

## I.1 Latar Belakang Masalah

Pada masyarakat yang tinggal di kawasan perkotaan, mobilitas geografis merupakan hal yang sangat penting karena aktivitas masyarakat perkotaan membutuhkan pergerakan yang cepat sehingga harus didukung dengan sarana transportasi yang kondusif dan jalan raya juga menjadi akses utama untuk menunjang mobilitas geografis yang terjadi di masyarakat perkotaan. Namun, pada kenyataannya masih banyak jalan raya yang mengalami kemacetan lalu lintas sehingga menyebabkan terganggunya aktivitas sosial dan ekonomi pada masyarakat perkotaan.

Kemacetan lalu lintas merupakan sebuah permasalahan yang sering terjadi di kota-kota besar termasuk Surabaya. Kemacetan lalu lintas ini pada umumnya terjadi pada jam-jam sibuk dimana para pengguna jalan akan memulai aktivitasnya dipagi hari dan mengakhiri aktivitasnya di sore hari. Fenomena kemacetan lalu lintas seperti ini dapat terlihat di jalan-jalan utama yang menghubungkan antara pusat kota dengan kawasan lainnya, seperti halnya jalan utama di Surabaya yaitu jalan Ahmad Yani yang menjadi penghubung antara pusat perekonomian kota Surabaya dengan kawasan pinggiran kota seperti Sidoarjo, Mojokerto, Gresik dan Pasuruan.

Permasalahan kemacetan disebabkan oleh beberapa faktor antara lain tingginya tingkat urbanisasi, pesatnya tingkat pertumbuhan kendaraan dan kepemilikan kendaraan, dan sistem angkutan umum perkotaan yang tidak efisien. Tetapi, yang paling penting yang dapat disimpulkan sebagai penyebab

permasalahan transportasi ini adalah tingkat pertumbuhan prasarana transportasi tidak bisa mengejar tingginya kebutuhan akan transportasi (Ofyar Z. Tamin, 2000:519). Sebagai contoh dapat dilihat dari kondisi di Surabaya, sebagaimana tabel di bawah ini.

Tabel I.1 Jumlah Kendaraan Bermotor di Surabaya 2009-2013

No	Jenis Kendaraan	Jumlah (Unit)					Rata-Rata (%)
		Tahun 2009	Tahun 2010	Tahun 2011	Tahun 2012	Tahun 2013	
1	Sepeda Motor	1.133.592	1.213.457	1.274.660	1.402.190	1.615.535	9,32%
2	Mobil Penumpang						
	a. Umum	8.356	8.638	9.388	9.996	10.105	4,90%
	b. Pribadi	240.621	270.478	266.542	284.784	319.450	7,50%
3.	Mobil Barang						
	a. Umum	15.088	18.488	20.833	25.189	32.475	21,26%
	b. Pribadi	67.372	71.113	71.485	75.770	82.714	18,25%
4.	Bus Besar						
	a. Umum	826	932	987	1.075	1.093	7,33%
	b. Bukan Umum	1.223	1.347	1.317	1.411	1.493	5,22%
5.	Bus Sedang						
	a. Umum	0	0	0	0	0	-
	b. Bukan Umum	0	0	0	0	0	-
6.	Bus Kecil						
	a. Umum	0	0	0	0	0	-
	b. Bukan Umum	0	0	0	0	0	-
7.	Kendaraan Roda Tiga						
	a. Umum	0	0	0	0	0	-
	b. Bukan Umum	0	0	0	0	0	-
	Jumlah Per Tahun	1.467.078	1.584.453	1.645.212	1.800.415	2.062.811	8,96%
	Jumlah Akhir	2.062.811					
	Total rata-rata kenaikan	8,96%					

Sumber: Dinas Perhubungan Kota Surabaya, tahun 2015

Berdasar tabel I.1. dapat dilihat bahwa jumlah kendaraan bermotor di Surabaya hingga tahun 2013 berjumlah 2.062.811 unit. mulai dari roda dua, mobil penumpang umum dan pribadi, mobil barang umum dan pribadi, bus kecil, sedang dan besar yang umum maupun bukan umum, kenaikan rata-rata tiap tahunnya 8,96%. Dengan dominasi sepeda motor roda dua sebesar 1.615.535 unit atau 75% dari jumlah keseluruhan, yang mengalami peningkatan 9,32% tiap tahun.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa jumlah kendaraan di Surabaya per tahunnya terus mengalami peningkatan. Dari data Dinas Perhubungan Kota Surabaya, diketahui selama tahun 2009 sampai tahun 2013 jumlah kenaikan rata-ratanya mencapai 8,96%. Hanya pada kendaraan mobil penumpang pribadi pada tahun 2011 tidak mengalami peningkatan karena jumlah kendaraan mobil penumpang pribadi sebanyak 266.542 unit, yang pada tahun sebelumnya berjumlah 270.478 unit. Dan juga pada tahun 2011 jumlah kendaraan bus besar bukan umum berjumlah 1.317 unit, yang pada tahun sebelumnya berjumlah 1.347 unit. Jadi, pada tahun 2011 adalah tahun dimana beberapa jumlah kendaraan tidak mengalami peningkatan dibanding tahun sebelumnya.

Selain jumlah kendaraan di Surabaya, yang patut diperhatikan juga panjang dan lebar jalan di Kota Surabaya. Karena panjang dan lebar jalan di kota Surabaya sangat berpengaruh terhadap keadaan jalan di Surabaya. Panjang dan lebar jalan di Kota Surabaya menurut status jalan dibagi menjadi tiga, antara lain jalan nasional, jalan provinsi, dan jalan kabupaten/kota. Pengelompokan jalan menurut status dimaksudkan untuk mewujudkan kepastian hukum penyelenggaraan

jalan sesuai kewenangan Pemerintah dan Daerah. Sebagai contoh dapat dilihat dari kondisi di Surabaya, sebagaimana tabel di bawah.

Tabel I.2 Panjang dan Lebar Jalan di Kota Surabaya Menurut StatusJalan

No	Status	Tahun 2011		Tahun 2012		Tahun 2013	
		P (km)	L rata-rata (m)	P (km)	L rata-rata (m)	P (km)	L rata-rata (m)
1.	Jalan Nasional	80,87	20 – 50	80,87	20-50	80,87	20-50
2.	Jalan Provinsi	18,57	12 – 15	18,57	12-15	18,57	12-15
3.	Jalan Kabupaten/ Kota	1.426,65	6-25	1.427,75	6-25	1.427,75	6-25
Jumlah		1.526,09	-	1.527,19	-	1.527,19	-

Sumber: Dinas Perhubungan Kota Surabaya, tahun 2015

Berdasar tabel I.2 dapat dilihat bahwa panjang jalan yang ada dan jumlah kendaraan bermotor yang terdaftar di Kota Surabaya, apabila seluruh kendaraan tersebut disimulasikan berada di jalan semua, maka setiap 2 Km panjang jalan akan dipenuhi oleh  $\pm$  1.000 kendaraan. Karena jumlah kendaraan bermotor yang meningkat pesat, dari sepeda motor, mobil penumpang, mobil barang, dan bus besar. Apabila kendaraan pada tiap tahunnya selalu meningkat namun panjang dan lebar jalan di kota Surabaya tidak mengalami penambahan, maka akan semakin padat jalan tersebut oleh kendaraan yang ada. Dan membuat jalan di Surabaya semakin sesak. Sehingga panjang dan lebar jalan di kota Surabaya perlu ditambah lagi mengingat bertambahnya jumlah kendaraan di Surabaya yang semakin meningkat.

Tabel I.3 Panjang Jalan Dengan Jenis Permukaan di Surabaya 2008-2013

Jenis Permukaan	2008	2009	2010	2011	2012	2013
a. Beton / concrete	7,18	7,18	10,18	341	341	341
b. Aspal / Asphalt	2.028,77	2.028,77	2.025,77	2.024,97	2.965,00	2.965,00
c. Kerikil / Gravell	-	-	-	-	14	14

d.Tanah / Land	-	-	-	-	13	13
Jumlah Total	2.035,95	2.035,95	2.035,95	2.035,95	3.333,00	3.333,00

Sumber: Dinas Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya, tahun 2015

Pada tabel I.3 menunjukkan sejak tahun 2008 hingga 2013 tidak ada penambahan panjang jalan di Surabaya, selama tiga tahun itu panjang jalan hanya 2.036 km. Dan pada tahun 2012 panjang jalan bertambah 1.297 km, namun di tahun berikutnya tidak ada penambahan yakni 3.333 km. Hal ini terasa sekali betapa padatnya jalanan di Surabaya, akibat jumlah kendaraan bermotor yang semakin besar. Apalagi kemacetan lalu lintas ini pada umumnya terjadi pada jam-jam sibuk dimana para pengguna jalan akan memulai aktivitasnya dipagi hari dan mengakhiri aktivitasnya di sore hari. Sehingga diperlukan solusi agar tidak terjadi kemacetan. Luas dan panjang jalan Nasional, provinsi dan kota tidak ada penambahan, sementara jalan tol Surabaya – Mojokerto juga belum selesai, sehingga kendaraan menumpuk dan menimbulkan kemacetan yang luar biasa.

Tabel I.4 Perbandingan Prosentase Kendaraan Bermotor dengan Panjang Jalan di Surabaya

Tahun	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Kendaraan Bermotor	14%	7%	10%	2%
Panjang Jalan (km)	0%	0%	64%	0%

Sumber: Dinas Perhubungan Kota Surabaya, tahun 2015

Berdasar tabel I.4 dapat diketahui bahwa kendaraan bermotor mengalami peningkatan di tahun 2009-2010 sebesar 14% namun tidak ada penambahan panjang jalan. Begitu pula pada tahun-tahun berikutnya, hanya di tahun 2011-2012 ada penambahan panjang jalan sebesar 64%. Tetapi karena jumlah

kendaraan bermotor yang terus meningkat maka perbandingan jumlah kendaraan bermotor dengan panjang jalan menjadi tidak seimbang.

Data yang ada pada Dinas Perhubungan Jawa Timur menyimpulkan bahwa ada sembilan titik kemacetan di Surabaya yang memiliki rasio kemacetan lalu lintas atau traffic density ratio (TDR) sekitar 0,8. Sementara kategori lalu lintas lancar bila TDR berada di kisaran 0,6 dan dikatakan macet total bila TDR menyentuh nilai 1. TDR sendiri merupakan perbandingan volume kendaraan terhadap kapasitas jalan. Sekitar 1,5 juta kendaraan bermotor hilir mudik di jalanan kota Surabaya tiap harinya. Selama Januari hingga Maret 2010, terdapat 34.430 kendaraan baru yang ada di Surabaya ini. Dengan perincian sebanyak 28.563 kendaraan roda dua dan 5.867 kendaraan roda empat ([www.suryaonline.com](http://www.suryaonline.com), diakses senin 04 Agustus 2014).

Idealnya adalah kondisi dimana besarnya kebutuhan akan transportasi seimbang dengan kapasitas sistem prasarana yang tersedia. Namun kondisi ideal ini sangat tidak mungkin terjadi di Indonesia disebabkan dengan sistem prasarana transportasi. Tingkat pertumbuhan mobilitas warga kota yang sangat tinggi yang tidak mungkin dihambat, sementara sarana dan prasarana transportasi yang sangat terbatas, mengakibatkan aksesibilitas dan mobilitas terganggu. Oleh karena itu perlu dipikirkan beberapa alternatif pemecahan masalah transportasi, terutama kemacetan di perkotaan. Untuk menanggulangi kemacetan lalu lintas ini, pemerintah daerah melakukan berbagai langkah baik merumuskan kebijakan, melakukan tindakan nyata, maupun menggarap aspek hukumnya. Hasilnya berupa

pembangunan dan pengembangan prasarana, optimasi penggunaan ruang jalan, serta penerapan peraturan dan hukum (Ofyar Z. Tamin, 2000:493).

Hal ini juga berkaitan dengan Peraturan Pemerintah No 26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Nasional, yang didalamnya termuat dalam pasal 5 ayat 1 (b) menjelaskan peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan jaringan prasarana transportasi, telekomunikasi, energi dan sumber daya air yang terpadu dan merata di seluruh wilayah Nasional. Maka Kementerian (dahulu Departemen) Pekerjaan Umum, merasa bertanggung jawab atas kemacetan yang terjadi di kota-kota besar di Indonesia termasuk Kota Surabaya, kemudian mendukung Rencana Tata Ruang dan Wilayah Provinsi Jawa Timur yang merencanakan dibangunnya sebuah Tol Tengah Kota Surabaya, yang membelah Kota Surabaya, mulai dari Aloha atau Bunderan Waru sampai Tanjung Perak. Sehingga, apabila ditinjau dari RTRW Nasional, maka keberadaan Tol Tengah Kota merupakan pembangunan yang terpadu dan berkelanjutan.

Dan juga Jalan Tol tersebut dibangun dengan memiliki tujuan-tujuan yang berdampak baik dan mengarah pada kemajuan seperti di dalam Peraturan Pemerintah RI No. 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol yang didalamnya termuat dalam pasal 2 ayat 1, penyelenggaraan jalan tol dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah dengan memperhatikan keadilan, yang dapat dicapai dengan membina jaringan jalan yang dananya berasal dari pengguna. Selain itu, dalam ayat selanjutnya dijelaskan bahwa penyelenggaraan jalan tol bertujuan meningkatkan efisiensi pelayanan jasa distribusi guna menunjang peningkatan

pertumbuhan ekonomi terutama di wilayah yang sudah tinggi tingkat perkembangannya.

Namun rencana pembangunan Tol Tengah Kota yang merupakan proyek Pemerintah Pusat yang ada di daerah dan telah disetujui dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Jawa Timur tahun 2009-2029 dan RTRW Kota Surabaya tahun 2009-2019 yang tercantum dalam Perda No 3 tahun 2007 Pasal 21 Ayat 3 tentang pembangunan tol tengah kota yang berbunyi untuk pengembangan jalan alternatif yang menghubungkan bagian utara dan selatan kota dibangun Jalan Lingkar Timur, Lingkar Barat, dan jalan tol tengah kota, sedangkan untuk pencapaian bagian timur dan barat kota ditingkatkan dengan pengembangan jalan arteri alternatif timur-barat baik yang berada di sisi utara maupun selatan kota ini, menghadapi masalah yang sangat rumit dalam hal pembebasan lahan yang biayanya merupakan bagian yang cukup besar dari keseluruhan nilai proyek. Hal ini jelas karena harga tanah di daerah perkotaan sudah sangat mahal, terutama di daerah tengah kota. Sehingga karena keterbatasan pemerintah dalam hal pendanaan, maka seringkali dalam pembangunan jalan tol perkotaan, pemerintah mencari investor untuk membiayai proyek yang mahal tersebut.

Meskipun demikian, tol tengah kota merupakan proyek yang cukup menjanjikan. Jalan tol yang rencananya melewati Waru, Wonokromo, hingga Perak ini berpotensi cukup besar. Tol Tengah Kota Surabaya (TTKS) yang berdekatan dengan jalan utama yang mengalami kemacetan dan juga jalan utama pintu gerbang yang menghubungkan pusat kota dengan kota-kota di sekitarnya.



Dengan banyaknya kendaraan yang melewati TTKS, maka pendapatan yang diterima pengelola jalan tol sangat besar. Dengan keuntungan yang diperoleh, modal pembangunan jalan tol segera tertutupi.

Seperti dalam arena transportasi Jakarta, reformasi pembangunan di tahun 1990-an merupakan kebutuhan ekonomi dan kesempatan untuk menunjukkan kompetensi dan daya tanggap lembaga provinsi terpusat di era pasca-Soeharto. Reformasi transportasi itu tentu dipengaruhi oleh transformasi negara yang lebih luas dan budaya kontemporer mobilitas, aksesibilitas dan ketertiban. Hal itu juga difasilitasi oleh pendanaan internasional dan interaksi seperti misi yang disponsori PBB untuk memberikan bantuan kebijakan transportasi berkelanjutan ke Jakarta (Ria Hutabarat, 2009:529).

Dengan demikian, investor selaku pelaksana proyek akan siap sedia mengerjakan proyek asalkan pemerintah telah menyiapkan semua peraturan dan dasar-dasar hukum yang diperlukan. Bagaimanapun kedudukan investor adalah operator yang memerlukan payung hukum dalam melakukan aktivitas di tengah-tengah warga kota. Kesiapan aparat pemerintah ini merupakan hambatan dan tantangan lain pada pembangunan jalan tol perkotaan.

Untuk itu aparat pemerintah harus menyusun kebijakan perencanaan tata ruang yang di dalamnya memuat sistem jaringan transportasi yang memperlihatkan keterkaitan antar berbagai jenis sarana transportasi. Termasuk di dalamnya pemerintah juga merumuskan kebijakan pengembangan jalan pada ruas-ruas yang padat khususnya yang terjadi di kota-kota besar. Kebijakan yang diambil tentunya

harus disusun secara sistematis yang dapat menggambarkan struktur hierarkis diantara tingkat pemerintahan. Oleh karena pembangunan Tol Tengah Kota Surabaya (TTKS) merupakan program pemerintah pusat maka kebijakan tersebut harus dimulai dari tingkat nasional. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) akan melahirkan sistem transportasi nasional. RTRW ini akan menjadi payung hukum dan acuan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dalam mengembangkan tata ruang wilayah provinsi. Selanjutnya RTRWP akan menjadi payung hukum dan acuan bagi RTRW Kabupaten atau Kotamadya, dan akhirnya RTRW Kota atau Kabupaten akan menjadi payung hukum dan acuan bagi rencana tata ruang dan wilayah yang paling kecil yaitu pada tingkat kawasan. Bagaimanapun pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, demikian juga sebaliknya pembangunan nasional merupakan kerangka acuan bagi pembangunan-pembangunan di daerah. Dengan demikian pencapaian sasaran tujuan pembangunan nasional dan daerah merupakan satu kesatuan. Jalan TTKS seperti halnya jalan tol lainnya pada umum diterapkan untuk jalan nasional yang berada di Provinsi, Kabupaten, dan Kotamadya sudah seharusnya dilakukan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah. Bahkan apabila jalan tol tengah kota tersebut melewati wilayah kabupaten atau kotamadya maka koordinasi tersebut akan semakin intensif. Koordinasi akan menghasilkan dasar hukum pada setiap tingkatan pemerintahan.

Dasar hukum masing-masing tingkat inilah yang dibutuhkan investor. Landasan hukum yang tertuang dalam berbagai peraturan dan surat keputusan ini akan memberi kepastian hukum bagi investor pada waktu melaksanakan

pembangunan jalan tol tengah kota. Selaku pelaksana proyek jalan tol maka investor akan berhadapan secara langsung dengan masyarakat di kawasan proyek. Hal ini tentunya sangat potensial untuk melahirkan konflik. Peraturan dan surat keputusan yang legal dapat menjadi kekuatan investor yang legal dapat menjadi kekuatan investor saat berhadapan dengan pihak-pihak lain yang berkonflik guna menemukan jalan penyelesaian yang legal, prosedural, dan terhindar dari kekerasan. Di sisi lain, kebijakan pemerintah ini tentunya harus dilaksanakan melalui penerapan peraturan yang secara tidak langsung memerlukan sistem penegakan hukum yang baik. Dengan kata lain pemerintah tidak bisa lepas tangan dan membiarkan investor untuk bekerja sendiri di tengah-tengah masyarakat. Dalam kebijakan pemerintah yang diimplementasikan oleh investor maka ada sebagian tugas dan fungsi yang terkait proyek tetap menjadi tanggungjawab pemerintah, dan sebaliknya ada fungsi dan tugas yang memang sepenuhnya harus menjadi tanggung jawab investor, misalnya dalam hal pembebasan lahan termasuk di dalamnya semua sengketa yang timbul adalah tanggungjawab pemerintah sementara teknis pengerjaan proyek sepenuhnya tanggung jawab investor. Dengan demikian, dalam upaya mengatasi kemacetan kota dengan membangun jalan tol tengah maka pemerintah mulai dari tingkat pusat sampai di daerah beserta dinas-dinas yang terkait harus memiliki kesiapan yang matang baik secara yuridis, strategis, dan teknis dalam semua unsur dan tingkat pemerintahan.

Namun demikian, banyak hambatan dan tantangan yang akan dihadapi pemerintah dalam merumuskan kebijakan jalan tol tengah kota baik secara yuridis, strategis, dan teknis. Hambatan dan tantangan itu dapat berasal dari

kondisi internal pemerintah yang dapat dilihat dari kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang rendah dan keterbatasan dana. Selain itu hambatan dan tantangan juga dapat berasal dari luar pemerintah, misalnya kondisi ekonomi global, atau fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap dolar. Sistem pemerintah yang ada juga merupakan hambatan dan tantangan, misalnya persetujuan dari legislatif yang seringkali melalui proses tawar menawar politis yang kadang kala sangat menguras energi.

Baik dalam hal hambatan dan tantangan terhadap rencana pembangunan jalan tol tengah kota, upaya-upaya untuk mengatasi kemacetan di tengah kota dengan membangun jalan tol tengah kota dapat dikatakan lancar apabila investor yang telah memenangkan tender proyek tol tengah kota melalui prosedur yang benar dan merasa siap untuk memulai tugasnya, dan ketika pemerintah telah mampu merumuskan dasar hukum yang dapat memberi jaminan kepastian hukum investor untuk bertindak di tengah masyarakat.

Namun ternyata pada tahun 2006, pihak investor lalai dalam mengerjakan proyeknya. Karena pada tahun tersebut PT MJT belum melaksanakan langkah-langkah persiapan pembangunan tol tengah kota; Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), Land Acquisition Resettlement Action Plan (LARAP), Analisa Dampak Lalu Lintas (AMDAL LALIN), sedangkan RTRW sudah memuat tentang tol tengah dan telah mendapatkan persetujuan oleh DPRD Kota Surabaya. Hal itu terjadi karena PT MJT tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk merealisasikan pembangunan jalan tol tengah kota. Sehubungan dengan hal itu Walikota Surabaya meminta kepada Menteri Pekerjaan Umum untuk

mencabut dan membatalkan ijin pembangunan Jalan Tol Tengah Kota Surabaya kepada investor PT MJT.

Dari situ muncul suatu konflik, hal lain juga terjadi konflik pada masyarakat yang terkena dampak dari proyek tersebut. Dimana masyarakat-masyarakat sisi timur rel kereta api adalah masyarakat yang terdampak langsung akibat desain rute Tol Tengah Kota Surabaya, dimana rute tersebut melewati 35 meter dari sisi timur rel kereta api. Konflik berbagai kelompok kepentingan masyarakat seperti Tim Anti Penggusuran Masyarakat Pinggir Rel Surabaya (TAP MPRS) dan para cendekiawan atau tokoh masyarakat yang mungkin jauh dari lokasi proyek tersebut namun juga merasakan dampak negatif dari pembangunan tersebut. Kelompok kepentingan masyarakat, cendekiawan atau tokoh masyarakat yang turut memperhatikan dan peduli terhadap kebijakan pembangunan dapat berubah menjadi sikap, perilaku dan tindakan nyata yang memperlihatkan adanya kecurigaan, ketidaksetujuan dan penolakan. Bahkan ada hal yang ekstrim dapat berupa kekerasan untuk menghalangi hingga menghentikan proyek yang sedang berlangsung pada waktu itu. Hal ini pada akhirnya memicu masyarakat sisi timur rel kereta api yang tergabung dalam TAP MPRS menyatakan menolak terhadap pembangunan proyek tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan Tol Tengah Kota Surabaya tidak terlepas dari upaya resistensi warga dan konflik di antara berbagai pihak yang terkait. Berbagai cara yang seringkali dilakukan masyarakat yang ingin memperjuangkan nasibnya ketika berhadapan dengan investor. Dengan berbagai tingkah laku tersebut, masyarakat berharap secepatnya memperoleh tanggapan dari pihak yang terkait. Masyarakat

juga berharap terciptanya opini publik bahwa mereka layak untuk diperhitungkan dalam implementasi kebijakan. Masyarakat tidak mau terus menerus sebagai objek penderita di setiap kebijakan pembangunan. Meskipun masyarakat tidak bisa menolak kehadiran proyek dan memiliki posisi tawar yang lemah namun mereka tetap sebagai pelaku utama dalam menentukan masa depan hidupnya.

Namun di sisi lain sehubungan dengan kepadatan jalan Ahmad Yani maupun jalan-jalan utama di Surabaya maka pembangunan Tol Tengah Kota Surabaya sangat mendesak untuk segera dilaksanakan. Mulai tahun 2012 pemerintah pusat melalui gubernur Jawa Timur mewacanakan kembali pembangunan Tol Tengah Kota di Surabaya. Kebijakan ini didasarkan dari pertimbangan kebutuhan akan jalan yang sudah tidak memadai lagi bahkan sering menimbulkan kemacetan terutama ruas bunderan Waru hingga Tanjung Perak. Selain itu pembangunan jaringan transportasi ini dalam rangka pembangunan kawasan regional yang terintegrasi secara nasional menjadi pertimbangan serius pemerintah pusat. Melalui Raperda provinsi menetapkannya dalam peraturan rencana tata ruang wilayah (RTRW) bahwa pembangunan tol tengah harus segera dilaksanakan. Karena walaupun di kota Surabaya sudah memiliki proyek angkutan massal cepat (AMC) dan jalur lingkaran luar timur (JLLT) serta jalur lingkaran luar barat (JLLB). Kepala Bappeda Pemprov Jatim Fattah Jasin mengatakan bahwa Tol tengah kota seharusnya tetap dibangun. Karena ketiga proyek tersebut hanya sebuah sistem jaringan yang memang harus ada. Fattah Jasin juga menegaskan kembali bahwa kalau ada jalan tol tengah, sistem jaringan memang juga harus dibangun, seperti JLLT dan JLLB. Karena hingga kini,

pemprov masih berharap Pemkot mendukung pembangunan jalan tol tengah tersebut. Sebab, Surabaya merupakan kota terbesar di Jatim. Untuk meningkatkan daya saing di Jatim, pelayanan jalan harus tetap ada. Hal ini dilakukan untuk mengurangi kemacetan dan agar dapat menarik investor datang ke Surabaya.

Sehingga pada tahun 2015 ini Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengirimkan surat edaran kepada pemprov untuk mengevaluasi Perda RTRW Surabaya. Yang tak lain tentang rencana pembangunan tol tengah kota yang ditolak oleh Pemkot. Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Provinsi (Bappeprov) Pemprov Jatim Fattah Jasin mengatakan, Mendagri menerima surat dari PT Margaraya Jawa Tol selaku investor tol tengah kota. Inti surat tersebut adalah mempertanyakan evaluasi Perda RTRW ke pemprov. Permintaan evaluasi Perda tersebut langsung ditindaklanjuti gubernur. Evaluasi itu akan dilakukan langsung oleh Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) Provinsi Jatim. Karena permintaan evaluasi Perda ini mendesak, maka masalah tersebut harus segera dilakukan dan hasil evaluasi gubernur tentang Perda RTRW Surabaya akan segera disampaikan ke pusat (Metropolis, 30 Januari 2015, hal 29 dan 43). Sehingga hingga saat ini belum ada jawaban tentang pembangunan tol tengah kota dan lebih tepatnya sedang menunggu jawaban.

Berdasarkan fenomena-fenomena empiris di atas, peneliti berkeinginan mengkaji mengenai potret konflik terhadap rencana kebijakan pembangunan jalan Tol Tengah Kota Surabaya sehingga dapat merumuskan model resolusi konflik yang tepat dalam konflik rencana pembangunan Jalan Tol Tengah Kota Surabaya.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Dari uraian di atas dapat dirumuskan masalahnya, yakni Bagaimana model resolusi konflik rencana pembangunan jalan tol tengah kota Surabaya?

### **I.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari dilaksanakannya penelitian ini antara lain adalah untuk menemukan resolusi konflik yang efektif dalam rencana pembangunan jalan tol tengah kota Surabaya.

### **I.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat antara lain:

1. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana untuk memberi rekomendasi kebijakan bagi pihak-pihak yang terkait dalam kebijakan pembangunan pada umumnya, dan kebijakan pembangunan infrastruktur pada khususnya.
2. Menambah kajian dalam Ilmu Administrasi Negara terutama yang berkaitan dengan resolusi konflik dan dengan penelitian ini dapat dijadikan sebagai jembatan antara dunia pendidikan dengan realitas lapangan dalam memahami fenomena sosial. Dengan demikian sifat keilmuan dapat lebih berperan dalam memberikan kontribusi terhadap penjelasan fenomena menguasai hajat hidup orang banyak dan pemecahan permasalahan-permasalahan publik.
3. Sebagai signifikansi praktis bagi otoritas publik dalam pengembangan pengolahan konflik serta berguna untuk tolak ukur dalam efektivitas resolusi konflik.



## **I.5 Kerangka Teoritik**

Di dalam menyelesaikan masalah maka perlu kiranya dipelajari terlebih dahulu tentang teori-teori yang berhubungan sebagai landasan atau kerangka dasar pemikiran. Tujuan pembahasan pokok-pokok pemikiran ini adalah untuk memecahkan masalah dalam hubungannya dengan permasalahan penelitian. Untuk itu secara berturut-turut dikemukakan teori-teori serta pendapat para ahli yang mempunyai relevansi dengan judul penelitian.

### **I.5.1 Kebijakan Perkotaan**

Kebijakan adalah sebuah instrumen pemerintahan bukan saja dalam arti *government*, atau hanya menyangkut aparatur negara, melainkan juga *governance* yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha, maupun masyarakat madani (*civil society*). Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia untuk kepentingan publik. Kebijakan merupakan hasil sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Sebagai ahli mendefinisikan kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik bagi kehidupan warganya. Pengertian yang lebih luas dari kebijakan publik sering diartikan sebagai apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Bridgman dan Davis (2004:3)

bahwa kebijakan publik tidak lebih dari pengertian mengenai *whatever government choose to do or not to do*.

Menurut Lynn (Bagong Sugiyanto, 2007:13) , definisi kebijakan publik yang ditemukan pada berbagai literatur berbagai bergerak mulai dari pernyataan tentang tujuan suatu program, aturan-aturan umum yang melingkupi perilaku yang akan datang terhadap keputusan-keputusan penting pemerintah, pemilihan serangkaian tindakan, dan akibat dari seluruh tindakan pemerintah. Lebih lanjut menurut Lynn, terdapat ciri-ciri yang menonjol dari definisi kebijakan publik, yaitu: Pertama, kebijakan publik adalah output pemerintah yang membedakannya dari output dalam kondisi tertentu. Kedua, proses kebijakan publik digambarkan sebagai proses difusi, dimana formulasi kebijakan publik biasanya sulit dipahami. Ketiga, pembuatan kebijakan publik tidak terjadi dalam kekosongan, dalam arti terdapat kendala-kendala organisasi, institusi, kepentingan kelompok, serta pengaruh sosial dan budaya.

Menurut Chandler dan Plano (Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003:1) kebijakan publik adalah pemanfaatan ruang strategis terhadap sumberdaya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. Pengertian kebijakan publik menurut Chandler dan Plano dapat diklasifikasikan kebijakan sebagai intervensi pemerintah. Dalam hal

ini pemerintah mendayagunakan berbagai instrumen yang dimiliki untuk mengatasi persoalan publik.

Menurut Thomas R. Dye (Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003:1) kebijakan publik dikatakan sebagai apa yang tidak dilakukan maupun apa yang dilakukan oleh pemerintah. Pokok kajian dari hal ini adalah negara. Pengertian ini selanjutnya dikembangkan dan diperbaharui oleh para ilmuwan yang berkecimpung dalam ilmu kebijakan publik. Definisi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye ini dapat diklasifikasikan sebagai keputusan (*desicion making*), dimana pemerintah mempunyai wewenang untuk menggunakan keputusan otoritatif, termasuk keputusan untuk membiarkan sesuatu terjadi, demi teratasinya suatu persoalan publik.

Kebijakan publik menurut Easton (Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003:2) diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam hal ini hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Definisi kebijakan publik menurut Easton ini dapat diklasifikasikan sebagai suatu proses manajemen, yang merupakan fase dari serangkaian kerja pejabat publik. Dalam hal ini hanya pemerintah yang mempunyai andil untuk melakukan tindakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah publik, sehingga definisi ini juga dapat diklasifikasikan dalam bentuk intervensi pemerintah.

Menurut Anderson (Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003:2), kebijakan publik adalah sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah dimana implikasi dari kebijakan tersebut adalah:

1. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah.
3. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan.
4. Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Definisi kebijakan publik menurut Anderson dapat diklasifikasikan sebagai proses manajemen, dimana didalamnya terdapat fase serangkaian kerja pejabat publik ketika pemerintah benar-benar bertindak untuk menyelesaikan persoalan di masyarakat. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai *decision making* ketika kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif (tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah) atau negatif (keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).

Menurut Woll (Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003:2), kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Adapun pengaruh dari tindakan pemerintah tersebut adalah:

1. Adanya pilihan kebijakan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat.
2. Adanya output kebijakan, dimana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat.
3. Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Definisi kebijakan publik menurut Woll ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi pemerintah (intervensi sosio kultural) yaitu dengan mendayagunakan berbagai instrumen untuk mengatasi persoalan publik. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai serangkaian kerja para pejabat publik untuk menyelesaikan persoalan di masyarakat.

Menurut Robert Eyestone (Budi Winarno, 2002:15)., secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai *democratic*

*governance*, dimana didalamnya terdapat interaksi negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik.

Menurut Amir Santoso (Budi Winarno, 2002:17), pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi kedalam dua kategori, yaitu:

1. Pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan pemerintah. Semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik.
2. Pendapat ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Kategori ini terbagi dalam dua kubu, yakni:
  - a. Mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan atau dengan kata lain kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.
  - b. Kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan (Presman dan Wildvsky).

### I.5.2 Konflik

Menurut Webster (Pruitt dan Rubin, 2001) istilah konflik di dalam bahasa aslinya berarti suatu perkelahian, peperangan, atau perjuangan. “Yaitu berupa konfrontasi fisik antara beberapa pihak. Tetapi arti kata itu kemudian berkembang dengan masuknya ketidaksepakatan yang tajam atau oposisi atas berbagai kepentingan, ide, dan lain-lain.”

Pendapat Webster yang kedua, konflik berarti persepsi mengenai perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*), atau suatu kepercayaan bahwa pihak-pihak yang berkonflik tidak dapat dicapai secara simultan.

Sementara menurut Winardi, 2007 konflik berarti adanya oposisi atau pertentangan pendapat antara orang-orang, kelompok-kelompok atau organisasi-organisasi.

Perspektif konstruksi sosial tentang konflik juga dikemukakan oleh Lederach (Novri Susan, 2009:76) ada tujuh asumsi yang dituliskannya, yaitu:

1. Konflik sosial dipahami sebagai hal yang alamiah, suatu pengalaman-pengalaman umum yang hadir di setiap hubungan dan budaya
2. Konflik dipahami sebagai kejadian konstruktif kebudayaan secara sosial. Konflik tidak hanya terjadi pada seseorang, tetapi orang merupakan peserta aktif dalam menciptakan situasi dan interaksi yang mereka ambil pengalaman sebagai konflik
3. Konflik muncul melalui proses interaktif yang melandaskan pada pencarian dan penciptaan makna bersama

4. Proses interaktif disempurnakan melalui dan diakarkan dalam persepsi manusia, interpretasi, ekspresi, dan niatan-niat, yang semuanya tumbuh dari dan berputar kembali ke kesadaran mereka (*common sense*)
5. Pemaknaan muncul sebagaimana manusia meletakkan diri mereka sendiri dan sesuatu sosial seperti situasi, kejadian dan tindakan dalam pengetahuan terkumpul mereka
6. Kebudayaan berakar di dalam pengetahuan bersama dan skema-skema dan digunakan oleh sekelompok orang untuk merasakan, menafsirkan, mengekspresikan, dan merespon kenyataan sosial di sekitar mereka
7. Pemahaman hubungan konflik sosial dan budaya tidak hanya satu pertanyaan sensitif dari kesadaran, tetapi lebih jauh petualangan yang dalam dari penemuan dan penggalian arkeologis dari pengetahuan umum bersama dari sekelompok orang.

Sementara Dahrendorf, menyebut teori konfliknya sebagai sosiologi konflik dialektis yang menjelaskan terus-menerus distribusi kekuasaan dan wewenang diantara kelompok-kelompok terkoordinasi. Sehingga kenyataan sosial, bagi Dahrendorf, merupakan siklus yang tidak pernah berakhir dari adanya konflik wewenang dalam bermacam-macam tipe kelompok terkoordinasi dari sistem sosial.

George Ritzer menyatakan bahwa teori konflik dibangun dalam rangka menentang secara langsung teori Fungsionalisme Struktural. Kalau menurut teori Fungsionalisme Struktural masyarakat berada dalam kondisi statis atau tepatnya



dalam kondisi keseimbangan, maka menurut Teori Konflik sebaliknya. Teori konflik menyatakan bahwa masyarakat senantiasa berada dalam proses perubahan yang ditandai dengan pertentangan terus-menerus dari unsur-unsurnya, setiap elemen masyarakat memberi sumbangan bagi disintegrasi sosial, dan keteraturan dalam masyarakat disebabkan karena adanya tekanan atau pemaksaan kekuasaan dari atas oleh golongan yang berkuasa. Kekuasaan dan wewenang selalu menempatkan individu pada posisi atas dan posisi bawah dalam setiap struktur masyarakat. Karena wewenang adalah sah, maka setiap individu yang tidak tunduk terhadap wewenang yang ada akan terkena sanksi. Masyarakat seperti ini, oleh Dahrendorf disebut sebagai persekutuan yang terkoordinasi secara paksa. Oleh karena kekuasaan memisahkan dengan tegas antara penguasa dengan yang dikuasai maka dalam masyarakat selalu terdapat dua golongan yang saling bertentangan. Masing-masing golongan dipersatukan oleh ikatan kepentingan nyata yang dipertentangkan secara substansial dan secara langsung diantara golongan-golongan itu. Pertentangan itu terjadi dalam situasi dimana golongan berkuasa berusaha mempertahankan status-quo sedangkan golongan yang dikuasai berusaha untuk mengadakan perubahan-perubahan. Kepentingan yang ada dalam satu golongan tertentu selalu dinilai objektif oleh golongan yang bersangkutan. Dalam situasi konflik, seorang individu akan menyesuaikan diri dengan peranan yang diharapkan oleh golongannya.

Menurut Dahrendorf, wajah masyarakat tidak selalu dalam kondisi terintegrasi, harmonis, dan saling memenuhi, tetapi ada wajah lain yang memperlihatkan konflik dan perubahan. Bagi Dahrendorf, konflik hanya muncul

melalui relasi-relasi sosial dalam sistem. Setiap individu atau kelompok yang tidak terhubung dalam sistem tidak akan mungkin terlibat konflik. Dahrendorf memahami relasi dalam struktur sosial ditentukan oleh kekuasaan. Menurut Dahrendorf, kekuasaan adalah kemungkinan bahwa satu aktor dalam satu hubungan sosial akan berada dalam posisi melawan tanpa melihat dari asal kemungkinan itu. Menurut Wallace dan Wolf, esensi kekuasaan Dahrendorf adalah kekuasaan kontrol dan sanksi sehingga memungkinkan mereka yang memiliki kekuasaan memberi perintah dan mendapatkan apa yang mereka inginkan dari mereka yang tidak memiliki kekuasaan. Jadi dalam pandangan Dahrendorf, konflik kepentingan menjadi fakta tak terhindarkan dari mereka yang memiliki kekuasaan. Dahrendorf menyebut teori konfliknya sebagai sosiologi konflik dialektis yang menjelaskan terus-menerus distribusi kekuasaan dan wewenang diantara kelompok-kelompok terkoordinasi. Sehingga kenyataan sosial, bagi Dahrendorf, merupakan siklus yang tidak pernah berakhir dari adanya konflik wewenang dalam bermacam-macam tipe kelompok terkoordinasi dari sistem sosial. Atas dasar pemikiran konflik dari Dahrendorf maka Anthony Giddens (Novri Susan, 2009:48) menyatakan bahwa pihak-pihak yang berkonflik dengan kekuasaan yang mereka miliki mempunyai kapasitas transformatif sehingga mereka mampu menciptakan negoisasi dan mampu menciptakan gerakan sosial untuk mencapai kepentingan yang menjadi tujuan mereka.

Paul Wehr(Hug Miall, 2000:103) merumuskan tujuh pendekatan utama sebagai proposisi sentral dalam memahami konflik. Menurut Paul Wehr konflik ditimbulkan oleh sifat masyarakat dan cara mereka dibentuk, konflik

disfungsi dalam sistem sosial dan sebuah gejala ketegangan patologis, konflik adalah ciri yang tidak terhindarkan dari kepentingan negara dalam kondisi anarkhis internasional, konflik adalah hasil kesalahan persepsi dan komunikasi yang buruk, dan konflik adalah proses yang alami yang umum bagi semua masyarakat.

Paul Lederach (Novri Susan, 2009:67) menyatakan bahwa konflik dipahami sebagai hal yang alamiah. Konflik dipahami sebagai pengalaman-pengalaman umum yang hadir di setiap hubungan manusia. Konflik juga dapat dipahami sebagai kejadian konstruktif kebudayaan secara sosial. Konflik tidak hanya terjadi pada seseorang, tetapi orang merupakan peserta aktif dalam menciptakan situasi dan interaksi yang mereka ambil pengalaman sebagai konflik. Konflik muncul melalui proses interaktif yang melandaskan pada pencarian dan penciptaan makna bersama.

Keith Davis dan John W. Newstrom (1990:200) menyatakan bahwa konflik timbul dari ketidaksepakatan atas tujuan yang perlu dicapai atau metode yang digunakan untuk mencapainya. Konflik antarpribadi bersumber dari perubahan organisasi, pertikaian kepribadian, perangkat nilai yang berbeda, ancaman terhadap status, dan perbedaan persepsi atau sudut pandang. Sedangkan konflik antar kelompok terjadi diantara departemen. Masing-masing kelompok berusaha merusak yang lain, memperoleh kuasa, dan memperbaiki citranya. Konflik antar kelompok bersumber dari perbedaan pandangan loyalitas kelompok, dan persaingan memperebutkan sumber daya.

Berdasarkan definisi tersebut maka Boulding, sebagaimana dikutip oleh Hammer dan Organ, mengemukakan bahwa ada empat unsur dalam konflik yaitu:

- a. Pihak-pihak (*parties*) yang sedang berada dalam konflik pada umumnya paling tidak ada dua.
- b. *Field of conflict* atau bidang konflik yakni semua kemungkinan arah perkembangan konflik seperti konflik tertutup, konflik terbuka, atau malah konfrontasi.
- c. *The dynamyc of the situation* adalah situasi dalam mana masing-masing pihak berusaha mendekati pihak ketiga yang dianggap mempunyai kedudukan setingkat atau lebih tinggi dari pihak yang menjadi lawannya.
- d. *Management, control, or resolution of conflict*. Dalam unsur ini terkadang pengertian bukanlah sesuatu yang dapat berdiri sendiri dan tidak dapat secara jelas dibedakan kapan mulainya dan kapan pula berakhir.

Stepen P. Robbin(2007:199) membedakan tiga aliran pemikiran Konflik yaitu pandangan tradisional, pandangan hubungan kemanusiaan, dan pandangan interaksionis.

- a. Pandangan Tradisional beranggapan bahwa konflik dipandang negatif, dan konflik digunakan secara bersamaan dengan istilah kekerasan, perusakan, dan ketidakrasionalan untuk memperkuat kesan negatif dari konflik tersebut. Oleh karenanya konflik dihindari.
- b. Pandangan Hubungan Kemanusiaan berpendapat bahwa konflik merupakan kejadian alamiah dalam seluruh kelompok dan organisasi. Karena konflik tidak mungkin dihindari, maka kelompok yang menganut

aliran hubungan kemanusiaan menyarankan untuk menerima konflik. Mereka merasionalisasikan keberadaan konflik. Konflik tidak dapat dihapus bahkan konflik dapat medatangkan manfaat bagi kinerja kelompok.

- c. Pandangan Interaksionis justru mendorong terjadinya konflik dengan alasan bahwa suatu kelompok yang tenang, harmonis, damai, dan kooperatif dapat menjadi kelompok yang statis, apatis, dan tidak tanggap pada kebutuhan untuk melakukan perubahan dan inovasi. Kontribusi utama pandangan interaksionis ini akan mendorong pimpinan kelompok untuk mempertahankan konflik yang sedang terjadi dengan tingkat yang minimal – sekedar untuk mempertahankan agar kelompok tetap hidup, dapat mengkritik dirinya sendiri, dan kreatif.

Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubbin (2001:26) menyatakan bahwa konflik didefinisikan sebagai perbedaan persepsi mengenai kepentingan, bukan sebagai perbedaan kepentingan yang sesungguhnya. Hal ini disebabkan karena persepsi biasanya mempunyai dampak yang bersifat segera terhadap perilaku atau dampak terhadap pemilihan strategi, sementara kenyataan berjalan lebih lambat dan dengan tingkat kepastian yang lebih rendah. Mendefinisikan konflik dalam pengertian perseptual membuka kemungkinan bahwa salah satu pihak percaya adanya konflik kepentingan, sementara pihak lainnya tidak. Pada kasus semacam itu, salah satu pihak jelas salah. Tetapi bagaimanapun juga pihak tersebut mungkin akan tetap bertindak sesuai persepsinya. Konflik mengenai perbedaan persepsi kepentingan ini 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 bersifat integratif dinilai sulit didapat. Ketika konflik semacam itu terjadi, maka ia akan semakin mendalam bila aspirasi sendiri atau aspirasi pihak lain bersifat kaku dan menetap.

### **I.5.3 Resolusi Konflik**

Dalam menghadapi situasi konflik adalah mengendalikan atau mengatur konflik agar konflik tidak berwujud dalam bentuk kekerasan, sehingga pemahaman terhadap resolusi konflik disini diarahkan dalam konteks pengaturan dan pengendalian konflik. Resolusi berasal dari kata “re dan solusi” yang berarti menyelesaikan kembali, secara tersirat konsep tersebut mengandung pengertian bahwa solusi yang ada tidak selalu baik dan benar, akan tetapi memerlukan pembenaran kembali sehingga hal itu menjadi bagian dari pengaturan dan pengendalian konflik. (Eep Saefulloh Fatah, 2001:32)

Resolusi konflik merupakan suatu terminologi ilmiah yang menekankan kebutuhan untuk melihat perdamaian sebagai suatu proses terbuka dan membagi proses penyelesaian konflik dalam beberapa tahap sesuai dengan dinamika siklus konflik. Penjabaran tahapan proses resolusi konflik dibuat untuk empat tujuan. Pertama, konflik tidak boleh hanya dipandang sebagai suatu fenomena sosial. Kedua, konflik memiliki siklus hidup yang tidak berjalan linear. Siklus hidup suatu konflik yang spesifik sangat tergantung dari dinamika lingkungan konflik yang spesifik pula. Ketiga, sebab-sebab suatu konflik tidak dapat direduksi ke dalam suatu variabel tunggal dalam bentuk suatu proposisi kausalitas bivariate.

Suatu konflik sosial harus dilihat sebagai suatu fenomena yang terjadi karena interaksi bertingkat berbagai factor. Keempat, resolusi konflik hanya dapat diterapkan secara optimal jika dikombinasikan dengan beragam mekanisme penyelesaian konflik lain yang relevan. Suatu mekanisme resolusi konflik hanya dapat diterapkan secara efektif jika dikaitkan dengan upaya komprehensif untuk mewujudkan perdamaian yang langgeng. ([www.tempointeraktif.com](http://www.tempointeraktif.com), diakses 07 Agustus 2014)

Secara empirik, resolusi konflik dilakukan dalam empat tahap, tahap pertama, masih didominasi oleh strategi militer yang berupaya untuk mengendalikan kekerasan bersenjata yang terjadi. Tahap kedua, memiliki orientasi politik yang bertujuan untuk memulai proses re-integrasi elit politik dari kelompok-kelompok yang bertikai. Tahap ketiga, lebih bernuansa sosial dan berupaya untuk menerapkan *problem-solving approach*. Tahap keempat, memiliki nuansa kultural yang kental karena tahap ini bertujuan untuk melakukan perombakan-perombakan struktur sosial-budaya yang dapat mengarah kepada pembentukan komunitas perdamaian yang langgeng. ([www.tempointeraktif.com](http://www.tempointeraktif.com), diakses 07 Agustus 2014)

Soejono Soekanto (2001:84) memberikan suatu bentuk penjelasan mengenai 8 (delapan) macam akomodasi sebagai suatu cara penjelasan sebuah konflik, yaitu:

1. *Coercion*, adalah bentuk akomodasi yang prosesnya dilaksanakan oleh karena adanya paksaan. Dimana salah satu pihak berada dalam keadaan

yang lemah bila dibandingkan dengan pihak lain. Pelaksanaannya dapat dilakukan secara fisik (secara langsung), maupun secara psikologis (secara tidak langsung).

2. *Comprosize*, adalah bentuk akomodasi dimana pihak yang saling berhadapan dan terlibat saling mengurangi tuntutan, agar tercapai suatu penyelesaian terhadap perselisihan yang ada. Sikap dasar untuk dapat melaksanakan *compromise* adalah bahwa salah satu pihak bersedia untuk merasakan dan memahami keadaan pihak lainnya dan begitu pula sebaliknya.
3. *Arbitration*, adalah suatu cara untuk mencapai *compromise* apabila pihak-pihak yang berhadapan tidak sanggup mencapainya sendiri. Pertentangan diselesaikan oleh pihak ketiga yang dipilih oleh kedua belah pihak atau oleh suatu badan atau lembaga yang berkedudukan lebih tinggi dari pihak-pihak yang bertentangan.
4. *Mediation*, hampir menyerupai *arbitration*. Pada *mediation* diundanglah pihak ketiga yang netral dalam soal perselisihan yang ada, dimana pihak ketiga tersebut mempunyai tugas utama mengusahakan suatu penyelesaian secara damai. Sedangkan kedudukan pihak ketiga hanyalah sebagai penasehat belaka, dan tidak mempunyai wewenang untuk memberi keputusan-keputusan penyelesaian perselisihan tersebut.
5. *Conciliatin*, adalah suatu usaha untuk mempertemukan keinginan-keinginan dari pihak-pihak yang berselisih demi tercapainya suatu persetujuan bersama. *Comciliation* bersifat lebih lunak daripada *coercion*



dan membuka kesempatan bagi pihak-pihak yang bersangkutan untuk mengadakan asimilasi.

6. *Toleration*, adalah suatu bentuk akomodasi tanpa persetujuan yang format bentuknya. Timbulnya *toleration* terkadang secara tidak sadar dan tanpa direncanakan, dimana watak perorangan atau kelompok-kelompok manusia sedapat mungkin untuk menghindarkan dari perselisihan.
7. *Stalemate*, adalah suatu bentuk akomodasi dimana pihak-pihak yang bertentangan karena mempunyai kekuatan yang seimbang berhenti pada suatu titik tertentu dalam melakukan pertentangannya. Hal ini disebabkan oleh karena bagi kedua belah pihak sudah tidak ada kemungkinan lagi baik untuk maju ataupun mundur.
8. *Adjudication*, adalah penyelesaian perkara atau sengketa di pengadilan.

Teori-teori resolusi konflik diatas dapat disimpulkan bahwa resolusi konflik adalah menghentikan konflik dengan cara-cara yang analitis dan masuk ke akar permasalahan, merupakan solusi permanen terhadap suatu masalah. Resolusi konflik dalam hal ini merupakan upaya penanganan konflik yang bersifat dinamis dan fleksible melalui cara-cara pengaturan atau pengendalian dengan memanfaatkan secara aktif bentuk-bentuk komunikasi untuk menekan konflik itu sendiri.

## **I.5.4 Model Resolusi Konflik**

### **I.5.4.1 Model Resolusi Konflik dengan Kekerasan/Violent**

Menurut M.A. Rahim (1993:134) yaitu perilaku dari pihak yang terlibat konflik yang bisa melukai lawan konfliknya dan bertujuan untuk dapat memenangkan konflik. Dalam definisi tersebut ada beberapa indikatornya yaitu:

- a. Perilaku. Kekerasan adalah perilaku pihak yang terlibat konflik. Perilaku tersebut dapat berupa perilaku fisik (memaksa, memukul, dan sebagainya) dan perilaku tertulis (menghina, mengancam, dan sebagainya) dan perilaku tertulis (menghina, mengancam dengan tulisan atau gambar).
- b. Melukai lawan konflik. Melukai merupakan perilaku yang menimbulkan luka fisik dan luka psikologis.
- c. Untuk memenangkan konflik. Pihak yang terlibat konflik melakukan kekerasan untuk mencapai kemenangan dalam konflik. Kekerasan umumnya dilakukan oleh pihak yang terlibat konflik yang menginginkan resolusi konflik *win and lose solution*.

#### **I.5.4.1.1 Model Resolusi Konflik dengan Modus Agresi Verbal**

Menurut M.A. Rahim (1993) Agresi Verbal yaitu penyerangan dengan menggunakan kata-kata kepada lawan konflik, atau mereka yang ada hubungannya dengan lawan konflik. Tujuannya dari agresi verbal adalah:

- a. Menurunkan atau tidak mengakui kekuasaan lawan konflik

- b. Meningkatkan kekuasaan dengan menunjukkan kepada orang lain bahwa dirinya benar dan lawan konfliknya salah
- c. Menyelamatkan muka (*face saving*)

#### **I.5.4.1.2 Model Resolusi Konflik dengan Modus Agresi Fisik**

Menurut M.A. Rahim (1993) yaitu tindakan penyerangan yang dapat menimbulkan luka fisik ataupun kematian. Misalnya terjadi pembunuhan atau penyerangan yang dilakukan oleh salah satu pihak yang berkonflik terhadap pihak lainnya. Hal tersebut dimaksudkan agar dapat memenangkan konflik.

#### **I.5.4.1.3 Model Resolusi Konflik dengan Modus Mogok/Demo**

Menurut M.A. Rahim (1993) yaitu pemaksaan kehendak dari salah satu pihak yang terlibat konflik kepada pihak lainnya yang terlibat konflik.

#### **I.5.4.2 Model Resolusi Konflik dengan Modus Tanpa Kekerasan/Non Violent**

Menurut M.A. Rahim (1993:139) yaitu resolusi konflik yang dilakukan oleh pihak yang terlibat konflik dengan tidak menggunakan kekerasan fisik, verbal dan non verbal untuk mencapai resolusi konflik yang diharapkan. Model resolusi non violent ini sangat bermanfaat jika pihak yang terlibat konflik saling memerlukan satu sama lain untuk mencapai tujuannya. Salah satu pihak bisa memaksa lawan konfliknya untuk memberikan konsensi dengan diam, tidak melakukan sesuatu yang dibutuhkan lawannya.

#### **I.5.4.2.1 Model Resolusi Konflik dengan Modus Adjudikasi**

Menurut M.A. Rahim dan Soerjono Soekanto (1993:139) yaitu penyelesaian perkara atau sengketa konflik yang dilakukan di Pengadilan. Dan keputusan yang ditetapkan di Pengadilan bersifat mengikat kepada pihak-pihak yang berkonflik.

#### **I.5.4.2.2 Model Resolusi Konflik dengan Modus Kompromi/Negoisasi**

Menurut Soerjono Soekanto, Thomas dan Kilmann (1993:154) yaitu jalan tengah yang dicapai oleh pihak-pihak yang terlibat di dalam konflik dan memiliki tingkat kerjasama yang sedang. Dengan menggunakan strategi *take and give*, kedua belah pihak yang terlibat konflik mencari alternatif solusi yang memuaskan keinginan mereka. Berikut ini adalah alasan pihak yang terlibat konflik menggunakan model resolusi ini adalah:

1. Pentingnya tujuan konflik hanya sedang dan tidak cukup bernilai untuk dipertahankan dengan menggunakan model resolusi konflik kompetisi atau kolaborasi. Akan tetapi konflik juga penting untuk dihindari
2. Kedua pihak memiliki kekuasaan dan sumber yang sama
3. Untuk mencapai solusi sementara atas masalah yang kompleks

#### **I.5.4.2.3 Model Resolusi Konflik dengan Modus Integrasi/Kolaborasi**

Menurut Thomas dan Kilmann (Rahim, 1993:140) yaitu mendiskusikan, menelaah, dan mempertimbangkan kembali pendapat-pendapat sampai diperoleh

suatu keputusan yang memaksa semua pihak. Model ini bertujuan untuk mencari alternatif dan sepenuhnya memenuhi harapan kedua belah pihak yang terlibat konflik.

Menurut Derr (1975), kolaborasi merupakan model resolusi konflik yang paling disukai, karena dapat mendorong hubungan interpersonal antara pihak-pihak yang berkonflik. Alasan pihak yang terlibat konflik menggunakan model resolusi ini adalah:

1. Menciptakan solusi integratif dan tujuan kedua belah pihak terlalu penting untuk dikompromikan
2. Tujuan pihak yang terlibat konflik untuk mempelajari lebih jauh pandangan dari lawan konfliknya
3. Kedua belah pihak tidak mempunyai cukup kekuasaan dan sumber-sumber untuk memaksakan kehendak demi mencapai tujuannya

#### **I.5.4.2.4 Model Resolusi Konflik dengan Modus Mediasi**

Menurut Soerjono Soekanto (1994:137) yaitu suatu proses yang memerlukan upaya dari pihak yang terlibat konflik dan mediator. Dikatakan sebagai proses karena mediasi juga memerlukan sumber-sumber berupa keinginan dari pihak-pihak yang terlibat konflik untuk menyelesaikan konflik dengan bantuan mediator setelah tidak mampu menyelesaikan sendiri konflik mereka. Mediasi juga memerlukan waktu dan pendekatan *take and give*. Dan kedudukan dari pihak ketiga hanya sebagai penasehat saja, tidak berwenang untuk memberi keputusan-keputusan penyelesaian konflik tersebut.

### 1.5.5 Model Resolusi Konflik yang Efektif

Menurut Kenneth W. Thomas dan Kilmann (Rahim, 1993:152), pada dasarnya semua model resolusi konflik yang dilakukan tanpa kekerasan efektif digunakan. Namun, ada beberapa model resolusi konflik yang sangat disarankan untuk digunakan adalah:

#### 1. Model Resolusi Konflik dengan Kompromi/Negoisasi

Model resolusi konflik tengah atau menengah, dimana tingkat keasertifan dan kerjasama sedang. Dengan menggunakan strategi *take and give*, kedua pihak yang terlibat konflik mencari alternatif titik tengah yang dapat memuaskan keinginan mereka. Model resolusi konflik ini dapat berarti membagi perbedaan diantara dua posisi dan memberikan konsensi untuk mencari titik tengah.

#### 2. Model Resolusi Konflik dengan Arbitrasi

Model resolusi konflik dengan menggunakan campur tangan dari pihak ketiga yang bersifat netral dan memberikan keputusan yang bersifat mengikat bagi kedua pihak.

#### 3. Model Resolusi Konflik dengan Adjudikasi

Model resolusi konflik dengan menggunakan cara penyelesaian perkara di pengadilan. Hal ini dapat ditempuh apabila dalam proses kompromi maupun arbitrase tidak dapat ditemukan kesepakatan antara kedua pihak.

### 1.6 Definisi Konsep

Konsep adalah salah satu unsur penelitian yang berisi tentang suatu ide yang dijalin ke dalam satu acuan dengan menggunakan suatu istilah. Hal tersebut lebih pada abstrak dari suatu fakta ataupun fenomena yang menjadi perhatian

dalam penelitian. Meskipun fenomena yang dijumpai sama tetapi setiap orang akan berbeda dalam mengkonsepsikannya. Hal tersebut tergantung pada banyak faktor yang menyebabkannya. Menurut peneliti, konsep yang perlu didefinisikan antara lain:

1. Kebijakan perkotaan merupakan rumusan kebijaksanaan kegiatan mengalokasikan penggunaan tanah dan pendirian bangunan serta jaringan jalan termasuk penyedia tol tengah dengan tujuan untuk mencapai keseimbangan antara kenyamanan, keindahan, dan keselamatan bagi masyarakat kota Surabaya.
2. Rencana Pembangunan Jalan Tol Tengah Kota Surabaya merupakan suatu rencana jalan alternatif yang diputuskan pemerintah untuk mengatasi kemacetan lalu lintas ataupun untuk mempersingkat jarak dari satu tempat ke tempat lain yang biasa disebut jalan bebas hambatan kota dimulai dari Bundaran Waru hingga Moro Krembangan, melintasi tengah kota Surabaya.
3. Model Resolusi Konflik adalah suatu proses kontinu dan dinamis untuk mengharmoniskan kepentingan melalui model kompromi dan integrasi kolaborasi antara pemerintah provinsi, Pemerintah Kota, DPRD tingkat II, masyarakat pinggir rel Surabaya wilayah Ngagel Rejo Kidul, Ngagel Rejo Utara, Kalibokor Kencana, Kalibokor Stal, Pucangan, Kertajaya DKA, Gubeng Klingsingan, Ambengan Karya Selatan untuk menemukan solusi dalam menangani kemacetan di Surabaya.

## **I.7 Metode Penelitian**

### **I.7.1 Jenis penelitian**

Penelitian mengenai “*Studi Deskriptif Tentang Model Resolusi Konflik Dalam Rencana Pembangunan Jalan Tol Tengah Kota Surabaya*” ini, oleh peneliti berusaha dijelaskan lewat penelitian kualitatif. Penelitian ini adalah penelitian deskriptif yang mengumpulkan informasi dari berbagai sumber guna memahami lebih jauh masalah penelitian. Penelitian ini ingin memperoleh gambaran sehubungan dengan karakteristik-karakteristik objek yakni alternatif kebijakan penanganan konflik dalam kebijakan pembangunan TTKS.

### **I.7.2 Lokasi penelitian**

Penelitian dalam rangka penulisan skripsi ini dilaksanakan di kota Surabaya. Penentuan lokasi ini didasarkan dengan mempertimbangkan alasan secara ilmiah. Penelitian ini dilakukan di kota Surabaya karena lokasi pembangunan Tol Tengah Kota ini terjadi di Kota Surabaya dengan trayek pembangunan menggunakan lahan sepanjang sisi timur rel kereta api Surabaya. Dan terkait dengan pembangunan kota di Surabaya, kota Surabaya sendiri mempunyai banyak perencanaan pembangunan dimana terdapat pro dan kontra. Dan Pemerintah Kota Surabaya yaitu Tri Rismaharini telah lebih dulu mempunyai program yang terkait dengan Ruang Terbuka Hijau. Dan apabila rencana pembangunan jalan tol tengah kota dilakukan, maka program Pemerintah Kota tidak dapat berjalan dengan baik. Selain itu Pemerintah Kota menolak pembangunan tol tengah kota karena kota Surabaya telah memiliki proyek



angkutan masal cepat (AMC) dan jalur lingkaran luar timur (JLLT) serta jalur lingkaran luar barat (JLLB). Sehingga terjadi lah pro dan kontra antar stakeholder terkait pembuatan proyek pembangunan jalan tol tengah di kota Surabaya.

### **I.7.3 Teknik Penentuan Informan**

Penelitian kualitatif mengisyaratkan kebebasan untuk mendapatkan berbagai varian dalam mengumpulkan data atau informasi untuk memberikan gambaran yang seluas-luasnya terhadap sebuah fenomena. Namun, dalam penelitian kualitatif pula perlu adanya teknik penentuan informan yang sesuai dengan kebutuhan penelitian. Sehingga, untuk memilih informan lebih tepatnya dilakukan dengan sengaja (*purposif sampling*). Selanjutnya bila mana dengan proses pengumpulan data sudah tidak ditemukan variasi informasi maka peneliti tidak perlu lagi mencari informasi baru, proses pengumpulan informasi dianggap selesai. Dengan demikian penelitian kualitatif tidak mempersoalkan jumlah sampel.

Maka dari itu, sumber informasi yang akan diambil peneliti sebanyak 7 informan. Dimana di dalam skripsi ini bagi penulis adalah orang-orang yang berkompetensi serta menguasai seluk-beluk kegiatan dan aktivitas dalam proses kebijakan tol tengah ini. Diantaranya:

1. Bu Mirna, Staf Bidang Fisik dan Prasarana Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Surabaya
2. Bapak Sudirjo, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) komisi C Kota Surabaya

3. Bapak Ramelan, wakil ketua kelompok pergerakan TAP MPRS (Tim Anti Penggusuran Masyarakat Pinggir Rel Surabaya) sekaligus koordinator wilayah Ambengan Karya Selatan
4. Bapak Sugeng, juru bicara dan aktif dalam pergerakan TAP MPRS sekaligus koordinator wilayah Ngagel Rejo Kidul
5. Bapak Nanil, pembaca orasi dalam setiap demo yang dilakukan dan aktif dalam pergerakan TAP MPRS sekaligus koordinator wilayah Ngagel Rejo Utara RT 05
6. Bapak Antonius, aktif dalam pergerakan TAP MPRS sekaligus koordinator wilayah Kalibokor Kencana RT 02
7. Bapak Ridwan, aktif melakukan demo dan hubungan-hubungan internal dengan beberapa pihak terkait sekaligus koordinator wilayah Tambaksari dan Sitopo

#### **I.7.4 Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Lofland (Burhan Bungin, 2003:54) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lainnya. Pengumpulan data pada penelitian kualitatif lazimnya menggunakan wawancara. Dan ada kemungkinan penggunaan sumber-sumber dokumen dan rekaman (catatan/record) yang tersedia. Dalam penelitian tentang TTKS ini, pengumpulan data dilakukan melalui:

##### **1.) Wawancara**

Melakukan wawancara (in-depth interview) dengan informan agar diperoleh informasi yang lebih mendalam dan detail tentang masalah yang

diajukan peneliti. Kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati/diwawancarai merupakan sumber data utama.

Wawancara yang dilakukan penulis menggunakan pedoman wawancara yang digunakan untuk mengarahkan penulis agar mendapatkan data yang diperlukan.

## 2.) Studi pustaka

Studi kepustakaan diperoleh melalui literatur yang dianggap relevan untuk penyusunan laporan penelitian ini. Studi pustaka ini juga untuk melengkapi teknik koleksi data di atas (data primer), serta nantinya berguna untuk mempertajam analisis. Studi pustaka ini dapat diperoleh dari penelitian sebelumnya, literatur atau buku yang berhubungan, data internet serta informasi media terutama media cetak dan elektronik.

### **1.7.5 Teknik analisis data**

Penelitian diadakan dengan satu tujuan pokok, yakni menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian untuk mengungkap fenomena sosial/alami tertentu (Masri dan Sofian Singarimbun, 1995:263). Analisa data adalah sebuah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan.

Berdasarkan data yang telah diperoleh dalam penelitian ini maka teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis data kualitatif. Menurut Milles dan Huberman (Matthew B. Milles dan A. Michael Huberman, 1992:20) dalam menganalisis data kualitatif terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan diantaranya yaitu:

1. Reduksi data adalah dimana proses penyederhanaan data di lapangan yang kemudian diorganisir dengan menarik kesimpulan.
2. Penyajian data merupakan sekumpulan informasi yang kemudian diambil kesimpulan dalam penelitian untuk disajikan dengan sedemikian rupa agar mudah dibaca dan dipahami.
3. Penarikan kesimpulan bisa diartikan bagian dari konfigurasi dengan melakukan penarikan kesimpulan atas data-data yang sudah tersusun berdasarkan karakteristik data.

Dengan demikian data yang diperoleh penulis diinterpretasikan terlebih dahulu sehingga menghasilkan interpretasi data, kemudian data tersebut disajikan secara naratif untuk dapat dipahami. Kemudian interpretasi data tersebut diinterpretasikan lebih lanjut dengan teori yang relevan, yang mana hasil tersebut nantinya akan digunakan penulis untuk membangun suatu kesimpulan yang komprehensif.

#### **I.7.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data**

Seperti yang diungkapkan oleh Moleong (Lexy Moleong, 2006:324) bahwa setiap data yang ditemukan harus diperiksa keabsahannya untuk memastikan data tersebut relevan bagi penelitian atau tidak. Ada 4 kriteria yang digunakan dalam teknik pemeriksaan keabsahan data, yaitu kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), dan kepastian (*confirmability*).

##### **1. Derajat Kepercayaan (*Credibility*)**

Derajat kepercayaan menggantikan konsep validitas internal dari non kualitatif. Kriteria ini berfungsi: pertama, melaksanakan inkuiri

sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan penemuannya dapat dicapai, kedua, mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan yang sedang diteliti. Dengan kata lain, kredibilitas data akan menentukan tingkat akurasi dari jawaban permasalahan penelitian yang ditemukan.

## 2. Keteralihan (*transferability*)

Nilai transfer ini berkenaan dengan pertanyaan, hingga mana hasil penelitian dapat diterapkan atau digunakan dalam situasi lain (Sugiyono, 2010:130). Keteralihan sebagai permasalahan empiris bergantung pada kesamaan antar konteks pengirim dan penerima. Untuk melakukan pengalihan tersebut, seorang peneliti hendaknya mencari dan mengumpulkan kejadian empiris tentang kesamaan konteks. Dengan demikian menurut Moleong peneliti bertanggungjawab untuk menyediakan data deskriptif secukupnya jika ia ingin membuat keputusan tentang pengalihan tersebut. Untuk keperluan itu peneliti harus melakukan penelitian kecil untuk memastikan usaha memverifikasi tersebut.

## 3. Kebergantungan (*Dependability*)

Kebergantungan sering disebut juga reliabilitas. Maksudnya adalah suatu penelitian yang memungkinkan orang lain untuk mengulangi atau mereplikasi proses penelitian tersebut. Jika hasilnya secara esensial sama, maka penelitian tersebut dapat dikatakan reliabel.

## 4. Kepastian (*Confirmability*)

Dalam penelitian kualitatif, uji *confirmability* mirip dengan uji *dependability*, sehingga pengujiannya dapat dilakukan secara bersamaan. Menguji *confirmability* berarti menguji hasil penelitian, dikaitkan dengan proses yang dilakukan. Bila hasil penelitian merupakan fungsi dari proses penelitian yang dilakukan, maka penelitian tersebut telah memenuhi standar *confirmability*.

Untuk mengetahui bahwa data yang diperoleh memenuhi keempat kriteria di atas, maka dilakukan teknik pemeriksaan keabsahan data dengan metode triangulasi. Metode triangulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain, di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Denzim membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori. Secara spesifik, yang dipilih disini adalah metode triangulasi yang memanfaatkan penggunaan sumber. Hal itu dapat dicapai dengan jalan.

1. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, dan orang pemerintahan.

Nantinya peneliti akan melakukan wawancara pada informan antar *stakeholder* untuk mengetahui rasionalitas pembuatan keputusan serta konflik kepentingan dalam rencana pembangunan jalan Tol Tengah Kota Surabaya.

2. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Nantinya peneliti akan melakukan perbandingan antara informasi yang diperoleh dari hasil wawancara dari narasumber dengan dokumen yang relevan dengan permasalahan penelitian.

