

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Seiring diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia memberikan dampak tersendiri bagi pemerintah daerah dalam mengurus kepentingan rumah tangganya. Salah satunya yaitu kebebasan pemerintah daerah dalam mengatur serta mengelola daerahnya melalui berbagai kebijakan yang telah dibuat. Contohnya dalam hal ini adalah pembangunan wilayah yang merupakan suatu keniscayaan bagi pertumbuhan kota. Program pembangunan yang dilaksanakan pemerintah adalah suatu program yang ada dalam setiap perencanaan tata ruang perkotaan, utamanya adalah pembangunan infrastruktur. Pembangunan ini sendiri dapat meliputi pembangunan infrastruktur, fasilitas umum, ruang publik dan sebagainya yang dapat digunakan oleh masyarakat seluruhnya.

Salah satu kota di Indonesia yang mengalami kemajuan meningkat di bidang Infrastruktur adalah Kota Surabaya, Kota Surabaya tumbuh menjadi salah satu kota besar di Indonesia, bahkan merupakan kota metropolitan kedua setelah DKI Jakarta. Kota Surabaya memiliki luas wilayah 52.087 Ha luas daratan 33.048 Ha atau 63,45% dan selebihnya sekitar 19.039 Ha atau 36,55% merupakan wilayah laut yang dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya. Hingga Desember 2019 penduduk Kota Surabaya mencapai angka sejumlah 3.094.732 jiwa. Perkembangan pembangunan yang meningkat ini juga dikarenakan semakin pesatnya pertumbuhan ekonomi di Kota Surabaya yang kini berkembang menjadi kota dengan pusat perdagangan dan jasa<sup>1</sup>.

Pertumbuhan ekonomi yang dialami oleh Kota Surabaya terus mengalami peningkatan dengan dibarenginya pesatnya pembangunan infrastruktur. Maraknya pembangunan infrastruktur yang dilakukan secara gencar oleh pemerintah

---

<sup>1</sup> Surabayakota.bps.go.id (diakses pada tanggal 22 Januari 2020)

mengarahkan kepada pertumbuhan kota serta pembangunan kota yang dijadikan sebagai pusat perdagangan serta jasa yang memiliki pengaruh besar terhadap pasar, terutama adalah pembangunan yang diadakan oleh pemerintah bertujuan dalam upaya meningkatkan sirkulasi ekonomi melalui peran elite non pemerintah atau para pemilik modal dalam menanamkan modalnya.

Kemajuan berbagai sektor ekonomi, industri bahkan jasa mengalami peningkatan. Pertumbuhan ekonomi Surabaya sendiri mencapai angka tinggi, pada tahun 2018 perekonomian meningkat sebesar 6,20 persen, hal ini tentu mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya<sup>2</sup>. Setidaknya terdapat tiga lapangan usaha besar yang memberikan peran dominan terhadap PDRB Kota Surabaya pada tahun 2018 yaitu: perdagangan besar dan eceran; reparasi mobil dan sepeda motor sebesar 27,94 persen, industri pengelolaan sebesar 18,58 persen serta penyediaan akomodasi dan makan minum sebesar 15,95 persen. Ketiga lapangan usaha tersebut memberikan sumbangsih yang sangat besar terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi Kota Surabaya. Pada tahun 2018 jumlah Pendapatan asli daerah (PAD) dari sektor pajak mencapai angka sebesar Rp 3,7 triliun dan berhasil melampaui target yang telah ditetapkan yaitu 3,6 triliun atau dengan capaian sebesar 104,80 persen<sup>3</sup>.

Meningkatnya pertumbuhan ekonomi suatu perkotaan juga perlu diiringi dengan kebutuhan penunjang dalam kegiatan perekonomian tersebut, hal ini dikarenakan untuk menjaga kestabilan serta memperlancar sirkulasi kapital. Tentu saja salah satu faktor utamanya adalah pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur adalah suatu hal yang selalu ditingkatkan pemerintah pada setiap masanya, tentu dalam hal ini pemerintah melakukannya bukan tanpa tujuan. Terdapat beberapa poin yang harus digaris bawahi mengenai mengapa pemerintah hingga kini terus - menerus meningkatkan pembangunan infrastruktur, antara lain adalah untuk menarik investor

---

<sup>2</sup> surabayakota.bps.go.id (diakses pada tanggal 22 Januari 2020)

<sup>3</sup> Lebih target, PAD Pajak Surabaya Capai Rp 3,7 T (<https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d->) diakses : 22 Januari 2020

agar tertarik untuk menanamkan modalnya, sedangkan sisanya adalah untuk meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat.

Pembangunan infrastruktur tidak hanya untuk memperlancar arus sirkulasi kapital saja, melainkan juga menarik investor untuk menanamkan modalnya. Dalam hal ini yang terjadi adalah pemerintah Kota Surabaya membutuhkan dorongan kapital dari kelompok tersebut. Di lain sisi kelompok kapital juga membutuhkan peran pemerintah dalam mengalokasikan surplus kapital yang ada. Artinya, adanya keterkaitan hubungan antara pemerintah dengan kelompok kepentingan tertentu merupakan sebuah cara untuk memacu pertumbuhan dan perubahan kota yang mengarah pada pembangunan global metropolitan<sup>4</sup>.

Berbagai akses fasilitas yang memadai serta kota yang merupakan pusat strategis dalam berbagai bidang yang mengalami pertumbuhan pesat mengakibatkan arus kapital juga ikut meningkat seiring banyaknya pembangunan kota yang dilakukan. Fenomena inilah yang kemudian digunakan untuk memenuhi kebutuhan dan mengakomodasi keperluan para pemangku kekuasaan dan relasi kuasanya. Pemerintah kini tidak hanya sebagai pembuat kebijakan terhadap pembangunan saja, akan tetapi juga sebagai penyedia lahan terhadap mereka yang ingin menanamkan modalnya untuk mengacu pada pertumbuhan kota.

Perkembangan perekonomian yang pesat menjadikan semakin gencarnya Pemerintah Kota Surabaya dalam melakukan pembangunan infrastruktur yang tentu mempengaruhi tata ruang kota. Dalam hal ini kemudian ruang tidak hanya berfungsi sebagai objek pasif-geografis saja, melainkan memiliki sifat aktif dan juga politis. Tidak jarang kita temui banyaknya konflik, negosiasi dan kontestasi yang terjadi antar aktor dalam penataan ruang kota yang dijalankan. Proses yang terjadi dalam

---

<sup>4</sup> Siti Aminah.2015. *Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya*. Pusat Kajian Sosiologi FISIP-UI.

mengontruksi ruang itu sendiri memiliki kaitan yang erat dengan relasi kuasa antar aktor<sup>5</sup>.

Permintaan atas pengadaan akses maupun fasilitas terus mengalami kenaikan terutama dalam pembangunan infrastruktur yang memadai, salah satu utamanya adalah pembangunan jalan yang memiliki peran vital dalam kehidupan. Hal ini karena adanya salah satu aspek penting dalam pembentuk ekonomi selain aspek produksi dan konsumsi yaitu aspek distribusi. Beberapa pembangunan infrastruktur di wilayah pinggiran kota telah digarap di Kota Surabaya guna untuk menunjang segala kegiatan perekonomian, proyek tersebut meliputi frontage road sisi barat (jalur penyangga di Jalan Ahmad Yani), *Middle East Ring Road* (MERR), Jalan Lingkar Luar Barat (JLLB), dan Jalan Lingkar Luar Timur (JLLT).

Perencanaan pembangunan Jalan Lingkar Luar Barat (JLLB) yaitu sepanjang 19,8 km dan lebar 55 meter. Adapun pengerjaan JLLB ini digarap secara bertahap, pada tahap yang pertama dibangun sepanjang 2,18 km meliputi Kecamatan Lakarsantri hingga perbatasan Kabupaten Gresik, pada tahap kedua yang menghubungkan Kecamatan Lakarsantri hingga Jalan Raya Sememi akan dibangun sepanjang 6,45 km, serta tahap ketiga sepanjang 3,85 km dari Jalan Raya Sememi hingga Romokalisari, dan tahap terakhir yaitu dari Jalan Raya Sememi hingga Jalan Raya Tambak Osowilangun<sup>6</sup>.

Pemerintah mengklaim bahwa pembangunan JLLB bertujuan untuk mengurangi masalah kemacetan yang semakin parah di Kota Surabaya. Hal ini dibuktikan dengan hasil rekapitulasi survey ) pada tahun 2010 yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya (Bappeko, kemacetan paling padat berada di daerah Meyjend Sungkono, Kertajaya dan Ahmad Yani. Hal ini yang kemudian melatarbelakangi pembangunan infrastruktur JLLB Kota Surabaya. Kemacetan yang

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibnu F Wibowo, *Penuntasan JLLB Surabaya Terus Dikebut* (<https://beritajatim.com/politik-pemerintahan/penuntasan-jllb-surabaya-terus-dikebut/>) Diakses 22 Januari 2020

terjadi menjadi masalah klasik bagi setiap kota sibuk, ditambah mobilisasi penduduk yang tinggi penyediaan jalan terus diperbarui, dengan ini pembangunan JLLB tentu saja sangat membantu mobilisasi bagi masyarakat Surabaya barat<sup>7</sup>.

Landasan dalam pembangunan Jalan Lingkar Luar Barat (JLLB) adalah adanya Perda No. 12 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Surabaya 2014-2034 yang disebutkan memiliki fungsi sebagai jalan arteri primer untuk meningkatkan aksesibilitas di kawasan Surabaya bagian barat tersebut dan sebagai mengurai kemacetan di daerah utara-selatan Kota Surabaya. Pemerintah dalam membangun JLLB menggandeng pihak swasta terkait. Diawal pembangunannya terdapat delapan pengembang yang terlibat dalam proses tersebut. Adapun pengembang itu merupakan yang wilayahnya akan dilalui oleh Jalan Lingkar Luar Barat Surabaya<sup>8</sup>

Mobilitas penduduk yang sangat tinggi di Kota Surabaya mendorong adanya penambahan penyediaan dan peningkatan jalan yang memadai. Hal ini terlihat bahwa tidak seimbang jumlah kendaraan yang melintas dengan ruas jalan yang ada. Kemacetan menjadi hal yang sangat sering ditemui diberbagai titik di Surabaya. Maka dengan adanya fenomena tersebutlah pemerintah terus meningkatkan pembangunan infrastruktur jalan untuk mengurangi kepadatan yang ada. Realitanya bahwa pemerintah dalam menjalankan pembangunan tidaklah sendiri, melainkan terdapat elite yang ikut andil dalam proses pembangunan tersebut dengan cara melakukan investasi terhadap pembangunan yang ada.

Seiring dengan peningkatan pembangunan tersebut, tidak selamanya berjalan dengan lancar sejumlah hambatan ditemui dalam proses pelaksanaan mulai dari biaya pembangunan yang menelan jumlah cukup besar hingga sengketa lahan yang harus dihadapi Pemerintah dengan masyarakat sekitar. Salah satu pembangunan infrastruktur terbaru dan masih berlangsung di Kota Surabaya adalah proyek pembangunan Jalan Lingkar Luar Barat (JLLB) Kota Surabaya, hambatan pertama adalah bahwa

---

<sup>7</sup> Aisyah, Gani dan Muluk. *Perencanaan Pembangunan Jalan Lingkar Luar Barat di Kota Surabaya*. Vol. 15 No. 3, 2012 Hal. 43

<sup>8</sup> Ibid

pembangunan ini menggunakan biaya yang tinggi yaitu sebesar 14,8 Miliar<sup>9</sup> Presentase pembangunan JLLB dari Pemkot Surabaya berkisar 25% dari total keseluruhan JLLB, 25% tersebut sudah termasuk dalam pembebasan lahan dan pembangunan fisik jalan. Sedangkan sisanya dilakukan oleh para pengembang dan Pelindo III,

Kenyataannya pada 2016, dana yang terserap baru sebesar 89 Milyar Rupiah. Sehingga, dalam pembangunannya, Pemerintah kota (Pemkot) saat ini mengalami sedikit kesulitan karena serapan dana untuk pembangunan proyek ini masih kurang. Sehingga proyek ini tidak kunjung selesai. Dalam hal ini, pemkot perlu memutar otak agar serapan dana yang masuk bisa mencukupi untuk melanjutkan pembangunan proyek ini, dan dapat segera diselesaikan sesuai target waktu yang ditentukan. Adanya bantuan dari pihak pengembang ini setidaknya meringankan beban pemerintah, namun pemerintah juga perlu lebih proaktif sehingga tidak muncul masalah antara pengembang dan pemkot karena pemkot tidak segera menyelesaikan proyek yang ada. Menurut Pemkot, masih terdapat beberapa lahan yang belum dibebaskan sehingga pembangunan sedikit terhambat. Karena proyek ini menggunakan APBD Kota Surabaya, Pemkot mungkin dapat mengambil alternatif sumber pendanaan dari provinsi atau nasional. Pada tahun 2017 kenaikan anggaran yang disediakan Pemkot Surabayamalah meningkat menjadi sebesar 250 Milyar Rupiah yang digunakan pula untuk pembangunan JLLB. Dana ini berasal dari APBD Kota Surabaya tahun 2017. Dana ini naik dari tahun sebelumnya yang hanya 100 Milyar.<sup>10</sup>

Kebutuhan adanya pembangunan infrastruktur berdampak secara signifikan terhadap para elite itu sendiri, jalur yang dilewati oleh pembangunan Jalan Lingkar Luar Barat (JLLB) Surabaya dapat menjadi akses utama dalam melancarkan arus kapital elite ekonomi yang terlibat. Mengingat Surabaya yang tumbuh menjadi kota

---

<sup>9</sup> Zaenal Effendi, *Hari Ini Pemkot Surabaya Bayar Rp 14,8 Miliar untuk Proyek JLLB*. (<https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3697720/hari-ini-pemkot-surabaya-bayar-rp-148-miliar-untuk-proyek-jllb>) diakses pada tanggal 2 Februari 2020

<sup>10</sup> Lalu Ilham Wirawan, *Pembiayaan Pembangunan Jalan Lingkar Luar Barat (JLLB) Surabaya* (<https://www.kompasiana.com/laluwierra/5a333267bde5753293502073/pembiayaan-pembangunan-jalan-lingkar-luar-barat-jllb-surabaya?page=all>) diakses pada tanggal 2 Februari 2020

perekonomian yang bergerak di berbagai bidang terutama perindustrian. Hal ini lah yang kemudian menjadi peran penting bagi elite ikut andil dalam pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah.

Perkembangan terkini, Pemerintah Kota Surabaya tengah mengebut pembangunan Jalan Luar Lingkar Barat (JLLB) yang ditargetkan rampung pada tahun 2020 dengan melakukan koordinasi sejumlah pengembang yang terlibat. Pemerintah mengklaim bahwa pembangunan perlu dikebut karena JLLB merupakan suatu pembangunan yang nantinya sangat membantu alam pertumbuhan serta pembangunan Kota Surabaya kedepan, mengingat dalam hal ini pertumbuhan ekonomi yang didukung oleh sektor perdagangan, industri dan jasa. Dengan dibangunnya proyek JLLB ini kedepan menandakan bahwa infrastruktur kota Surabaya semakin berkembang. Di balik hal tersebut keberadaan JLLB sendiri apabila dilihat dari potensi perekonomian maka lokasi tersebut memiliki potensial secara ekonomi selain dekat dengan kawasan industri juga menghubungkan jalur penting yang nantinya sangat strategis yaitu Terminal Teluk Lamong dan Tol Surabaya.

Surabaya terutama bagian barat sangat didominasi oleh para pengembang besar yang juga dalam hal ini tentu bisnis yang mereka jalankan juga bernilai besar. Maka dengan ikut berkontribusinya para pengembang dalam pembangunan JLLB ini sangat dimungkinkan bahwa mereka menjadi pemodal besar yang ingin mendapatkan keuntungan dengan adanya pembangunan JLLB tersebut. Logikanya disini bahwa pembangunan infrastruktur diadakan untuk memfasilitasi elite. Hal inilah yang kemudian memberikan permasalahan baru bagi Kota Surabaya. Pemerintah yang menggandeng kelompok elite lebih dipandang sebagai pemenuhan target pembangunan sebagai kota metropolitan saja tanpa mementingkan kesejahteraan masyarakat.

Permasalahan kepentingan masyarakat ini salah satunya adalah mengenai sengketa lahan dan dampak lainnya yang mempengaruhi kehidupan masyarakat yang berada di sekitar lokasi pengerjaan, salah satunya datang dari warga Sememi yang enggan melepas tanah mereka sesuai harga ditetapkan Pemkot Surabaya melalui tim appraisal

Rp 3,5 juta per meter, Mereka menghendaki harga tanah Rp 7 juta per meter persegi.<sup>11</sup>

Selanjutnya di tahun 2018 lalu, pengembang yang sudah berkomitmen dalam membangun JLLB ini hanya Citraland. Jika ditelaah kembali, pembangunan JLLB akan menguntungkan pengembang. Pembangunan ini diprediksi akan memperlancar aktivitas perekonomian untuk wilayah Surabaya bagian barat tersebut<sup>12</sup> ajang perebutan penguasaan lahan yang ada di Surabaya tersebut membuktikan bahwa kota selalu menjadi arena pertarungan beragam kepentingan ekonomi dan politik kelompok-kelompok tertentu. Dengan kata lain pemerintah menyediakan fasilitas lahan yang lebih mengarah pada para pemasok modal dengan tujuan percepatan target pembangunan tanpa melihat dari sisi masyarakat kota itu sendiri.

Keterlibatan pemerintah dengan kelompok kapital atau dengan adanya kekuatan elit ekonomi dan elit politik ini yang kemudian dapat melancarkan pembangunan infrastruktur salah satunya pengambil alihan lahan milik masyarakat yang akan digunakan dalam pembangunan JLLB yang berpotensi menggerakkan ekonomi kota Surabaya dengan demikian artinya pembangunan JLLB ini erat dengan adanya motif ekonomi dan kekuatan para elit politik untuk mencapai perwujudan pembangunan JLLB. Maka dari itu, pembangunan tersebut yang kemudian akan dikaji dalam penelitian ini, terkait sasaran dalam pembangunan ini dan kaitannya dengan para elit ekonomi. Realitas di Surabaya bagian barat, terdapat pemodal besar yang telah menguasai pembangunan Surabaya bagian tersebut, misalkan saja Ciputra, Intiland, Pakuwon dan Pelindo.

Pemerintah selaku pembuat kebijakan dalam hal ini memiliki peran yang penting dalam pembangunan yang direncanakan. Penataan tata ruang kota menjadi salah satu aspek utama, tentu dalam hal ini pemerintah memerlukan dukungan dari berbagai

---

<sup>11</sup> Nuraini Faiq, *Pembebasan Lahan Proyek JLLB, Warga Sememi Surabaya Minta Ganti Rugi Rp 7 Juta Per Meter*, (<https://surabaya.tribunnews.com/2018/02/12/pembebasan-lahan-proyek-jllb-warga-sememi-surabaya-minta-ganti-rugi-rp-7-juta-per-meter>) Diakses pada 2 Februari 2020

<sup>12</sup>Dorong Pemerataan Pembangunan, Resmikan Jalan Lingkar Luar Barat Surabaya (<https://surabaya.go.id/id/berita/8399/dorong-pemerataan-pembangunan>) Diakses pada: 2 Februari 2020

pihak baik itu dari DPRD kota, masyarakat luas dan korporasi selaku pemilik modal. Peneliti menilai bahwa penelitian ini sangatlah menarik untuk diteliti melihat bahwa permasalahan penataan ruang kota merupakan masalah yang menjadi aspek penting. Dalam pembangunan infrastruktur sendiri tentu terdapat berbagai kepentingan yang berbeda-beda antar pihak yang terlibat, maka peneliti ingin mengkaji lebih dalam mengenai kepentingan-kepentingan yang dibawa dan bagaimana dinamika yang terjadi dari berbagai pihak.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Perencanaan kota menjadi aspek penting bagi Surabaya yang merupakan kota dengan pertumbuhan ekonomi yang sangat pesat. Pembangunan wilayah adalah salah satu contoh dalam mengupayakan peningkatan tersebut. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan studi kasus pembangunan Jalan Luar Lingkar Barat (JLLB) Kota Surabaya yang dirasa menarik untuk dikaji karena peran pihak swasta yang lebih besar daripada pemerintah itu sendiri. Maka, berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apa kepentingan politik Pemerintah Kota Surabaya dalam pembangunan infrastruktur Jalan Lingkar Luar Barat Kota Surabaya?
2. Bagaimana dinamika relasi antara pemerintah Kota Surabaya dengan pihak korporasi?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ada tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menjelaskan motif kepentingan Pemkot Surabaya dalam pembangunan Jalan Lingkar Luar Barat (JLLB)
2. Menjelaskan dinamika relasi antara Pemkot Surabaya dengan Korporasi

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian mengenai “Relasi Kuasa Antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pihak Korporasi dalam Pembangunan Infrastruktur Jalan Lingkar Luar Barat (JLLB) Kota Surabaya” ini diharap dapat memberikan sumbangan manfaat secara teoritis maupun praktis:

##### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Dilihat secara teoritis, penelitian ini diharapkan memberikan alternatif pemikiran mengenai hubungan relasi kekuasaan antara pemerintah dengan pihak korporasi dan diharapkan mampu menjelaskan bentuk-bentuk relasi kuasa yang ada dalam pembangunan dan penataan tata ruang kota. Penelitian ini pula diharapkan dapat menjelaskan dinamika pola relasi kuasa serta dampak adanya relasi tersebut bagi pembangunan, penataan ruang kota dan masyarakat setempat.

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

Dilihat secara praktis, hasil dari penelitian ini diharap dapat memberikan pemahaman kepada pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan pembangunan tata ruang kota untuk kepentingan umum. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan masukan terhadap pihak-pihak yang terkait dalam pembangunan infrastruktur Jalan Lingkar Luar Barat (JLLB) Kota Surabaya.

#### **1.5. Kerangka Teori**

Kerangka teori merupakan panduan bagi peneliti dalam melakukan analisis dalam menjawab rumusan masalah. Dalam penelitian “Relasi Kuasa Antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Korporasi dalam Pembangunan Infrastruktur Jalan Lingkar Luar Barat (JLLB) Kota Surabaya”, peneliti menggunakan kerangka teori sebagai berikut:

##### **1.5.1. Teori Urban Regime**

Teori Urban Regime atau teori rezim perkotaan telah menjadi paradigma dominan

dalam bidang perkotaan politik dan kebijakan untuk lebih dari satu dekade. Pada awalnya konsep ini digunakan untuk menjelaskan antar sektor publik dan sektor swasta di Kota-kota Amerika yang kemudian mengalami perkembangan penggunaan sebagai alat analisis yang juga relevan digunakan untuk melihat berbagai pengaturan berbeda pada tingkat regional. Analisis dalam teori ini memandang kekuasaan sebagai suatu hal yang terfragmentasi. Dalam hal ini rezim terkait dengan suatu pengaturan yang bersifat kolaboratif di mana pemerintah, pelaku swasta membentuk suatu pola hubungan tertentu terkait dengan adanya kapasitas memerintah yang dimiliki oleh pemerintah yang ada. Adapun alasan paling utama terjadinya fragmentasi dalam rezim adalah karena adanya pembagian kerja antara pasar dan negara, Dalam hal ini keberadaan rezim dalam kebijakan pembangunan perkotaan dipandang sebagai suatu sumber daya yang dibutuhkan oleh pemerintah dan juga pelaku bisnis agar memiliki legitimasi dalam menentukan proses pembuatan kebijakan.<sup>13</sup>

Stone dalam Mossberger dan Stone (1989) membagi setidaknya tujuh karakter rezim yang dimana tiap-tiap rezim selalu memiliki karakter berbeda-beda dalam mengembangkan serta memajukan wilayah kotanya tersebut. Karakter tersebut terkait mengenai bagaimana pemerintah bekerja sama dengan aktor lain dalam menarik investor. Kota memiliki karakternya sendiri-sendiri dalam mengembangkan wilayah kotanya. Stone mengajukan setidaknya tujuh asumsi teoritik dalam menjelaskan karakter rezim, yaitu:

1. Rezim merupakan suatu kelompok informal yang memiliki akses ke sumber-sumber kelompok formal dengan memungkinkan mereka mempunyai peran dalam mempengaruhi penentuan arah pembuatan kebijakan. Kelompok informal ini relatif stabil dan dalam melakukan kerjasama tidak hanya didapat melalui kelompok atau lembaga formal saja, melainkan juga melalui jaringan informal.
2. Rezim memiliki peran sebagai penghubung kontrol masyarakat dengan pemerintah dan kontrol swasta dengan sumber daya ekonomi.

---

<sup>13</sup> Sakinah Nadir, Rejim Kebijakan Dalam Dinamika Kebijakan Pembangunan Kota *Jurnal Politik Profetik* Volume 6, No. 2 Tahun 2018 hal.253

3. Kerjasama yang dilakukan harus didapat lewat usaha.
4. Dalam menyusun serta menata administrasi publik, rezim relatif stabil.
5. Identifikasi mengenai agenda dibalik suatu kebijakan dapat dilihat melalui hubungan antara anggota koalisi dengan pihak-pihak yang ada di koalisi pemerintah tersebut.
6. Adanya kesepakatan atau konsesus didapat dan dibentuk melalui interaksi serta penggunaan sumber daya. Pencapaian kesepakatan ini seringkali melalui proses seleksi yang ketat.
7. Seringkali rezim tidak mampu menguntungkan semua pihak, akan tetapi menunjukkan bahwa kesepakatan dan konsesus yang ada lebih memiliki peran yang kuat daripada kebijakan.

Dengan seperti itu, dapat dikatakan bahwa pemerintah tidak mampu berjalan sendiri. Tujuh asumsi teoritik yang dikemukakan oleh Stone dalam Mossberger dan Stone merupakan suatu cara yang digunakan untuk mengetahui dan menganalisis mengenai upaya pemerintah dalam melakukan relasi dengan menarik investor dengan tujuan untuk membantu dalam pemasukan modal bagi pembangunan dan pertumbuhan kota. Dalam hal ini seringkali upaya yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan mempromisikan wilayah-wilayah yang akan dikembangkan oleh pemerintah, sehingga para pengembang atau investor tertarik untuk menamamkan modalnya untuk kelancaran bisnisnya. Dari sinilah pemerintah memiliki harapan yang cukup besar terhadap pengembang dan investor yang memiliki modal untuk melakukan kesepakatan dengan pihak pemerintah dalam perencanaan pembangunan dan pertumbuhan kota tersebut.

Pemerintah selaku aktor utama dalam pertumbuhan kota memiliki peran dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan cara menghidupkan mesin-mesin industri di dalam perkotaan yang kemudian akan memunculkan berbagai kegiatan pusat ekonomi yang akan menumbuhkan dan meningkatkan pendapatan masyarakatnya dan mampu merangsang sirkulasi ekonomi dengan lebih cepat sehingga pertumbuhan kota dapat lebih dinamis. Umumnya, penguasaan tanah dan sumber lahan yang ada di perkotaan merupakan incaran bagi elite ekonomi untuk berinvestasi. Keadaan ini membuat kelompok elite akan tertarik

melakukan kerjasama dengan pemerintah agar dapat menguasai dan mengembangkan lahan-lahan yang kemudian dapat dijadikan sebagai mesin industri oleh kelompok elite dengan dalih sebagai bentuk peningkatan pertumbuhan perkotaan.

Pembangunan kota secara *line spacial* kemudian berkaitan dengan adanya penguasaan lahan hingga perebutan lahan yang ada diperkotaan tersebut. Pada pembangunan yang terjadi di Surabaya terdapat beberapa area yang dikelompokkan. Sebagai contoh, Surabaya bagian barat lebih difokuskan dalam pembangunan permukiman kelas elite dan sebagai pusat bisnis perdagangan maupun jasa seperti kompleks perkantoran. *Line spacial* itulah yang merupakan bagian dari pertumbuhan Kota Surabaya terutama bagian barat. Sesuai yang telah dikemukakan oleh Stone bahwa pemerintah memiliki akses dan cara penuh dalam pengelolaan lahan yang ada di kota tersebut. Hal ini juga termasuk Kota Surabaya yang memiliki rencana dan tata kelola sendiri bagi wilayah-wilayahnya.

Apabila kita refleksikan pada studi kasus berbagai pembangunan infrastruktur yang dilakukan di Surabaya merupakan suatu rancangan besar yang telah sejak lama diagendakan untuk pertumbuhan kota. Selanjutnya, pemerintah juga mencoba untuk menghidupkan gairah kota dengan membangun berbagai fasilitas publik seperti ruang terbuka hijau, serta pusat-pusat perbelanjaan, hiburan yang memberikan kesan lebih hidup bagi suasana kota. Seiring dengan pertumbuhan kota dan laju globalisasi yang semakin pesat juga mendorong banyaknya pendatang baru, hal ini karena kota menjadi peluang yang besar terhadap terbukanya lapangan kerja serta perekonomian yang dirasa cukup menjanjikan.

Mesin-mesin industri kian lama kian mengalami pertumbuhan dan perkembangan. Banyaknya berbagai pendirian pabrik-pabrik dan kawasan industri yang ada di Surabaya Barat, Utara dan Timur (SIER). Kemudian berkembang pula berbagai usaha-usaha baik dari bidang perdagangan ataupun jasa, dari usaha kecil seperti properti hingga kuliner yang mampu menjadi penyedia berbagai kebutuhan yang ada di masyarakat. Dari hal tersebut permintaan akan tersedianya lahan untuk berbagai usaha yang ada semakin meningkat. Hingga dampak yang dirasakan yaitu permukiman warga beralih fungsi, hal ini dapat terlihat dari banyaknya permukiman warga yang seharusnya menjadi tempat tinggal kini berubah menjadi tempat usaha dan bisnis baik perdagangan maupun jasa hingga gedung-gedung perkantoran yang telah menyita tanah-tanah warga. Adanya pertumbuhan mesin industri yang semakin

mengalami peningkatan tentu mampu mengubah arah pertumbuhan kota yang semakin baik dan tertata. Disini juga memperlihatkan adanya fenomena pertumbuhan mesin industri dan pertumbuhan kota terdapat persaingan hingga perebutan pengelolaan lahan dimana daerah-daerah yang dulunya dipandang sebagai daerah pinggiran berubah menjadi daerah strategis terutama dalam sirkulasi elite ekonomi yang sedang mengembangkan berbagai bisnisnya.

Contoh realistis yang ada saat ini misalkan saja wilayah Surabaya bagian barat yang mengalami perkembangan sangat pesat dengan banyaknya pembangunan gedung-gedung perkantoran, industri maupun jasa yang semakin meningkat. Hal ini mendorong adanya pembangunan infrastruktur guna menunjang sirkulasi ekonomi yang terjadi di Surabaya Barat, mengingat bahwa saat ini Surabaya Barat telah menjelma menjadi pusat bisnis yang sangat strategis dengan banyaknya pemodal-pemodal besar serta banyaknya tempat industri yang juga menghubungkan ke kota-kota penyokong lainnya.

Adanya pembangunan infrastruktur seperti jalan yang digunakan untuk akses utama bagi para pelaku industri maupun bisnis yang ada di Surabaya Barat menjadikan penggunaan dan pengelolaan lahan yang ada akhirnya beralih fungsi yang mengakibatkan naiknya harga lahan yang ada. Dengan adanya hal ini kemudian menjadikan masyarakat yang mempunyai lahan di daerah tertentu tersebut tertarik untuk menjual lahannya. Meski demikian permukiman warga yang terdampak tidak serta-merta dapat dengan mudah dilakukan pembebasan lahan, karena harga tawar yang dilakukan oleh pemerintah dinilai rendah.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa rezim yang berkuasa memiliki kehendak yang penuh terhadap pertumbuhan kota. Rezim yang berkuasa dapat mengelola dan mengarahkan arah pembangunan kotanya tersebut untuk pembangunan dan menjadi lebih baik lagi dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu perlu adanya kesiapan yang matang mengenai program-program yang dicanangkan oleh rezim yang berkuasa pada saat itu. Urban rezim merupakan teori pertumbuhan kota yang menegaskan bahwa pertumbuhan yang baik dilakukan antara aktor pemerintah dan aktor lainnya. Aktor lain yang dimaksud disini adalah kelompok elite ekonomi yang memiliki modal besar untuk meningkatkan laju pertumbuhan kota serta memajukan kota tersebut. Untuk memperoleh serta mengelola lahan yang diinginkan, elite ekonomi harus mampu menjalin kerjasama dengan pemerintah.

Kesepakatan yang terjalin antara pihak pemerintah dengan kelompok elite adalah suatu kesepakatan bersama yang telah disetujui serta dengan adanya komitmen bersama yang telah disepakati untuk membangun dan mengembangkan kota tersebut. Adanya pertumbuhan kota tersebut diharapkan masyarakat dapat merasakan dampak yang ada, karena sejatinya, pertumbuhan kota yang dilakukan guna bertujuan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan peningkatan perekonomian.

Apabila tujuan dari pertumbuhan kota akan kesejahteraan rakyat tersebut belum tercapai dan yang pihak yang mendapatkan keuntungan hanya sepihak, maka pertumbuhan kota tersebut dapat dikatakan hanya untuk memfasilitasi pihak pemerintah dan kelompok elite yang telah melakukan kerjasama yang erat. Pemerintah selaku aktor yang memiliki kuasa mempunyai peran dalam mengakomodasi kepentingan kelompok elite, akan tetapi di sisi lain pemerintah menyampingkan kepentingan masyarakatnya itu sendiri. Berkaitan dengan apa yang dijelaskan oleh Stone bahwa hakikatnya dalam pertumbuhan kota, pihak-pihak atau kelompok yang berada dalam pihak koalisi merupakan pihak yang diuntungkan. Kesepakatan dan konsensus yang telah mereka sepakati jauh lebih kuat dan memiliki pengaruh yang besar dibandingkan dengan kebijakan maupun peraturan pemerintah yang ada, pun demikian meskipun rezim yang berkuasa telah berganti akan tetapi tidak mengubah konsensus yang telah disepakati bersama.

Adanya bentuk kerjasama yang terjalin antara pihak pemerintah dengan elite ekonomi menjadikan elite ekonomi tersebut memiliki kekuasaan. Sedangkan masyarakat dalam hal ini sama sekali tidak memiliki kekuasaan politik. Masyarakat hanya bisa mematuhi segala kebijakan serta rancangan yang dibuat oleh pemerintah kota. Berkaitan dengan pembangunan infrastruktur jalan yang mengakibatkan banyaknya pembebasan lahan serta pengusuran permukiman atas alih fungsi lahan tersebut.

Banyaknya lahan yang telah mengalami pembebasan yang dilakukan oleh pemerintah maupun elite ekonomi akhirnya beralih fungsi. Meski demikian pembangunan infrastruktur jalan memang dinilai penting karena memiliki peran vital dalam kehidupan terlebih merupakan salah satu aspek utama dari tiga pembentuk ekonomi selain produksi dan

konsumsi. Akan tetapi hal ini akan tidak ternilai apabila kepentingan dan kesejahteraan masyarakat di kesampingkan.

Beralih fungsinya lahan masyarakat merupakan suatu dampak sosial yang timbul sehingga masyarakat menjadi semakin termajinalkan dengan adanya pertumbuhan kota tersebut. Pembebasan lahan yang dilakukan pun tidak selalu mendapatkan hasil yang diinginkan, hal ini terbukti dengan harga tawar yang dilakukan pemerintah maupun elite ekonomi yang dinilai belum tinggi. Alhasil tak jarang dalam proses pembebasan lahan warga menggunakan jalan paksa. Rezim yang berkuasa disini memiliki peran untuk mengatur, mengarahkan dan mengelola pertumbuhan kota yang tidak merugikan pihak manapun. Dalam artian pemerintah harus tetap memperhatikan dan juga mengutamakan kepentingan masyarakatnya. Hal ini sesuai dengan pernyataan Stone yang mengatakan bahwa dalam pertumbuhan kota yang memiliki peran dalam pemegang kendali adalah pemerintah itu sendiri.

Teori urban rezim Stone mengemukakan bahwa aktor pemerintah merupakan pemegang kunci kendali dalam proses pertumbuhan kota. Elite ekonomi disini hanyalah berperan sebagai pelaksana serta yang membantu dalam urusan modal. Apabila berbicara mengenai rezim yang berkuasa dalam konteks pertumbuhan kota, maka kita berbicara tentang rezim dalam konteks pertumbuhan kota, maka kita lebih membicarakan mengenai pergeseran dan perubahan serta pengelolaan lahan kota tersebut, bukan berbicara mengenai pergeseran dan perubahan siapa yang berkuasa. Hal ini karena kita tidak bisa menyalahkan apabila ditengah jalan pemerintah yang berkuasa mengalami hambatan disaat pembangunan proyek pertumbuhan kota yang dilakukan. Seperti yang telah dikatakan oleh Stone bahwa konsensus yang telah dibuat bersama jauh lebih kuat dibandingkan dengan kebijakan yang telah ada. Dalam realita yang terjadi pergantian rezim yang ada tidak merubah banyak arah suatu kebijakan.

Karena bisa dikatakan bahwa kebijakan dan implementasi tersebut merupakan peninggalan dari kebijakan yang telah ada sejak rezim sebelumnya berkuasa dan rezim yang baru hanya meneruskan yang sudah dicanangkan secara matang itu. Sehingga kita melihat adanya pergeseran dan penggunaan alih fungsi lahan pembangunan kota merupakan kepentingan pemerintah agar memaksimalkan penggunaan lahan seperti apa yang telah

dikatakan oleh Stone bahwa seluruh kendali penggunaan lahan ada ditangan pemerintah yang berkuasa.

Pertumbuhan kota akhirnya memiliki asumsi apakah itu dengan adanya pembangunan yang diadakan memang benar ditujukan untuk kepentingan masyarakat dan apakah juga masyarakat tersebut merasakan dampak yang ada atau bahkan keuntungan tersebut hanya dinikmati oleh kelompok elite yang berlingung dibalik rezim yang berkuasa. Realita yang ada dilapangan menggambarkan bahwa keuntungan lebih besar dirasakan oleh pemangku kekuasaan dan kelompok elite, sebab kedua aktor ini memiliki kepentingan dengan kesepakatan dan kerjasama bersama yang begitu erat. Di satu sisi pemerintah ingin memajukan pertumbuhan di sisi lain, elite ekonomi ingin melancarkan sirkulasi kapitalnya.

Teori rezim yang dikemukakan oleh Stone membicarakan mengenai bagaimana rezim yang berkuasa menjadi penyeimbang antara kepentingan untuk membangun pertumbuhan kota dengan meningkatkan perekonomian kota dan melakukan akomodasi kepentingan kelompok elite dalam mengembangkan kota dengan menanamkan modalnya. Tanpa adanya kelompok elite pemerintah tidak mampu berjalan sendiri, dalam artian pertumbuhan kota yang dilakukan akan menemui hambatan dan nilai investasi melemah. Selain itu tanpa adanya kebijakan pertumbuhan kota, maka para kelompok elite tidak akan memiliki lahan yang digunakan untuk berinvestasi dengan menggunakan modalnya untuk mencari keuntungan. Meskipun telah banyak kebijakan maupun perda yang telah mengatur mengenai pembangunan, akan tetapi tidak mampu mengalahkan konsensus dan kesepakatan yang telah dibuat bersama.

Stoker mengamsumsikan bahwa teori urban rezim memahawi aktor yang terlibat dalam proses kebijakan terdapat setidaknya empat katoegori aktor dalam perumusan kebijakan yaitu kelompok bisnis, pejabat pemerintah, kelompok organisasi masyarakat dan kelompok buruh. Kemudian Clarke menjelaskan lebih luas mengenai beberapa tipe rezim dengan teori rezim antara lain *entrepreneurial rezimes*, *caretaker rezimes*, *activist (player) rezimes*. Aktor yang terlibat inilah yang kemudian menentukan kualitas kebijakan yang dihasilkan dari

keseluruhan proses kebijakan yang dibuat<sup>14</sup>. Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. *Entrepreneurial rezimes*, suatu kebijakan direncanakan dengan melakukan koalisi terhadap kelompok bisnis. Koalisi yang dibangun tentu dilakukan oleh aktor-aktor pemerintah yang memiliki orientasi pada pertumbuhan dan pembangunan.
2. Rezim caretaker menggunakan basis kelembagaan pada warga serta partisipasi masyarakat.
3. Rezim aktivis (pemain) menekankan pada kebijakan yang bersifat afirmatif dengan melakukan koalisi bersama minoritas, partisipasi masyarakat, lingkungan pemerintah, kelompok koalisi dan hukum negara dengan berbasis kelompok aktivis di lingkungan dimana kebijakan dirumuskan.
4. Rezim *Stewardship*, aktor yang terlibat dalam hal ini adalah kelompok koalisi, adanya partisipasi warga, kelompok bisnis dan juga hukum yang digunakan sebagai basis kelembagannya. Rezim progresif (*progressive rezimes*), menekankan kepada kelembagaan sebagai pemilihan minoritas, kebijakan yang dibuat bersifat afirmatif. Pada rezim ini yang melakukan interaksi antar aktor adalah kelompok bisnis, pemerintah dan aktivis.
5. Rezim sisi permintaan (*demand-side rezimes*) menggunakan organisasi sebagai kelembagaan utama. Aktor yang terlibat dalam rezim ini adalah pemerintah, birokrat dan kelompok kepentingan.

Aktor yang terlibat memiliki peran yang sangat besar terhadap proses kebijakan publik. Dalam perspektif formulasi masalah kebijakan publik, aktor yang terlibat dibagi menjadi dua kelompok besar yakni kelompok organisasi (*the official policy makers*) dan kelompok non organisasi (*un-official policy makers*). Kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan publik merupakan kelompok formal dan kelompok non-formal. Di kelompok formal misalkan seperti badan administrasi pemerintah meliputi eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan kelompok non-formal meliputi:

---

<sup>14</sup> Muhlis Madani, Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik (Yogyakarta: Graha Ilmu: 2011) hal.40

1. Kelompok kepentingan (*interest groups*), seperti kelompok buruh dan kelompok perusahaan;
2. Kelompok partai politik;
3. Warga negara individual.

Secara lebih detail Aktor kebijakan yang seringkali terlibat dalam proses perundingan dan pengambilan kebijakan internal birokrasi yaitu:

1. Mereka yang mempunyai kekuasaan tertentu (*authoritative*);
2. Mereka yang tergolong sebagai partisipan atau aktor tidak resmi.

Teori urban rezim menekankan adanya pembagian kerja yang memisahkan kekuasaan publik dari kegiatan ekonomi. Stone berpendapat bahwa pemerintah tidak memiliki kekuatan yang besar untuk membangun kota yang efektif. Oleh karena itu pemerintah perlu membentuk kerjasama dengan aktor non pemerintah untuk menciptakan kapasitas pemerintahan yang efektif. Antara pemerintah dengan kelompok pengusaha ini disebut rezim perkotaan atau lebih kongkritnya untuk mengatur koalisi. Dalam membangun koalisi pemerintah berusaha menggabungkan sumber daya mereka yang terbatas dengan sumber daya yang dipegang oleh pihak non pemerintah dalam artian para kelompok pengusaha. Kelompok pengusaha ini cenderung memiliki konsentrasi sumber daya yang berguna untuk menyelesaikan tugas kebijakan yang kompleks, dengan hal tersebut mereka merupakan mitra koalisi yang menarik. Proses pembentukan rezim mengistimewakan kepentingan bisnis dan sebagai akibatnya sebagian besar rezim perkotaan berputar disekitar pengaturan kerjasama antara pemerintah dengan kelompok pengusaha. Pendekatan rezim dengan demikian memahami kekuatan politik dalam produksi sosial daripada istilah kontrol sosial.

## **1.6. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual merupakan suatu pedoman bagi peneliti dalam menjelaskan secara sistematis teori yang digunakan dalam penelitian. Kerangka konseptual memiliki keterkaitan dengan teori-teori konsep yang digunakan untuk mendukung penelitian. Adapun kerangka konseptual yang digunakan oleh peneliti adalah sebagai berikut:

### 1.6.1. Pembangunan

Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya tentu akan melakukan pembangunan untuk mencapai wilayah pemerintahan yang dapat berkembang menjadi lebih baik. Pembangunan memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan perencanaan. Perencanaan pembangunan sendiri selalu ada tiap masa pemerintah yang berkuasa. Pembangunan merupakan suatu hal yang dilakukan dengan tujuan untuk mentransformasi tatanan sosial, budaya maupun infrastruktur untuk menjadi lebih baik. Pembangunan memiliki arti sebagai sebuah proses perubahan yang dilakukan dengan upaya-upaya yang terencana. Akan tetapi, dalam pembangunan kota itu sendiri acapkali memiliki kesan yang kontradiktif atau ada sesuatu hal yang harus dikorbankan<sup>15</sup>.

### 1.6.2. Pembangunan Infrastruktur

Pembangunan infrastruktur menjadi salah satu roda penggerak bagi pertumbuhan ekonomi. Infrastruktur memegang peranan yang penting, maka dari itu keberadaannya sangat diperlukan. Bagian dari infrastruktur itu sendiri adalah sarana dan prasarana fisik memiliki peran vital dalam pelayanan masyarakat. Berbagai sarana dan prasarana itu mulai dari sistem energi, transportasi, jalan raya, mendukung berbagai kegiatan pemerintahan, perekonomian, industri dan kepentingan umum.

Keberhasilan pembangunan infrastruktur sendiri dapat dilihat dari pemanfaatan dan dampak yang dirasakan bagi dinamika pembangunan dan pertumbuhan ekonomi masyarakat dan suatu kota. Tingkat kemanfaatan ini sangat ditentukan dengan hubungan fungsi antara infrastruktur. Pembangunan suatu daerah dapat terwujud dengan didukung oleh beberapa faktor, salah satu faktor tersebut adalah pembangunan infrastruktur. Hal ini dikarenakan faktor penentu dalam menunjang keberhasilan perkembangan dan pembangunan daerah atau suatu wilayah adalah dengan lancar atau

---

<sup>15</sup> Riyadi dan Deddy Supriady Bratakusumah. *Perencanaan Pembangunan Daerah* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005)

tidaknya pembangunan infrastruktur yang ada, dan sebaliknya proses pembangunan akan cenderung terhambat dan tidak optimal karena tanpa adanya pembangunan infrastruktur<sup>16</sup>

Adanya pembangunan infrastruktur yang memadai akan menjadikan penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih efektif terwujud. Infrastruktur tersebut pada dasarnya dapat meningkatkan mobilitas penduduk, meningkatkan kualitas dan kuantitas pembangunan. Dalam pembangunan JLLB sendiri merupakan pembangunan infrastruktur yang merupakan kepanjangan dari wacana pembangunan tol tengah kota yang menuai banyak pro-kontra. Dasar ini dilandaskan dari Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Yang di dalam lampiran Perpres terdapat 225 proyek strategis di seluruh Indonesia, salah satunya adalah jalan Tol Waru (Aloha)-Wonokromo-Tanjung Perak yang kemudian dikenal dengan tol tengah kota. Karena menuai banyaknya ketidaksetujuan, pembangunan tol tengah kota tidak dijalankan. Sebagai gantinya Pemerintah Kota Surabaya melalui Perda Nomor 12 Tahun 2014 tentang RTRW Kota Surabaya 2014-2034 merencanakan pembangunan JLLB yang dapat memecah kemacetan di koridor tengah kota dan sebagai aksesibilitas di kawasan Surabaya Barat.

### **1.6.3. Ekonomi Politik**

Ekonomi politik merupakan suatu pola hubungan antara pihak masyarakat pemerintah dan pihak elite, ataupun pemerintah dengan buruh, partai politik dan lembaga lainnya yang memiliki keterkaitan atau hubungan antara kegiatan ekonomi dengan politik dalam kebijakan yang diambil oleh aktor-aktor politik tersebut. Antara ekonomi dengan politik sama-sama saling mempunyai keterkaitan. Disini, negara mempunyai peran dalam menjalankan kegiatan ekonomi yang ditunjang dengan kebijakan politik yang dibuat, sehingga kebijakan yang ada dapat mempengaruhi kegiatan ekonomi yang dilakukan<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Michael P. Todaro. 2000. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal 218

<sup>17</sup> Rachbini, Didik J (2004) *Ekonomi Politik Kebijakan dan Strategi Pembangunan*.

#### 1.6.4. Pertumbuhan Kota

Perkembangan dan pertumbuhan kota diartikan sebagai perubahan secara menyeluruh yang ada dalam suatu masyarakat kota, baik itu dalam perubahan sosial ekonomi, sosial budaya atau bahkan perubahan secara fisik<sup>18</sup>. Prinsipnya, perkembangan suatu kota dapat digambarkan dengan adanya pertumbuhan dan perkembangan kota yang ada. Perkembangan suatu kota menunjukkan pada suatu kualitas, yaitu keadaan dimana kota menuju suatu proses yang mengarah pada pematangan. Wujud dari keberhasilan dari pertumbuhan kota dapat dilihat dari kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh suatu kota, baik itu kegiatan ekonomi primer, sekunder dan tersier. Dan juga adanya peningkatan jumlah penduduk serta sumber daya alam yang merupakan keterlibatan aktivitas sumber daya manusia dan menjadi indikasi dasar kota yang akan mengalami pertumbuhan dan perkembangan<sup>19</sup>.

Dari pernyataan konsep pertumbuhan kota tersebut, yang merupakan titik berat dalam pertumbuhan kota ialah kepentingan ekonomi, dimana setiap kota akan terus mengupayakan untuk meningkatkan pendapatan serta penghasilan dengan mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki oleh kota masing-masing. Dilain sisi perkembangan modernisasi mendorong perubahan gaya hidup masyarakat. Akibatnya muncul permintaan dan kebutuhan manusia ke arah modern. Hal ini kemudian menjadikan kota harus mengoptimalkan pembangunan yang diperuntukkan dalam pemenuhan kebutuhan bagi masyarakat. Selain itu pula, hal ini juga berkaitan dengan upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kemajuan kota. Namun disamping adanya perencanaan pembangunan kota untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat, dibalik semua itu terdapat beberapa kepentingan yang mengakomodasi dari kepentingan elite yang berkuasa dan menjadi penguasa pada masa tersebut. Disini menunjukkan bahwa elite yang berkuasa memiliki pengaruh yang besar terhadap pertumbuhan suatu kota.

---

<sup>18</sup>Hendarto, R.Mulyo. 1997. *Teori Perkembangan dan Pertumbuhan Kota*. Semarang: Makalah Diskusi Rutin Fakultas Ekonomi

<sup>19</sup>Ibid.

### 1.6.5. Implementasi Kebijakan Publik

Merilee S. Grindle mengemukakan bahwa implementasi merupakan suatu proses umum tindakan administratif yang dapat dilihat dari suatu program tertentu. Proses implementasi ini baru akan dimulai apabila terdapat tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Program kegiatan yang dimaksud apabila telah tersusun dan ada persediaan dana yang akan disalurkan untuk mencapai sasaran<sup>20</sup>. Grindle menyatakan bahwa terdapat dua variabel yang mengindikasikan keberhasilan suatu kebijakan. Yaitu isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Dalam variabel isi kebijakan mencakup beberapa poin penting antara lain: sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan, manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan yang telah dibuat, dan apakah letak program yang dibuat sudah tepat. Sedangkan dimaksud dengan variabel lingkungan implementasi adalah mencakup seberapa besar kekuatan yang ada, artinya hal ini mencakup kepentingan serta strategi yang dimiliki para aktor ataupun pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Kebijakan publik dalam proses implemetasinya dilakukan oleh badan-badan pemerintah.

## 1.7. Metode dan Prosedur Penelitian

### 1.7.1. Tipe Penelitian

Metode penelitian yang digunakan peneliti adalah metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif merupakan metode penelitian yang digunakan untuk meneliti objek secara alamiah. Dalam penelitian kualitatif, peneliti berperan sebagai instrumen kunci. Teknik pengumpulan data yang digunakan dengan cara triangulasi (gabungan). Analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian dengan metode kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi<sup>21</sup>.

Penggunaan metode penelitian kualitatif sendiri didasarkan pada maksud

<sup>20</sup> Haedar Akib. *Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana*. Vol. 1 No. 1, 2010 Hal 2

<sup>21</sup> Sugiyono. 2016. *Metode Penelitian Kualitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: PT. Alfabet. Hal 1

penelitian yang dilakukan untuk mengetahui, memahami bagaimana relasi antara pemerintah Kota Surabaya dengan pihak korporasi dalam pembangunan infrastruktur Jalan Lingkar Luar Barat Kota Surabaya dan dampaknya terhadap masyarakat sekitar. Penggunaan metode pendekatan kualitatif bertujuan untuk mengungkap serta memahami bagaimana peran elit pemerintah dengan elit non pemerintah dalam JLLB tersebut dan juga bagaimana respon serta dampak yang dirasakan masyarakat.

### 1.7.2. Unit Analisis

Unit analisis merupakan satuan yang diteliti. Baik itu berupa individu, kelompok, organisasi ataupun suatu latar peristiwa sosial seperti aktivitas individu, kelompok maupun organisasi tersebut sebagai subjek penelitian<sup>22</sup>.

Unit analisis yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah menggunakan *purposive sampling* yaitu penentuan sampel dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu yang telah ditentukan peneliti terhadap objek sesuai dengan tujuan penelitian. Adapun unit analisis tersebut adalah instansi-instansi terkait dalam pembangunan JLLB yang merupakan Organisasi Perangkat Daerah dan juga pihak korporasi yang merupakan Kelompok. Diantaranya :

1. Bappeko Kota Surabaya yang merupakan Organisasi Perangkat Daerah yang memiliki tugas dalam perencanaan pembangunan Kota Surabaya.
2. Dinas PU Bina Marga Kota Surabaya yang juga termasuk dalam Organisasi Perangkat Daerah Kota Surabaya dan memiliki tugas dalam pelaksanaan pembangunan yang telah direncanakan oleh Bappeko.
3. Pelindo III merupakan kelompok pengusaha yang tergolong sebagai badan korporasi dibawah naungan BUMN.

Unit analisis dalam penelitian ini yaitu berupa organisasi dan kelompok pengusaha. Dalam penentuan ini kemudian penelitian akan memperoleh informan untuk diwawancarai terkait dengan pembangunan JLLB. Dalam penelitian ini informan

---

<sup>22</sup> Ibid., hal 298

yang peneliti tentukan adalah sebagai berikut:

1. Ibu Nina selaku Kasubag Penelitian dan Pengembangan di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya
2. Bapak Novrizal selaku Kepala Seksi Pembangunan Jalan dan Jembatan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kota Surabaya
3. Bapak Rewa Yuswara selaku Manager Teluk Lamong dibawah naungan Pelindo III

### **1.7.3. Subjek Penelitian**

Subjek penelitian yang dimaksud ialah narasumber atau informan yang akan membantu dalam proses penelitian. Untuk mendapatkan data yang signifikan, maka peneliti akan menentukan subjek penelitian sebagai berikut :

1. Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Surabaya
2. Dinas Pekerjaan Umum (PU) Bina Marga Kota Surabaya
3. Pihak Korporasi/pengembang/investor

### **1.7.4. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian ini adalah ingin mengetahui serta menjelaskan bagaimana proses dan dinamika yang terjadi pada kebijakan pembangunan khususnya dalam pemanfaatan pengelolaan lahan. Dinamika yang ada yaitu adanya perbedaan kepentingan antara pihak Pemerintah Kota Surabaya, korporasi dan masyarakat. Dengan adanya dinamika yang terjadi dalam proses pembangunan infrastruktur dapat diketahui masing-masing pihak dalam membangun relasi untuk mempertahankan atau bahkan memperjuangkan kepentingannya. Selain itu pula, adanya relasi kuasa juga akan mempengaruhi terhadap kebijakan yang dibuat dan dijalankan oleh pemerintah.

### **1.7.5. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana peneliti mencari data dengan mendatangi tempat dimana sumber data dapat ditemukan. Lokasi penelitian ditetapkan peneliti secara *purposive* di Kota Surabaya. Adapun lokasi penelitian dipilih peneliti

dengan berbagai pertimbangan yang ada. hal ini berlandaskan pembahasan dalam latar belakang masalah tentang pembangunan infrastruktur Jalan Lingkar Luar Barat (JLLB) Kota Surabaya

Instansi-instansi yang menjadi sasaran penelitian adalah sebagai berikut:

4. Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeko) Kota Surabaya Jl. Pacar No. 8  
Ketabang, Genteng, Kota Surabaya

Nomor Telepon: (031) 5312144

5. Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya Jl.  
Jimerto No. 6-8, Ketabang, Genteng, Kota Surabaya

Nomor Telepon: (031) 5343051

#### **1.7.6. Sumber Data**

Berdasarkan hal tersebut, maka dalam penelitian ini sumber data akan dibagi menjadi dua jenis, yaitu :

#### **1.7.7. Data Primer**

Data primer secara langsung didapatkan serta dikumpulkan oleh peneliti. Artinya, sebuah data yang ditemukan dilapangan didapat secara langsung dari sumber aslinya. Dapat dikatakan bahwa sumber data yang diperoleh oleh peneliti terbilang masih asli atau baru. Dalam memperoleh data primer peneliti melakukan turun lapangan secara langsung. Teknik yang sering digunakan dalam memperoleh data primer adalah wawancara, observasi lapangan, penyebaran kuesioner maupun diskusi terfokus.

#### **1.7.8. Data Sekunder**

Data sekunder merupakan data pelengkap atau data yang diperoleh melalui pihak kedua. Data ini diperoleh melalui banyak sumber yang sudah ada sebelumnya. Peneliti disini tidak melakukan turun lapangan atau tidak mendapatkan data dari pihak pertama. Data yang didapat tidak diperoleh secara langsung. Penggunaan data sekunder sangat membantu peneliti dalam mengumpulkan data tambahan. Selain itu peneliti

mendapatkan manfaat dari penggunaan data sekunder, antara lain peneliti dapat menghemat waktu, tenaga dan dana. Data sekunder dapat dikumpulkan dalam waktu yang lebih cepat dibanding dengan data primer. Data sekunder juga merupakan data yang telah diperoleh dalam bentuk yang sudah tersedia atau sudah di informasikan oleh instansi-instansi terkait. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan data sekunder berupa undang-undang, Perda, laporan instansi terkait, hingga jurnal, skripsi maupun berita mengenai pembangunan Jalan Lingkar Luar Barat (JLLB) Surabaya guna menunjang data primer.

### 1.7.9 Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data, teknik yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan wawancara dan studi pustaka yang diharapkan mampu untuk menggali banyak informasi dan data yang dibutuhkan.

#### a. Wawancara

Wawancara adalah suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan peneliti secara tatap muka dan bertemu langsung kepada narasumber atau responden sumber data untuk mendapatkan informasi yang peneliti butuhkan dengan cara mengajukan tanya jawab. Adapun jenis wawancara adalah, pertama wawancara terstruktur yang artinya peneliti telah menyiapkan daftar pertanyaan yang tersusun secara sistematis sehingga peneliti telah mengetahui dengan pasti apa informasi yang ingin digali dan apa data yang ingin didapatkan dari informan. Yang kedua, wawancara tidak terstruktur atau wawancara bebas, dalam teknik wawancara tidak terstruktur peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang berisi daftar pertanyaan yang telah disusun secara sistematis yang akan diajukan secara spesifik, melainkan hanya memuat poin-poin penting masalah yang ingin digali dan didapat dari informan<sup>23</sup>. Dalam teknik wawancara ini peneliti juga menggunakan alat bantu seperti *tape recorder*, catatan, dan alat bantu lainnya yang mendukung proses wawancara.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan wawancara terstruktur, dimana

---

<sup>23</sup>. Sugiyono, Op.cit., 2016, hal 317

peneliti menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan diajukan kepada informan-informan terkait dalam pembangunan JLLB.

#### b. Studi Pustaka

Studi pustaka merupakan suatu langkah yang dilakukan untuk memperoleh informasi dari penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian yang peneliti kerjakan. Studi pustaka juga diartikan sebagai bahan kajian teoritis serta referensi untuk mengumpulkan informasi sebanyak-banyaknya. Sumber studi pustaka dapat diperoleh dari literatur terkait seperti buku, jurnal, surat kabar, internet, hasil penelitian terdahulu (skripsi, tesis dan disertasi).

### 1.7.10. Teknis Analisis Data

Analisis data kualitatif bersifat induktif, artinya analisis yang dikerjakan berdasarkan data yang telah diperoleh, selanjutnya dikembangkan dan dihubungkan dengan teori yang telah peneliti tentukan<sup>24</sup>.

Teknik analisis dilakukan setelah peneliti mendapatkan data-data yang diinginkan dari informan. Peneliti dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis dengan narasi yang digunakan sebagai analisa untuk penjabaran data yang telah diperoleh. Peneliti dalam hal ini membaca terlebih dahulu hasil transkrip penelitian yang telah didapatkan dari wawancara yang telah dilakukan dengan informan terkait. Kemudian dari proses transkrip wawancara tersebut dilakukan analisa dengan cara interpretasi teoritik yaitu dengan melakukan rasionalisasi antara fenomena dan temuan data dilapangan dengan konseptual teori yang digunakan sebagai landasan oleh peneliti. Selain itu pula data dari sumber sekunder juga dilakukan analisa untuk mendapatkan data yang lebih banyak dan akurat.

Selain itu juga, studi pustaka diperlukan peneliti dalam proses analisis data, yaitu dengan melakukan kajian terhadap data-data studi literatur yang ada dan digunakan sebagai bahan pendukung untuk memperoleh data tambahan. Data yang

---

<sup>24</sup> Op.cit hal 335

telah diperoleh dan dikumpulkan kemudian dibaca, dipilah dan dilakukan interpestasi dengan menggunakan teori yang telah dipilih, kemudian analisis dilakukan untuk memperoleh jawaban atas rumusan masalah peneliti.