

Bab I

Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

Kota Surabaya adalah kota terbesar kedua di Indonesia. Kota Surabaya memiliki penduduk sebesar 2.885.555 jiwa (BPS Kota Surabaya: 2018). Ditambah dengan jumlah penduduk luar kota yang bekerja di Kota Surabaya dengan jumlah sekitar 200 ribu jiwa. Dengan jumlah penduduk yang banyak ini, ada banyak permasalahan yang timbul akibat banyaknya penduduk yang ada di kota dan penduduk luar kota yang beraktivitas di Kota Surabaya. Selain itu, Kota Surabaya juga menjadi pusat perekonomian terbesar di wilayah Indonesia Timur dan terbesar kedua di Indonesia setelah kota Jakarta. Ada beragam sektor ekonomi yang berjalan di Kota Surabaya salah satunya adalah bisnis properti.

Bisnis properti di Kota Surabaya berkembang sangat pesat dan menjadi salah satu penyumbang pendapatan Kota Surabaya. Bisnis properti terutama yang dikembangkan oleh pengembang swasta pertama kali muncul di kota Surabaya adalah perumahan Darmo Satelit di tahun 1970-an (Padre: 2018). Setelah itu disusul dengan perumahan-perumahan dan properti lainnya yang dibangun oleh banyak pengembang hingga sekarang. Para pengembang menjalankan bisnis properti di setiap penjuru kota, ada yang berukuran kecil hingga berukuran besar di mana satu perusahaan pengembang dapat memiliki banyak kompleks properti. Mayoritas pengembang besar di Kota Surabaya tergabung dalam sebuah asosiasi bernama Real Estate Indonesia (REI).

Bisnis properti yang semakin berkembang di Kota Surabaya ini selain mampu menggenjot perekonomian, juga menimbulkan beberapa masalah baru. Permasalahan yang ada di Kota Surabaya ini dapat diselesaikan dengan pembuatan kebijakan pemerintah. Pembuatan kebijakan pemerintah kota Surabaya telah diatur dalam pasal 22 ayat 1 undang-undang nomor 23 tahun 2014 yaitu daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan. Dalam rangka merancang sebuah kebijakan dan perencanaan kota, pemerintah kota melakukan penyusunan agenda yang berdasar dari aspirasi publik dengan

menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan (Dunn: 1981).

Dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 28C ayat 1 disebutkan bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Salah satu bentuk penerapan pasal Undang-undang tersebut adalah dengan menyediakan fasilitas publik berupa jalan akses bagi masyarakat untuk dapat bergerak dari satu tempat ke tempat lain dengan bebas. Infrastruktur jalan dibangun dan dipelihara oleh berbagai kalangan terutama oleh pemerintah. Di Indonesia, pembangunan suatu infrastruktur dapat dilakukan dengan skema *Public – Private Partnership*. Peraturan tentang PPP tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur. Dalam skema ini, pemerintah dapat bekerja sama dengan swasta dalam hal pembangunan infrastruktur. PPP mewakili pendekatan untuk pengadaan layanan infrastruktur yang secara mendasar berbeda dari pengadaan publik tradisional, dengan berbagai tantangan terkait (Delmon: 2011). Tantangan yang dihadapi oleh pemerintah Kota Surabaya adalah cepatnya perkembangan Kota Surabaya di wilayah Surabaya Barat yang berakibat pada tingginya angka kemacetan di wilayah Surabaya Barat terutama di sekitar Bundaran Satelit.

Pemerintah Kota Surabaya berusaha untuk mengatasi permasalahan kemacetan di wilayah Surabaya Barat terutama di Bundaran Satelit. Akan tetapi pemerintah kota memiliki kendala berupa kurangnya dana yang dimiliki oleh pemerintah kota untuk membangun *underpass* dan *overpass* yang dianggap sebagai solusi mengatasi permasalahan kemacetan lalu lintas di Bundaran Satelit. Karena kurangnya dana yang dimiliki oleh pemerintah kota dan urgensi untuk membangun *underpass* dan *overpass* sangat dibutuhkan, maka pemerintah mengundang pihak swasta dalam hal ini REI untuk membangun *overpass* dan *underpass* di Bundaran Satelit Kota Surabaya dalam bentuk kerja sama PPP.

Penelitian ini merupakan refleksi dari beberapa penelitian sebelumnya tentang skema PPP yang digunakan oleh pemerintah untuk melaksanakan rencana pemerintah. Studi tentang *Public-Private Partnership* dilakukan oleh Afiqah et. al. (2016) yang menjelaskan tentang penerapan skema PPP pada proyek infrastruktur lainnya di Kota Surabaya berupa pembangunan Sistem Pengelolaan Air Minum di Kota Surabaya. Studi kedua dilakukan oleh Firmansyah (2018) yang meneliti tentang kepentingan pemerintah Provinsi Jawa Timur dan pemerintah Kabupaten Pasuruan dalam hal pembangunan Sistem Pengelolaan Air Minum Umbulan yang dibangun dengan skema PPP dengan PT Medco Energi International yang bertujuan untuk mengatasi masalah ketersediaan air minum di Kota Surabaya, Kabupaten Gresik, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten dan Kota Pasuruan. Studi ketiga dilakukan oleh Putra (2018) yang meneliti tentang skema PPP dengan lokasi yang sama dengan yang diteliti oleh Firmansyah sebelumnya yaitu Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Umbulan tetapi dalam konteks *Open Government*.

Skema PPP yang diperinci dari awal proses perumusan kebijakan hingga program selesai yang telah dijelaskan dalam temuan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Afiqah et. al. (2016) telah menjabarkan bagaimana skema PPP berjalan pada lingkup pemerintahan daerah. Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Firmansyah (2018) menggambarkan tentang skema PPP yang berjalan dalam pembangunan SPAM Umbulan di Kabupaten Pasuruan tetapi dalam konteks konflik kepentingan di tingkat pemerintah dalam hal ini tarik-menarik kepentingan pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan pemerintah Kabupaten Pasuruan. Dan penelitian dari Pranata (2018) menjelaskan secara detail hubungan pemerintah dengan swasta dalam pengelolaan SPAM Umbulan dengan skema PPP dari sudut pandang *Open Government*.

Dari hasil penelitian skema PPP dari Afiqah et. al. (2016) hanya menggambarkan tentang implementasi PPP dalam pembangunan infrastruktur tanpa menggambarkan hubungan timbal balik yang dihasilkan dari skema PPP tersebut. Sehingga menurut penulis, penelitian Afiqah et. al. (2016) sudah cukup untuk membuktikan bahwa pembangunan dengan skema PPP telah dijalankan di Kota Surabaya walaupun penelitian tersebut hanya sebatas kerja sama tanpa melihat hubungan timbal balik yang dihasilkan. Hasil penelitian dari Firmansyah (2018)

sedikit menyinggung keterlibatan swasta dalam pembangunan SPAM Umbulan dengan skema PPP karena penelitian ini berfokus pada tarik-menarik kepentingan antar tingkat pemerintah. Dan hasil penelitian dari Putra (2018) memberikan gambaran tentang implementasi *Open Government* yang telah diterapkan sejak pasca reformasi dalam pembangunan infrastruktur dalam bentuk skema PPP secara terperinci.

1.2. Pertanyaan Penelitian

1. Mengapa REI Cabang Jawa Timur berperan dalam pelaksanaan pembangunan *overpass* dan *underpass* Bundaran Satelit di Kota Surabaya dengan skema *Public-Private Partnership* dan bagaimana hubungan antara pemerintah dengan REI Cabang Jawa Timur dalam proyek ini?
2. Hasil apakah yang diharapkan dari pembangunan *Overpass* dan *Underpass* Kota Surabaya dengan skema *Public-Private Partnership* untuk pihak pemerintah Kota Surabaya dan REI Jawa Timur?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui tujuan dan hubungan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan REI Jawa Timur dari dibangunnya *overpass* dan *underpass* Bundaran Satelit di Kota Surabaya dengan skema *Public-Private Partnership*.
2. Untuk mengetahui apa hasil dari pembangunan *overpass* dan *underpass* Kota Surabaya dengan skema *Public-Private Partnership* untuk pihak pemerintah Kota Surabaya dan REI Jawa Timur.

1.4. Kerangka Konseptual – Teoretis

1.4.1. Kerangka Konseptual

a. Konsep Perumusan Kebijakan Publik

Fredrick (dalam Islamy, 1998) memberikan pengertian kebijakan, yaitu serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Anderson (dalam Islamy, 1998) mengatakan bahwa kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Jadi dapat disimpulkan dalam pengertian umum bahwa kebijakan dapat dilakukan secara umum, namun pada kenyataannya lebih sering digunakan dalam tindakan atau perilaku pemerintah serta perilaku negara pada umumnya disebut sebagai kebijakan publik.

b. Konsep Public-Private Partnership

Pendekatan kemitraan/*partnership* telah menerima dukungan luas dari seluruh spektrum politik, termasuk pembuat kebijakan, pejabat dan masyarakat lokal (Osborne: 2002). Pendekatan *partnership* di tingkat lokal berlanjut atau keterlibatan yang lebih besar dalam pendekatan kemitraan yang terjadi antara badan publik dan/atau badan swasta dan organisasi non-pemerintah karena faktor pragmatis seperti kendala sumber daya, serta faktor yang lebih ideologis (Leach et. al.: 1994 dalam Osborne: 2002). Salah satu bentuk *partnership* adalah *Public-Private Partnership* (PPP).

Public-Private Partnership (PPP) adalah pengaturan kerja sama antara dua atau lebih sektor publik dan swasta, biasanya bersifat jangka panjang (Hodge and Greve: 2007). PPP melibatkan kolaborasi antara lembaga pemerintah dan perusahaan sektor swasta yang dapat digunakan untuk membiayai, membangun, dan mengoperasikan proyek, seperti jaringan transportasi umum, taman, dan pusat konvensi. Pendanaan suatu proyek melalui PPP dapat memungkinkan proyek diselesaikan lebih cepat atau memungkinkannya sejak awal (Kenton: 2019). PPP ini muncul karena perjanjian kerja sama yang terjalin antara pemerintah dengan

swasta yang telah disepakati untuk kepentingan umum seperti pembangunan infrastruktur lokal hingga peningkatan kualitas SDM masyarakat yang diharapkan memberikan keuntungan untuk pihak pemerintah, pihak swasta, dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Skema kerja sama PPP ini bisa muncul dari inisiatif pemerintah, inisiatif swasta, ataupun kedua belah pihak.

1.4.2. Kerangka Teoretis

Teori *Public-Private Partnership*.

Pelaksanaan suatu kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah memiliki beragam bentuk skema eksekusi kebijakan, salah satunya adalah skema *Public-Private Partnership* (PPP). *Public-Private Partnership* (PPP), secara luas didefinisikan sebagai pengaturan kelembagaan koperasi antara aktor sektor publik dan swasta (Hodge and Greve: 2007, hlm. 545). The UK Commission for Public Private Partnership (2001, dalam Arewa and Farrell: 2011) menggambarkan PPP sebagai kerja sama berkelanjutan antara entitas publik dan swasta di mana gabungan usaha dan/atau pelayanan dikembangkan dan dengan risiko, biaya, dan keuntungan yang dibagi. Sedangkan Linder (1999) memandang PPP sebagai bentuk ungkapan baru dalam bahasa manajemen publik, yang dimaksudkan untuk memasukkan prosedur keterlibatan organisasi swasta yang lebih berpengalaman dan mapan dalam penyampaian layanan publik. Menurut S.O. Idowu et al. (2013), PPP dibentuk oleh organisasi pemerintah dan satu atau lebih perusahaan bisnis. Biasanya, sisi bisnis menyediakan layanan yang dianggap sebagai tanggung jawab pemerintah contohnya adalah Pembangunan dan pemeliharaan jalan raya. Sedangkan menurut Delmon (2011: hlm. 3), PPP mewakili pendekatan untuk pengadaan layanan infrastruktur yang secara radikal berbeda dari pengadaan publik tradisional, dengan banyak tantangan terkait.

Ada beberapa fokus utama yang diberikan pada persiapan yang baik dan implementasi yang bijaksana menurut Delmon (2011: hlm. 3) adalah sebagai berikut:

1. Proyek PPP sering kali dipersiapkan dengan tergesa-gesa, dengan sedikit dana atau bantuan ahli. Ini adalah kesalahan kritis. Studi kelayakan yang baik, yang dilakukan oleh para ahli PPP dan berfokus pada semua aspek kelayakan proyek sangat berharga.
2. Proyek PPP perlu menjadi proyek prioritas strategis, bagian dari strategi sektoral dan kerangka kerja kebijakan.
3. Pemerintah akan memainkan peran penting dalam memastikan proyek dilaksanakan dengan benar, memantau investor swasta, dan merespons dengan cepat dan penuh perhatian ketika terjadi perubahan atau konflik, untuk menghindari potensi sengketa.

Ada beberapa bentuk skema PPP yang bisa dilakukan antara pemerintah dengan swasta menurut Delmon (2011: hlm. 8) adalah sebagai berikut:

1. Build-Operate-Transfer (BOT),
2. Build-Own-Operate (BOO),
3. Build-Own-Operate-Transfer (BOOT),
4. Design-Build-Finance-Operate (DBFO), dan
5. Design-Construct-Manage-Finance (DCMF)

Skema-skema PPP di atas dapat digunakan sesuai dengan kondisi di lapangan dan kesepakatan antara pihak pemerintah dengan pihak swasta.

Public-Private Partnership mampu mengajak pihak swasta untuk ikut berpartisipasi dalam pelaksanaan proyek infrastruktur yang digagas oleh pemerintah terutama infrastruktur fisik lalu lintas. Ada dua hal yang mendasari fenomena ini, Pertama, kontraktor PPP dapat mengelola kinerja layanan yang mereka tawarkan dengan lebih baik daripada hanya mementingkan arus lalu lintas pada infrastruktur yang dibangun. Dan kedua, dengan mendorong kontraktor PPP untuk memberikan layanan yang lebih baik, dengan menyelaraskan antara manfaat sosial dan bisnis, yang pada akhirnya akan memberikan hasil yang lebih efisien bagi masyarakat (Rangel et. al.: 2011). Selain itu, pihak swasta juga dapat merasakan keuntungan, baik langsung maupun tidak langsung, dari hasil PPP dengan pemerintah.

Selain beberapa manfaat yang telah dijabarkan sebelumnya, PPP juga memiliki beberapa kekurangan terutama yang dihadapi oleh pemerintah. Salamon (1995: hlm. 103) mengemukakan bahwa PPP dapat menimbulkan masalah bagi pemerintah dalam melaksanakan pengawasan manajemen, memastikan tingkat akuntabilitas dan mendorong koordinasi, ketika pengambilan keputusan tersebar luas dan diberikan kepada organisasi dengan sumber otoritas dan dukungan independen mereka sendiri. PPP juga dapat melemahkan kontrol pemerintah atas proyek atau program yang dibuat oleh pemerintah sendiri. Salamon (1995: hlm. 103) juga menunjukkan bahwa PPP juga dapat mengangkat masalah tata kelola utama untuk sektor nirlaba itu sendiri, karena potensi hilangnya kemandirian (terutama campur tangan peran advokasinya), “vendorisme” atau distorsi badan misi dalam mengejar pendanaan pemerintah yang tersedia dan mengakibatkan hilangnya fleksibilitas dan kendali lokal yang secara tradisional menjadi kekuatan terbesar sektor ini.

1.5. Metode dan Prosedur Penelitian

1.5.1. Jenis Penelitian

Penelitian Ilmu Politik adalah subkategori dari penelitian sosial (Aminah dan Roikan: 2019, hlm. 9). Menurut *American Political Science Association* (APSA) (dalam Aminah dan Roikan: 2019, hlm. 9), Ilmu Politik digambarkan sebagai studi tentang pemerintah, kebijakan publik dan proses politik, sistem, dan perilaku politik. Dalam penelitian ini, penulis meneliti tentang kebijakan publik dan proses politik terutama kebijakan *Public-Private Partnership* (PPP) dalam pembangunan *overpass* dan *underpass* di Kota Surabaya. Selain itu, penulis juga meneliti tentang hubungan timbal balik seperti apa yang diharapkan dan direncanakan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan Swasta dalam hal ini perusahaan-perusahaan properti yang tergabung dalam Real Estate Indonesia (REI) cabang Jawa Timur.

Untuk meringkas waktu penelitian dengan secara hemat dan teratur, maka dalam penelitian kali ini, penulis melakukan penelitian dengan metode kualitatif agar efektif dalam pengungkapan fakta, keadaan, fenomena, variabel dan keadaan kondisi yang sedang terjadi saat adanya pencarian data berlangsung. peneliti dapat mencari data tersebut seefektif mungkin dengan metode ini. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif karena berfokus pada proses pelobian dan perhatian sehingga tidak akan matang apabila menggunakan kuantitatif. Penelitian ini akan lebih cocok dan proporsional dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan begitu semua teknik pengambilan data, cara menghimpun data, dan analisisnya akan menggunakan pendekatan kualitatif. Data yang dikumpulkan melalui wawancara mendalam dan observasi pada lokasi penelitian. Ditambah data sekunder atau studi literatur yang berfungsi untuk memperkuat data wawancara/observasi(data primer) yaitu melalui segala sumber yang ada seperti dokumen elit terkait, situs web, media online terkait, ataupun arsip-arsip yang ada.

Qualitative Descriptive Research - Vickie A. Lambert dan Clinton Lambert berpendapat bahwa penelitian kualitatif deskriptif harus bersifat aman agar tidak salah menyebutkan pendekatan penelitian yang digunakan metode penelitian lain seperti etnografi, fenomenologi, dll. (dalam Lisa Harrison (2002): hlm. 256) Tentu

penentuan tipe kualitatif deskriptif dari penulis didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang dibutuhkan dalam penulisan skripsi ini. Dan berikut ini adalah pertimbangan mengapa penulis menggunakan penelitian kualitatif deskriptif:

1. Penulis berusaha melihat suatu permasalahan dari sudut pandang yang natural.
2. Penulis menggunakan teknik sampling dalam menentukan informan.

Teknik Kualitatif deskriptif digunakan untuk meneliti suatu fenomena yang tidak dapat diukur dengan angka-angka.

1.5.2. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini dibuat agar pembahasan tidak melenceng dari pertanyaan penelitian yang telah ditetapkan yaitu mengetahui besar – kecilnya pengaruh elit, mengetahui bagaimana proses lobi yang dilakukan oleh elit serta pola dan juga strategi politik yang dilakukan oleh kelompok kepentingan elit ekonomi di Kota Surabaya.

Subjek Penelitian ini dikhususkan pada:

1. Real Estate Indonesia cabang Provinsi Jawa Timur sebagai pihak swasta
2. DPRD Kota Surabaya sebagai pihak perancang legislasi tata ruang kota
3. Dinas Perhubungan Kota Surabaya sebagai pihak regulator transportasi kota
4. Bapekko Kota Surabaya sebagai perancang rencana tata ruang kota

1.5.3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam teknik ini digunakan metode kualitatif dan netnografi di mana selanjutnya saya sebagai peneliti memberikan gambaran dengan cermat tentang fenomena yang terjadi di wilayah penelitian dalam hal ini adalah Implementasi *Public – Private Partnership* Dalam Pembangunan *Underpass* dan *Overpass* Di Bundaran Satelit Kota Surabaya dengan teknik pengumpulan data metode kualitatif

dan metode Netnografi. Saya akan menggunakan gabungan observasi, wawancara, dan pengumpulan informasi dari internet dalam teknik pengumpulan data saya.

Observasi adalah pengumpulan data melalui pengamatan yang dilakukan dengan sengaja dan sistematis terhadap aktivitas individu atau objek lain yang diselidiki. Adapun jenis-jenis Observasi tersebut di antaranya adalah observasi terstruktur, observasi tak terstruktur, observasi partisipan, dan observasi non-partisipan. Wawancara adalah proses penggalian informasi dari beberapa informan agar dapat memperoleh informasi secara langsung dan alami dari informan yang diwawancarai tanpa direayasa dan tidak dimanipulasi. Dan metode Netnografi adalah sebuah metode yang menggunakan metodologi Etnografi untuk mengumpulkan informasi melalui Internet (Kozinets: 2002 dalam Addeo et. al.: 2020). Netnografi memberikan gagasan pendekatan penelitian kualitatif yang mengadaptasi teknik etnografi tradisional untuk mempelajari "internet" seperti untuk menganalisis komunitas daring (Online), praktek, dan budaya daring yang dibentuk melalui komunikasi lewat komputer (Addeo et. al.: 2020). Metode Netnografi ini digunakan karena pada saat skripsi ini disusun, sedang terjadi pandemi virus COVID-19 (Virus Korona) yang mengharuskan penulis untuk melaksanakan anjuran belajar dari rumah dan jika melaksanakan wawancara, penulis harus mematuhi protokol kesehatan untuk mencegah penularan virus Korona (Satgas COVID-19: 2020).

1.5.4. Teknik Analisis Data

Setelah mendapatkan data yang dibutuhkan, data yang ada harus dianalisis agar data-data tersebut menjadi suatu data yang memiliki arti dan tujuan. Dalam penelitian ini data akan dianalisis dengan cara memilah dan menata data-data yang telah didapatkan (baik primer maupun sekunder). Data primer yang didapatkan dari hasil wawancara akan dilakukan pembuatan transkrip terlebih dahulu dan kemudian dianalisis bersama dengan data sekunder yang didapatkan dari hasil observasi tempat kejadian, situs media online, situs resmi lembaga yang bersangkutan, dan pernyataan-pernyataan yang didapatkan penulis. Tentu saja dalam proses menganalisis data ini menggunakan teori yang telah ditetapkan untuk menjawab rumusan masalah penelitian dengan baik, tepat, dan akurat.