimiliki oleh para pedagang ialah untuk memperjuangkan hak serta mendapatkan keadilan untuk mereka karena telah diperlakukan sewenang-wenang terhadap rakyat kecil.

## **1.2. Rumusan Masalah**

1. Apa yang menjadi faktor penyebab terjadinya konflik antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pedagang pasar Pacar Keling dalam pembebasan lahan untuk pembangunan infrastruktur jalan kembar di Pacar Keling?
2. Bagaimana proses dan konflik kepentingan terjadi antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pedagang Pasar Pacar Keling dalam pembebasan lahan untuk Pembangunan Infrastruktur Jalan Kembar di Pacar Keling?
3. Bagaimana kapasitas dari Pemerintah Kota Surabaya dalam membuat dan merealisasikan kebijakan pembangunan Infrastruktur Jalan Kembar di

Pacar Keling, serta mengatasi permasalahannya dengan Pedagang Pasar Pacar Keling?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui apa yang menjadi faktor penyebab terjadinya konflik antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pedagang Pasar Pacar Keling dalam pembebasan lahan untuk Pembangunan Infrastruktur Jalan Kembar di Pacar Keling Pasar Pacar Keling.
2. Untuk mengetahui proses konflik kepentingan antara pedagang Pasar Pacar Keling dengan Pemkot Surabaya.
3. Untuk mengetahui bagaimana kapasitas dari Pemerintah Kota Surabaya dalam membuat dan merealisasikan kebijakan pembangunan Infrastruktur Jalan Kembar di Pacar Keling, serta mengatasi permasalahannya dengan Pedagang Pasar Pacar Keling.

### **1.4. Manfaat penelitian**

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memberikan manfaat-manfaat bagi banyak pihak, terutama bagi penulis, akademisi maupun masyarakat. Berikut ini adalah manfaat-manfaat yang dapat diambil dalam penelitian ini, yakni :

#### **1.4.1. Manfaat Akademis**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemikiran terhadap sebuah pandangan politik bagi para Akademisi dalam suatu Konflik di suatu wilayah. Fenomena politik yang terjadi pada penelitian ini terdapat pada Konflik yang terjadi antara kelompok masyarakat dengan Pemerintah Kota. Hal ini tentunya dapat menjadi studi Ilmu Politik dalam mengukur kapasitas Pemerintah Kota sebagai

Pemegang kekuasaan untuk mewujudkan Pemerintahan yang memiliki kapasitas yang lebih baik lagi

#### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dan Pemerintah Kota. Manfaat bagi masyarakat ialah informasi serta menambah wawasan mengenai Konflik yang terjadi di dalam masyarakat. Dan untuk Pemerintah Kota ialah menambah wawasan dalam upaya meningkatkan Kapasitasnya sebagai Pemerintah dalam menyelesaikan suatu permasalahan. Terutama dalam merumuskan kebijakan, kesejahteraan masyarakat perlu untuk diperhatikan.

### **1.5. Kerangka Teori**

#### **1.5.1. Teori Konflik**

Asumsi yang mendasar dari teori konflik adalah perbedaan kepentingan antar kelas sosial dan mampu menciptakan hubungan sosial yang bersifat konfliktual. Kepentingan suatu pihak dapat bertentangan dengan kepentingan pihak lain. Sebelum kepentingan tersebut saling bertentangan, kepentingan-kepentingan tersebut harus diterjemahkan terlebih dahulu melalui aspirasi yang berisi berbagai tujuan dan standar, yang mana tujuan disini merupakan apa yang diperjuangkan oleh suatu pihak dan standar merupakan tingkat pencapaian minimal dari tujuan yang dapat mereka capai. Aspirasi-aspirasi tersebut kemudian harus dianggap tidak sesuai dengan aspirasi dari pihak lain. Sehingga, suatu pihak kemudian akan mempersepsikan pemuasan aspirasinya sendiri dan menghalangi pemuasan aspirasi pihak lain, begitupun sebaliknya. Maka, semakin besar ketidaksesuaian tersebut, semakin besar pula perbedaan kepentingan yang akan

dipersepsi. Hal ini sejalan dengan pendapat Dean G Pruitt dan J. Z. Rubin yang menyatakan bahwa konflik merupakan suatu perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*). Pruitt dan Rubin menyebutkan kepentingan adalah sebuah perasaan seseorang mengenai apa yang sebenarnya mereka inginkan.<sup>1</sup> Asumsi tersebut kemudian mematahkan bahwa suatu konflik harus selalu berkaitan dengan kekerasan.

Secara lebih lanjut, kepentingan dapat dideskripsikan berdasarkan sifatnya. Beberapa kepentingan ada yang bersifat universal. Contoh dari kepentingan bersifat universal ini dapat berupa kebutuhan akan rasa aman, identitas, restu sosial, kebahagiaan, dan beberapa harkat manusia yang berbentuk fisik. Beberapa kepentingan ada yang bersifat spesifik. Kepentingan ini dilatarbelakangi oleh keinginan pelaku untuk memiliki sesuatu. Beberapa kepentingan memiliki sifat lebih tinggi daripada yang lainnya. Kepentingan ini memiliki prioritas yang lebih tinggi dari kepentingan lain, sehingga tingkat prioritas yang dimiliki oleh tiap individu menjadi berbeda-beda. Terakhir, beberapa kepentingan dapat bersifat mendasari kepentingan lainnya.

Dalam konflik yang terjadi antara Pemerintah dengan Kelompok Masyarakat,

Secara ringkas, konflik yang didefinisikan sebagai perbedaan persepsi mengenai kepentingan terjadi ketika tidak terlihat adanya alternatif yang dapat memuaskan aspirasi kedua belah pihak. Konflik dapat terjadi hanya karena salah satu pihak memiliki aspirasi tinggi atau karena alternatif yang bersifat integratif dinilai sulit didapat. Ketika

---

<sup>1</sup> Dean G Pruitt dan J. Z. Rubin. *Teori Konflik Sosial*. Pustaka Pelajar; Yogyakarta. Hal. 21.

konflik semacam itu terjadi, maka ia akan semakin mendalam bila aspirasi sendiri atau aspirasi pihak lain bersifat kaku dan menetap. Dengan mendefinisikan konflik sebagai sesuatu perbedaan persepsi mengenai kepentingan dan bukan sebagai perbedaan kepentingan yang sesungguhnya. Hal ini dikarenakan perbedaan persepsi mengenai kepentingan lebih bermanfaat untuk meramalkan apa yang akan dilakukan orang. Selain itu, persepsi biasanya mempunyai dampak yang bersifat segera terhadap perilaku pihak-pihak yang berkonflik, yakni dampak terhadap pemilihan strategi konflik.

Pruitt dan Rubin kemudian mengkategorikan strategi konflik menjadi lima bentuk, yaitu *contending*, *yielding*, *problem solving*, *withdrawing*, dan *inaction*.<sup>2</sup> *Contending* (bertanding) dicirikan sebagai penolakan terhadap bentuk aspirasi lain dan proses penyelesaian harus menguntungkan semua tujuan dalam konflik. Namun hal ini bisa berdampak pada kesenjangan setiap kelompok karena ada salah satu pihak yang dikalahkan atau kedua kelompok tersebut kalah. Kedua, *yielding* (mengalah) yaitu menyerahkan segala bentuk proses maupun tuntutan terhadap pihak lawan, seperti contoh pegawai yang menuruti kebijakan perusahaan. Ketiga, *problem solving* (pemecahan masalah) yaitu adanya pemecahan atau solusi terhadap permasalahan konflik itu sendiri. Keempat, *withdrawing* (menarik diri), yaitu kondisi saat salah satu pihak telah mengundurkan diri tanpa tuntutan apapun dan hubungan konflik secara otomatis berhenti tanpa resolusi dan keputusan apapun. Strategi ini bisa tercipta apabila eksistensi kedua belah pihak telah tercapai dan ditemukan adanya ancaman keselamatan. Kelima, *inaction* (diam) yaitu kedua belah pihak tidak melakukan hal apapun

---

<sup>2</sup> Dean G Pruitt dan J. Z. Rubin. *Teori Konflik Sosial*. Hal 4 – 9.

untuk menyelesaikan konflik. Namun karena konflik yang berkepanjangan dan tidak ada yang mau mengalah hingga tenggat waktu yang ditentukan, maka munculah *conflict compromise* untuk mendapatkan jalan tengah penyelesaian konflik.

*Contending* merupakan segala macam usaha untuk menyelesaikan konflik menurut kemauan seseorang tanpa memedulikan kepentingan pihak lain. Pihak-pihak yang menerapkan strategi ini tetap mempertahankan aspirasinya sendiri dan mencoba membujuk pihak lain untuk mengalah. Ada pelbagai taktik yang dapat digunakan oleh mereka yang memilih strategi ini. Termasuk di antaranya adalah mengeluarkan ancaman, menjatuhkan penalti dengan pengertian bahwa penalti itu tidak jadi dijatuhkan bila pihak lain mau mengalah, dan melakukan tindakan-tindakan yang mendahului pihak lain yang dimaksudkan untuk mengatasi konflik tanpa. Bila kedua belah pihak berusaha melakukan negosiasi untuk mengatasi kontroversi yang terjadi, maka *contending* juga melibatkan argumentasi persuasive yakni dengan mengeluarkan tuntutan yang jauh melampaui batas yang dapat diterima, menempatkan diri dalam posisi "tidak dapat berubah", atau menetapkan tenggat waktu.

Sedangkan, *problem solving* meliputi usaha mengidentifikasi masalah yang memisahkan kedua belah pihak dan mengembangkan serta mengarah pada sebuah solusi yang memuaskan kedua belah pihak. Pihak-pihak yang menerapkan strategi ini berusaha mempertahankan aspirasinya sendiri tetapi sekaligus berusaha mendapatkan cara untuk melakukan rekonsiliasi dengan aspirasi pihak lain. Kesepakatan yang diperoleh di dalam *problem solving* dapat berbentuk kompromi, atau dapat juga berbentuk sebuah solusi integratif yakni berupa rekonsiliasi kreatif atas kepentingan-kepentingan

mendasar masing-masing pihak). Perbedaan antara kompromi dan solusi integratif dicontohkan dengan dua macam opsi yang dibicarakan selama perundingan yang terjadi antar pihak-pihak yang berkonflik.

Berbagai macam taktik tersedia untuk menerapkan strategi *problem solving*. Termasuk di antaranya adalah tindakan-tindakan berisiko seperti kesediaan untuk mengalah dengan harapan dapat memperoleh kembali konsesinya, yakni dengan mengemukakan beberapa kemungkinan kompromi untuk dirundingkan, dan mengungkapkan kepentingan tersembunyinya. Juga termasuk di dalamnya adalah tindakan yang mengisyaratkan kompromi, mengirimkan penengah yang dapat dipercaya kedua belah pihak untuk mendiskusikan masalah yang sedang dihadapi, berkomunikasi melalui penghubung-penghubung tidak resmi, dan berkomunikasi melalui mediator. Strategi *Problem Solving* ini seringkali digunakan untuk menyelesaikan masalah antara Pemerintah dengan kelompok masyarakat. Konflik yang terjadi antara Pemerintah Kota dengan kelompok masyarakat ini sering kali dijumpai terutama yang berhubungan dengan kebijakan tata kota, Pemerintah Kota kerap kali mengklaim bahwa masyarakat telah melanggar aturan pemukiman atau dampak lingkungan untuk menangani isu tata kota daripada menyediakan arena negosiasi. Sehingga 'penertiban' menjadi salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota untuk menertibkan masyarakat yang dianggap sebagai pelanggar aturan. Penertiban yang terjadi justru seringkali memunculkan tindakan koersif di dalam masyarakat. Tindakan koersif atau tindakan kekerasan dapat digunakan sebagai produk kalkulasi rasional yang menempatkan individu dan kelompok dalam suatu hubungan konflik yang dinamis dan terlembagakan. Padahal, perilaku kekerasan yang terjadi bisa saja

ditransformasikan menjadi perilaku perdamaian jika para aktor yang berkonflik ini sama-sama berusaha untuk menyelesaikan konflik tersebut. Transformasi perilaku kekerasan menjadi perilaku damai yang ditentukan oleh kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah yang dapat ditafsirkan oleh para pihak yang berkonflik. Hal ini berarti membutuhkan suatu jaminan kelembagaan sosial yang menjadi tempat bagi pihak berkonflik untuk memperhitungkan berbagai kemungkinan pemecahan masalah tersebut melalui fungsi negosiasi atau dialog antar pihak yang berkonflik (*problem solving*).

Selanjutnya ada *Yielding*, di mana salah satu pihak yang berkonflik harus menurunkan aspirasinya sendiri. Strategi ini juga bisa berarti konsesi parsial. *Inaction* dan *withdrawing* adalah strategi yang sama dalam artian bahwa kedua pihak yang berkonflik melibatkan penghentian usaha untuk mengatasi kontroversi. Tetapi keduanya berbeda dalam arti bahwa *withdrawing* adalah penghentian yang bersifat permanen, sementara *inaction* merupakan suatu tindakan yang bersifat sementara yang tetap membuka kemungkinan bagi upaya penyelesaian kontroversi. Walaupun *withdrawing* biasanya merupakan strategi yang jelas berbeda dibanding strategi lainnya, tetapi strategi ini kadang-kadang sulit dibedakan dengan *contending* atau *yielding*. Karena *withdrawing* memiliki sifat yang sama dengan *contending* atau *yielding*.

Dalam penyelesaian konflik, tidak cukup hanya menggunakan satu strategi saja, maka dari itu dibutuhkan kombinasi dari beberapa strategi untuk menyelesaikan konflik. Masing-masing strategi terutama pada *contending* dan *problem solving* dapat diterapkan melalui berbagai taktik. Dalam hal ini, strategi dan taktik merupakan dua hal yang berbeda. Strategi merupakan sejumlah tujuan atau sasaran, sementara

taktik merupakan saran yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut. Untuk mencapai suatu tujuan strategis, tentunya memerlukan manuver taktis tertentu. Dengan mencermati taktik-taktik yang akan digunakan, diharapkan dapat membantu untuk mewujudkan tujuan strategisnya. Kemudian, *contending*, *yielding*, dan *problem solving* dapat dianggap sebagai strategi untuk mengatasi konflik, yang mana ketiga strategi tersebut melibatkan beberapa usaha dari pihak-pihak yang berkonflik, dan usaha yang dilakukan tersebut bersifat konsisten dan koheren untuk mengatasi konflik. Namun sebaliknya, *withdrawing* dan *inaction* merupakan strategi yang tidak dimaksudkan untuk mengatasi namun untuk mengabaikan konflik, malah cenderung mengabaikan. Makna *withdrawing* dan *inaction* tidak seperti ketiga strategi lainnya yang sangat bergantung pada konteks kejadiannya, *withdrawing* cenderung mencerminkan sikap menyerah yang dilakukan oleh pihak lain karena ada paksaan yang dilakukan oleh pihak yang lainnya. Sedangkan *inaction* dianggap sebagai keengganan suatu pihak untuk memunculkan perselisihan, sehingga kompromi adalah jalan keluar untuk menyelesaikan konflik yang terjadi.

Seperti yang sudah dijelaskan diatas, *problem solving* merupakan strategi konflik yang seringkali digunakan oleh Pemerintah dengan kelompok masyarakat untuk mengatasi konflik perbedaan kepentingan, terutama pada permasalahan kebijakan tata Kota. Karena kedua pihak yang berkonflik ini saling berusaha untuk mengutarakan aspirasi serta kepentingan mereka. Usaha-usaha dari masing-masing pihak yang berkonflik sangat menentukan

Strategi konflik *problem solving* ini biasanya dibantu dengan pihak ketiga untuk melakukan negosiasi sehingga menghasilkan suatu solusi yang baik bagi kedua belah pihak. Hasil-hasil yang muncul

merupakan hasil dari proses negosiasi yang dibantu oleh pihak ketiga, disini biasanya suatu lembaga pemerintahan atau dari organisasi masyarakat turut serta dalam proses negosiasi tersebut untuk membantu menemukan titik terang dari pemecahan solusi antar Pemerintah dengan kelompok masyarakat. Dari negosiasi tersebut kemudian Pemerintah biasanya akan merumuskan suatu kebijakan sesuai dengan hasil negosiasi yang sudah disepakati bersama. Hal ini menjelaskan bagaimana Pemerintah memiliki peran untuk memecahkan suatu masalah dengan kelompok masyarakat.

Peranan pemerintah secara keseluruhan muncul dalam berbagai bentuk seperti fungsi pengaturan, fungsi perumusan berbagai jenis kebijaksanaan, fungsi pelayanan, fungsi penegakan hukum, serta fungsi pemeliharaan ketertiban umum dan keamanan. Peran pemerintah penting dalam hal menciptakan keamanan dasar (*basic security*) hingga perhatian dalam urusan keagamaan dan kepercayaan serta mengontrol ekonomi dan menjamin keamanan kehidupan sosial.<sup>3</sup> Peran pemerintah merupakan gerak aktualisasi kedaulatan Negara dalam mencapai tujuannya yang dikendalikan oleh norma dan nilai dasar dalam hubungan interaksi dengan lingkungan. Atau dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa peranan pemerintah ialah hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah guna mencapai tujuan yang ingin dikehendaki. Dalam konflik perbedaan kepentingan yang terjadi antara Pemerintah dengan kelompok masyarakat, biasanya Pemerintah akan menawarkan suatu solusi kepada masyarakat yang mana hal ini dapat dikatakan sebagai suatu proses pemenuhan kebutuhan pihak yang diperintah akan jasa publik sehingga menimbulkan hubungan transaksional sebagai berikut:

---

<sup>3</sup> Tjokroamidjojo, B. (1988). *Kebijaksanaan dan administrasi pembangunan: perkembangan teori dan penerapan*. Jakarta: LP3ES. Hal.88

1. Pemerintah menawarkan kepada kelompok masyarakat suatu solusi yang mana solusi tersebut diambil atas berbagai pertimbangan dari negosiasi yang dilakukan dengan pihak solusi tersebut biasanya berisikan janji yang diberikan oleh Pemerintah.
2. Setiap warga masyarakat bebas memilih produk yang dianggapnya sesuai dengan aspirasinya. Kebebasannya itu dilindungi dan dijamin melalui *civil service*.
3. Jika konsumen telah menjatuhkan pilihan diantara produk yang ditawarkan, maka produsen/penjual (pemerintah) harus menepati janjinya.
4. Untuk menguji apakah janji tersebut ditepati, konsumen melakukan kontrol sosial terhadap produk yang diterimanya.
5. Jika janji ternyata ditepati, hal itu berarti produsen (pemerintah) bertanggung jawab jika tidak produsen harus bertanggung jawab.
6. Jika produsen (pemerintah) bertanggung jawab, dalam hal konsumen (masyarakat) tumbuh kepercayaan terhadap janji produsen (pemerintah).

Dengan demikian, Pemerintah Kota memiliki kapasitas atau memiliki fungsi untuk menyejahterakan warganya dengan memberikan peluang kepada warganya untuk turut andil dalam pemecahan suatu masalah atau membuat solusi bagi suatu permasalahan yang timbul akibat adanya kebijakan dari Pemerintah, yang mana kebijakan yang dibuat tersebut berselisih dengan kepentingan warga.

## 1.6. Kerangka Konseptual

### 1.6.1. Konsep Konflik Kepentingan

Suatu konflik tidak selalu diartikan dengan suatu kekerasan yang terjadi, melainkan suatu perbedaan pendapat, perdebatan, persaingan, serta suatu pertentangan untuk mendapatkan atau mempertahankan nilai-nilai tertentu, yang mana hal ini kemudian menjadi suatu kepentingan bagi pihak-pihak yang berkonflik.<sup>4</sup> Konflik seringkali diartikan pula sebagai suatu pertentangan atau perbedaan kepentingan. Pruitt dan Rubin mengungkapkan persepsinya mengenai Konflik yang mana mereka mendefinisikan konflik sebagai perbedaan kepentingan. Istilah ‘Kepentingan’ yang diungkapkan oleh keduanya merupakan suatu perasaan yang dimiliki oleh seseorang mengenai apa yang sesungguhnya ia inginkan. Perasaan tersebut cenderung bersifat sentral dalam pikiran serta tindakan seseorang, yang kemudian membentuk inti dari banyak sikap, tujuan, serta intensinya. Dalam suatu konflik kepentingan, setiap pihak-pihak yang terlibat didalamnya tentu memiliki aspirasi yang tinggi dan berkeyakinan bahwa Pihak Lain juga memiliki aspirasi yang tinggi merupakan aspek yang diperlukan bagi persepsi mengenai konflik kepentingan, tetapi itu saja tidak cukup. Suatu Pihak juga harus memiliki persepsi bahwa aspirasi kedua belah pihak tidak kompatibel satu sama lain. Ini adalah masalah persepsi menge- yang dapat digunakan untuk mencapai sebuah keadaan yang dapat diterima oleh semua pihak dan dapat memuaskan aspirasi kedua belah pihak. Kondisi ini kemudian disebut sebagai solusi integratif karena dapat menyepakatkan kepentingan dari kedua belah pihak. Meskipun hanya samar-samar, yang membangkitkan harapan untuk

---

<sup>4</sup> Ramlan Surbakti. Memahami Ilmu Politik. Grasindo; Jakarta. Hal. 10-11

ditemukannya suatu *alternatif integrative* yang akan meminimalisir terjadinya konflik.

Suatu konflik yang disebabkan karena adanya perbedaan kepentingan yang meliputi kedua belah pihak yang berkonflik justru dapat diselesaikan melalui proses dialog sehingga tercapai suatu konsensus atau melalui kesepakatan dalam bentuk keputusan politik. Terlebih lagi jika yang terlibat dalam konflik tersebut ialah Masyarakat dan Pemerintah. Dalam memahami bagaimana relasi Pemerintah dengan Kelompok masyarakat untuk menyelesaikan konflik sehingga menghasilkan keputusan politik diantara keduanya, Pruitt dan Rubin mengategorikan lima strategi konflik kelompok, yakni yang pertama adalah *contending* yang dicirikan sebagai penolakan terhadap bentuk aspirasi lain dan proses penyelesaian harus semua menguntungkan tujuan dalam konflik akan tetapi hal ini bisa berdampak pada kesenjangan pada tiap kelompok karena ada salah satu pihak yang dikalahkan atau kedua kelompok tersebut kalah, kedua adalah *withdrawing* yang mana salah satu pihak telah mengundurkan diri tanpa tuntutan apapun dan hubungan konflik secara otomatis berhenti tanpa resolusi dan keputusan apapun strategi ini bisa tercipta apabila ekistensi kedua belah pihak telah tercapai disamping adanya segi keselamatan yang terancam, ketiga yakni *yielding* yaitu menyerahkan segala bentuk proses maupun tuntutan terhadap pihak lawan, seperti contoh pegawai yang menuruti kebijakan perusahaan, lalu keempat adalah strategi *conflict compromy* dimana kedua pihak telah mendapatkan sebagian apa yang telah diinginkan berupa tuntutan, dan terakhir kelima adalah *problem solving* adanya pemecahan atau solusi terhadap permasalahan konflik itu sendiri.

### 1.6.2. Konsep Sumber-sumber Konflik

Aspirasi bangkit dan kemudian menghasilkan konflik karena salah satu dari dua alasan yaitu masing-masing pihak memiliki alasan untuk percaya bahwa mereka mampu mendapatkan sebuah objek bernilai untuk diri mereka sendiri atau mereka percaya bahwa mereka berhak memiliki objek tersebut. Objek tersebut dapat berupa kebutuhan dasar manusia atau *basic human needs* yang kemudian diterjemahkan bahwa suatu konflik kepentingan bersumber dari *basic human needs* (kebutuhan dasar manusia), yang mana setiap kepentingan tersebut pastinya memiliki tujuan dalam bentuk pemenuhan kebutuhan dasar. Kebutuhan dasar manusia tersebut dapat berupa yang tersedia secara sosial maupun yang tersedia di dalam suatu lingkungan.<sup>5</sup> Hal ini kemudian menimbulkan persepsi bahwa Semakin sederhana dimensi kebutuhan dasar yang diperjuangkan oleh beberapa kepentingan yang berkonflik, proses pemecahan masalah bisa lebih sederhana dan cepat tercapai. Namun demikian dimensi kebutuhan dasar manusia dalam konflik kepentingan selalu mengalami proses kompleksitas kebutuhan. Kebutuhan terhadap kekayaan bisa berkembang menjadi kebutuhan kekuasaan, status, sampai identitas. Kompleksitas sumber konflik ini mempengaruhi bagaimana kelembagaan pengelolaan konflik harus diciptakan dan dijalankan.

Selain itu, kekuasaan politik yang dimiliki oleh segelintir orang juga dapat menjadi sumber konflik. Maswadi Rauf yang mengutip pendapat Gaetano Mosca dalam bukunya *The Ruling Class*. Dalam kutipan tersebut, Maswadi Rauf mengatakan bahwa dalam setiap masyarakat ditemukan kelas yang memegang kekuasaan politik. Kelompok tersebut

---

<sup>5</sup> Jhon Burton W. “*Conflict resolution: The human dimension*” dalam *International Journal of Peace Studies*, Volume 3 No. 1.

menjalankan fungsi politiknya dan menikmati kemudahan dari kekuasaan politik yang dimiliki oleh kelompok tersebut.<sup>6</sup> Dari kemudahan yang dimiliki oleh segelintir orang tersebut dapat menjadi sebuah konflik ketika orang-orang yang memiliki kekuasaan tersebut cenderung menggunakan kekuasaannya secara sewenang-wenang terhadap rakyat. Hal ini jelas dapat menjadi sumber konflik bagi para pemegang kekuasaan dengan kelompok masyarakat.

### 1.6.3. Konsep Kapasitas Pemerintah Kota

Pemerintah negara pada hakikatnya berfungsi untuk mengatur dan melayani. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum (*legal state*), sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfare state*).<sup>7</sup> Di sini terlihat jelas bahwa peran pemerintah dipahami sebagai upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengatur maupun mengelola masyarakat di dalam suatu negara dengan tujuan untuk menegakkan hukum dan menciptakan kesejahteraan bagi masyarakatnya.

Untuk memenuhi fungsi tersebut, maka Pemerintah kota/daerah memiliki tugas untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantu, untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>6</sup> Tjokroamidjojo, B. (1988). Kebijakan dan administrasi pembangunan: perkembangan teori dan penerapan. Jakarta: LP3ES. Hal. 95

<sup>7</sup> *Ibid*

Yang mana kemudian pemerintah kota atau daerah juga memiliki wewenang untuk membuat kebijakan. Kebijakan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan satu pekerjaan kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi, penataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud, sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran.<sup>8</sup>

Salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota dalam memenuhi kebutuhan masyarakat serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat yakni kebijakan pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur bukan hanya untuk dinikmati pada masa sekarang, tapi juga harus dirasakan dalam jangka panjang. Maka dari itu perlu adanya pembangunan yang berkesinambungan terutama dalam ketersediaan infrastruktur. Infrastruktur mengacu pada penyediaan alat transportasi, air, bangunan, dan fasilitas publik yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan manusia secara ekonomi dan sosial. Infrastruktur adalah “elemen dasar dari suatu pembangunan kota sebagai penunjang kegiatan.” Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No.378/1987 tentang Standar Konstruksi Bangunan Indonesia, yang mana dalam keputusan tersebut berbunyi “prasarana lingkungan adalah jalan, saluran air minum, saluran air limbah, saluran air hujan, pembuangan sampah, jaringan listrik”. Sehingga, pembangunan infrastruktur ini dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Namun pada permasalahan yang terjadi pada kebijakan tata kota seringkali Pemerintah kota dalam merealisasikannya dengan tindakan sewenang-wenang. Jaan Koiman yang menyebutkan bahwa birokrasi Pemerintahan yang cenderung menggunakan tindakan berlebihan legal seperti penertiban yang kemudian memicu kontradiksi dalam

---

<sup>8</sup> *Ibid*

implementasi kebijakan, yaitu ketidak-harmonisan antara praktik pemerintah dan warga.<sup>9</sup> Kontradiksi tersebut yakni berupa perlawanan yang dilakukan oleh kelompok masyarakat yang tidak terima dengan perlakuan sewenang-wenang yang diterima. Padahal disisi lain, Pemerintah juga harus memperhatikan kesejahteraan seluruh masyarakat, bukan sebagian besar masyarakat saja.

## **1.7. Metode Penelitian**

### **1.7.1. Fokus Penelitian**

Fokus dari penelitian yang ditunjukkan oleh peneliti ialah Konflik yang terjadi antara pihak-pihak yang saling bertentangan. Konflik menjadi suatu gejala sosial yang sering ditemui di dalam kehidupan masyarakat. Dalam penelitian ini penulis meneliti apa yang menjadi penyebab terjadinya konflik antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pedagang Pasar Pacar Keling dalam pembebasan lahan untuk pembangunan infrastruktur jalan kembar sehingga sehingga memunculkan perlawanan dari para pedagang kepada Pemerintah Kota Surabaya, serta bagaimana Pemerintah Kota Surabaya mengatasi permasalahan yang selama ini terjadi.

### **1.7.2. Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini termasuk dalam deskriptif kualitatif, penelitian deskriptif kualitatif merupakan penelitian yang juga termasuk dalam penelitian kualitatif dimana dalam penelitian ini terdapat upaya pemahaman yang mendalam terhadap suatu kasus atau suatu permasalahan yang menggunakan analisis.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Novri Susan. 2012. Negara Gagal Mengelola Konflik. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal.23

<sup>10</sup> Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Cet. Ke-8, Bandung: Alfabeta

Penelitian kualitatif ini juga bertujuan untuk mengungkap fakta serta untuk memahami secara mendalam suatu kasus atau permasalahan yang sedang diteliti. Dalam penelitian kualitatif ini nantinya hanya akan menampilkan data dan dari data tersebut terungkap fakta yang ada dari data tersebut. Pada penelitian kualitatif terdiri dari pengumpulan data, analisis data, interpretasi data, dan juga akan muncul kesimpulan pada data tersebut. Lalu hasil dari penelitian ini nantinya akan diolah dan hasil dari wawancara akan menjadi data primer dari penelitian ini dan data sekunder didapat dari hasil dokumentasi saat penelitian.

### **1.7.3. Subyek Penelitian**

Subyek penelitian digunakan untuk pengumpulan data penelitian Konflik pembebasan lahan untuk pembangunan Infrastruktur jalan kembar di Pacar Keling adalah :

- a. Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya : Ivan Wijaya, SE (Kepala Bidang Evaluasi, Penelitian, dan Pengembangan)
- b. Dinas Pekerjaan Umum dan Bina Marga Pamatkan : Agus Yudiwibowo, ST, MT.
- c. Perusahaan Daerah Pasar Surya : Dila Purwaningsih, SE (Sekertaris Sub Bagian Evaluasi dan Pengembangan)
- d. Dinas Perhubungan Kota Surabaya : Doddy Maryanto, S.H. , Kepala Bidang Lalu Lintas Dinas Perhubungan Kota Surabaya)
- e. Ketua Paguyuban Pasar Pacar Keling : Pak Yani (Pedagang Daging)
- f. Paguyuban Pedagang Pasar Pacar Keling : Ibu Ningsih (Pedagang Buah) dan Pak Masagit (Pedagang Sembako)
- g. Media Online (Artikel berita Surabaya Tribun News dan Bangsa Online)

#### 1.7.4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan suatu upaya dari peneliti untuk mendapatkan data-data dari informasi yang didapat, baik dari mencatat dokumen-dokumen yang sudah didapat, informasi dari para informan, serta peristiwa apa saja yang terjadi selama penelitian. Teknik pengumpulan data yang dipakai pada penelitian ini, yaitu :

a. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara bertatap muka dengan informan dan cara menggali informasinya dengan cara menanyakan langsung kepada informan. Dan dalam penelitian ini, peneliti akan memilih sendiri informannya secara langsung. Tujuannya adalah untuk mendapatkan data dari tangan pertama, agar dapat menguji data wawancara dari responden lainnya.

b. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan sebuah teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti untuk mendapatkan data. Teknik ini dilakukan dengan melakukan pencatatan, pengumpulan, penyimpanan hasil dari observasi atau hasil dari pengumpulan data. Alat-alat yang digunakan berupa kamera, alat rekam suara, handycam, dll. Tujuannya adalah agar data yang digunakan konkrit.

c. Studi Pustaka

Melalui metode ini peneliti akan mendapatkan beberapa informasi yang membantu peneliti untuk menambah data sekunder dari data primer yakni wawancara. Peneliti menggunakan media online sebagai tambahan data untuk data sekunder.

### 1.7.5. Teknik Analisis Data

Analisis data bertujuan untuk mengorganisasikan data yang didapat, dimana data yang dicari dalam penelitian ini yakni berupa dokumen-dokumen, hasil wawancara, dll. Setelah data dirasa sudah lengkap data-data yang diperoleh, maka peneliti akan mengolah data menggunakan teknik kualitatif. Analisis data bersifat induktif atau kualitatif, dan hasil dari penelitian kualitatif lebih menekankan pada makna daripada generalisasi.<sup>11</sup>

Proses analisis data ini dilakukan dengan melalui tiga alur kegiatan yang dilakukan secara bersamaan, yakni :

1. Reduksi data atau penyederhanaan data melalui kegiatan yang dilakukan dengan membuat abstraksi. Abstraksi ialah suatu usaha dengan membuat rangkuman yang singkat, padat, dan jelas, proses dan pernyataannya perlu dijaga agar inti dari rangkuman tersebut tetap sesuai dengan konteksnya.
2. Paparan data dengan menyusun data dalam satu kesatuan.
3. Penarikan kesimpulan atau suatu verifikasi yakni kesuatu kegiatan yang menyimpulkan makna-makna yang muncul dari data yang telah didapat dan diuji kebenarannya, kekokohnya, serta kecocokannya.

Dalam proses menganalisis data, yang perlu dilakukan pertama kali ialah melakukan transkrip dari hasil wawancara yang kemudian didata dengan baik sesuai dengan urutan-urutan pertanyaan penelitian agar terdapat penyederhanaan data. Setelah itu, melakukan penyusunan data agar semua tersusun rapi. Berikutnya yakni menganalisis hasil temuan data tersebut dengan

---

<sup>11</sup> Lisa Harisson. 2007. *Metodologi Penelitian Politik*, Jakarta : Kencana Purnada Media Group

menghubungkan teori yang relevan, setelah itu baru memulai untuk menyusun suatu kesimpulan.