

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Proses pengembangan infrastruktur merupakan salah satu kunci untuk mewujudkan sistem penyelenggaraan negara yang mencakup peningkatan seluruh aspek kehidupan masyarakat dalam berbangsa dan bernegara. Pengertian dari pembangunan sendiri adalah usaha untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pembangunan Nasional bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum yang mana tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan nasional sendiri tidak semata-mata hanya dipandang dari segi pemerintahan dalam mengatur masyarakatnya, justru pembangunan lebih bergantung pada partisipasi masyarakat yang mana pembangunan sendiri harus dilakukan secara merata. Pembangunan nasional juga tidak bisa difokuskan pada satu tempat seperti kota-kota namun pembangunan hingga ke pelosok desa juga harus terealisasi dengan baik sehingga pembangunan tidak bersifat sentral yang hanya terfokus di kota-kota besar.

Sebagai negara berkembang, Indonesia saat ini mengarah pada sebuah pembangunan yang merata di setiap daerahnya. Namun hal tersebut masih sangat jauh dari kata ideal mengingat luasnya daerah di setiap kota, kabupaten dan juga desa tertinggal. Pembangunan yang kemudian menjadi timpang antara kota dan desa semakin terlihat dengan bertumbuh kembangnya pusat perekonomian yang hanya terpusat pada satu daerah yang mana kebanyakan adalah ibukota

provinsi. Pembangunan nasional saat ini masih dalam upaya pengembangan dan pemerataan hingga ke daerah terpelosok. Namun saat ini bisa dibayangkan dan dilihat bahwa ketimpangan pembangunan antara daerah sentral dan pinggir masih terlihat dan cukup signifikan. Hal ini pula yang menyebabkan fenomena urbanisasi masih saja terus meningkat di setiap tahunnya. Adanya urbanisasi ini juga menunjukkan bahwa dampak dari pembangunan sendiri masih belum merata hingga banyak masyarakat desa yang masih menganggap tinggal di kota dapat memperbaiki taraf hidup. Pembangunan industri di Indonesia sendiri menjadikan salah satu faktor dan alasan fenomena urbanisasi ini terjadi yang mana hal tersebut membuat perputaran struktur perekonomian menjadi terpusat di satu daerah saja.

Proses pembangunan yang ada di Negara Indonesia masih menjadi problematika yang terus bergulir di setiap tahunnya. Pembangunan dalam skala daerah atau regional dirasa mengarah semakin positif dengan berkembangnya teknologi untuk mempercepat proses pembangunan itu sendiri. Sebagai contoh Kota Surabaya yang menjadi pusat perekonomian pulau Jawa bagian timur setiap tahunnya mengalami perubahan pembangunan yang cukup signifikan baik dari segi pengembangan, pemeliharaan dan pembaharuan yang bertujuan untuk memperlancar akses di setiap wilayahnya. Pembangunan di Kota Surabaya sendiri cukup menyita perhatian dalam skala nasional bahkan dunia, hal tersebut terbukti dengan adanya penghargaan-penghargaan yang diterima Kota Surabaya di bawah kepemimpinan Ibu Tri Rismaharini atas keberhasilannya dalam membangun Kota Surabaya.

Berbicara tentang pembangunan sendiri, di Kota Surabaya pembangunan infrastruktur sudah diatur dan direncanakan dalam Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) yang sudah disusun pada awal pemerintahan kota berlangsung. Penyusunan RTRW ini digunakan untuk mengatur pembangunan agar dapat merata dan dapat tepat sasaran sesuai dengan kebutuhan di setiap tahunnya. Pembangunan infrastruktur dalam proses perencanaannya lebih mengarah pada urgensi yang ada atau bahkan mengikuti rencana yang bersifat dan berskala lebih besar seperti pembangunan infrastruktur nasional. Hal inilah yang membuat perencanaan RTRW sendiri harus dipersiapkan secara matang karena terkait dengan anggaran Pemerintah Kota Surabaya. Kepadatan penduduk yang kian bertambah menjadi salah satu problematika dan tantangan yang selalu hadir di setiap tahunnya mengingat keterbatasan lahan yang ada di Kota Surabaya.

Jalan Pandegiling yang terletak di kawasan tengah Kota Surabaya, kecamatan tegalsari, merupakan salah satu akses yang selalu padat dan ramai hampir di setiap waktunya. Jalan Pandegiling sendiri merupakan salah satu akses yang menghubungkan antara kawasan Surabaya Barat dan Surabaya Timur. Berdasarkan pengamatan dan hasil pantauan kepadatan dari sepanjang jalan ini hampir tidak pernah berhenti dari aktivitas warga Kota Surabaya, pagi hingga sore hari dipenuhi dengan kendaraan yang berlalu lalang untuk akses kawasan barat ke timur atau sebaliknya, kemudian di malam hari kawasan ini masih digunakan oleh pedagang kaki lima untuk menjajakan dagangannya, bahkan ketika dini hari di hantaran pinggir jembatan yang ada di jalan pandegiling digunakan untuk pasar bahan makanan seperti sayur dan buah.

Kawasan Pandegiling ini juga terdapat beberapa tempat usaha yang di miliki oleh warga sekitar sehingga di kawasan tersebut terdapat laju perekonomian yang cukup menghasilkan bagi warga sekitar. Karena tempatnya yang ramai banyak dikunjungi banyak orang, maka jalan Pandegiling banyak di incar oleh banyak masyarakat pendatang untuk di jadikan tempat tinggal dan usaha. Sementara itu tempat yang di gunakan merupakan aset lahan Pemerintah Kota Surabaya yang jelas melanggar Peraturan Pemerintah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Bangunan.

Pada tahun 2017 pemerintah Kota Surabaya mulai bergerak untuk melakukan pelebaran jalan yang mengharuskan pembongkaran bangunan liar yang ada di sepanjang jalan pandegiling di sisi timur. Pembongkaran bangunan liar ini pada awalnya cukup banyak mendapatkan pro dan kontra, pasalnya tidak sedikit bangunan liar yang sudah berdiri di sempadan jalan tersebut merupakan bangunan permanen dari warga yang banyak digunakan untuk usaha dagang. Pemerintah Kota Surabaya pada akhirnya tetap melakukan pembongkaran karena memang tanah tersebut merupakan tanah asset milik Pemerintah Kota Surabaya. Pelebaran jalan ini dilakukan sesuai dengan Rencana Detail Tata Ruang Kota yang telah di terbitkan oleh walikota Tri Rismaharini yang sudah digagas dan ditetapkan oleh walikota sebelumnya Bambang Dwi Hartono. Pelebaran jalan tersebut memakan lahan hingga 7 meter yang mana 4 meter untuk penambahan jalan dan 3 meter sisanya digunakan untuk pedestrian. Hal tersebut sebagaimana disebutkan dalam berita di bawah ini:

Suarasurabaya.net*|Pembongkaran bangunan untuk fungsi jalan di Jalan Pandegiling Barat Surabaya, Senin (10/7/2017) untuk mendukung arus lalu*

lintas dari Surabaya Barat ke Surabaya Timur serta sebaliknya. Pembongkaran bangunan liar di Jalan Pandegiling Barat Surabaya ini menjadi akan menambah lebar lahan menjadi 7 meter. Namun, tidak seluruhnya berfungsi sebagai jalan.

Irvan Wahyu Dradjat Kepala Dinas Perhubungan Kota Surabaya mengatakan, selain untuk jalan, lahan dari bangunan yang dibongkar juga untuk pedestrian. "Dari tujuh meter itu, tiga meter untuk jalan. Sisanya empat meter untuk pedestrian," ujarnya kepada suarasurabaya.net di Jalan Pandegiling. Pelebaran Jalan Pandegiling ini, untuk mendukung aksesibilitas kendaraan dari barat, baik dari Tandes maupun Banyu Urip yang saat ini sudah lebih lebar dengan box culvert. "Ini untuk menjaga supaya kapasitas jalan ini menerus sampai ke arah Jalan Sulawesi atau Gubeng. Pada intinya ini untuk menambah kapasitas jalan untuk kelancaran dari Surabaya Barat ke Timur," ujarnya. Penambahan kapasitas jalan untuk jalur dari Barat ke Timur ini seiring dengan rencana Pemkot Surabaya membangun Jembatan Ratna di Jalan Ratna.

Akses jalan dari barat ke timur ini, menurut Irvan memang masih terkendala di sekitar Jalan Sulawesi. Bottle neck yang menyebabkan kepadatan lalu lintas terjadi di Jembatan Jalan Sulawesi.

Pekot Surabaya sudah merencanakan untuk melakukan pelebaran Jembatan Sulawesi. Namun, kata Irvan, pengerjaan ini akan berlangsung secara bertahap.

"Pengerjaannya paralel ya. Mana dulu yang selesai dikerjakan, kemudian yang lain akan dilanjutkan," katanya. (den/iss/tok)

Sumber : Perdana, Denza. 10 Juli 2017. Pelebaran Jalan Pandegiling Surabaya untuk Mendukung Arus Barat ke Timur. m.suarasurabaya.net. internet (diakses pada 16 Juli 2018)

Jawapos, edisi 26 maret 2017 ||WARGA dan pedagang di sepanjang Jalan Pandegiling sisi utara harus siap-siap pindah. Sebab, jalan yang menjadi penghubung koridor barat-timur itu akan dilebarkan.

Sesuai skenario pemkot, Jalan Banyu Urip yang berakhir di pertigaan Pasar Kembang akan disambung dengan Jalan Pandegiling yang menuju ke timur. Jalan itu membentang menuju jembatan Jalan Sulawesi, masuk ke Jalan Kertajaya, hingga menuju Kampus Institut Teknologi Sepuluh Nopember (ITS).

Karena itu, badan Jalan Pandegiling bakal dilebarkan. Sebagian jalan tersebut masih terdiri atas dua lajur selebar 9 meter. Di jalur kembar dekat perempatan Jalan Urip Sumoharjo, jalan masih memiliki lebar 14 meter.

Kabid Jalan dan Jembatan Dinas PU Bina Marga dan Pematuan (DPUBMP) Surabaya Ganjar Siswo Pramono mengungkapkan, dibutuhkan ruas yang lebih lebar untuk mendukung peran Jalan Pandegiling sebagai penyambung koridor barat dan timur. "Rencananya, ada 40 meter rumija (ruang milik jalan, Red)," katanya. Perhitungan itu mengacu pada rencana detail tata ruang kota (RDTRK) yang baru-baru ini diterbitkan. Pelebaran

Jalan Pandegiling akan dilakukan secara menyeluruh. "Memang harus dilebarkan semua," ucapnya.

Sumber: Redaksi. Edisi 26 Maret 2017. *Lebar Pandegiling Jadi 40 Meter*. Jawa Pos. *Press Reader*. (diakses melalui Internet pada 16 Juli 2018)

Proses pelebaran jalan tersebut berlangsung sekitar 6 bulan karena harus dilakukan proses penggusuran terlebih dahulu dan pemasangan *box culvert* untuk aliran pembuangan air yang langsung mengarah kepada anak sungai di hantaran jalan pandegiling. Proses pelebaran ini sedikit mengalami keterlambatan dari target pemerintah Kota Surabaya yang ditargetkan sebelum akhir tahun 2017 proses pembebasan lahan dan pemasangan *box culvert* sudah rampung, namun pada kenyataannya tahap tersebut baru bisa diselesaikan pada awal tahun 2018.

Sebelum proses pembongkaran terhadap bangunan yang menempati lahan milik pemerintah Kota Surabaya tersebut, Pemkot sendiri sudah memberikan surat edaran untuk proses sosialisasi kepada warga yang telah menempati kawasan pandegiling ini. Sosialisasi ini dilakukan oleh Pemkot dengan tujuan agar warga yang menempati tidak kaget dan mengerti bahwa tanah yang selama ini ditempati adalah milik Pemerintah Kota Surabaya. Hal ini pun juga menjadi salah satu wacana yang diminta khusus oleh Wakil Ketua Komisi B DPRD Kota Surabaya, Buchori Imron kepada Pemkot Kota Surabaya karena memang proses sosialisasi ini harus tetap dilaksanakan dan nantinya dapat menjadi landasan awal untuk proses pengerjaan pembongkaran bangunan dan juga pelebaran jalan, pasalnya jumlah bangunan yang akan dibongkar tidaklah sedikit, tercatat ada hingga 75 bangunan yang harus dibongkar agar dapat memenuhi kriteria RTRW Kota Surabaya. (Red. 2017. www.beritajatim.com)

Implementasi pelebaran jalan di kawasan pandegiling ini merupakan salah satu solusi yang tengah dikerjakan dan digarap oleh pemerintah Kota Surabaya untuk mengatasi kemacetan akses dari kawasan Surabaya timur ke barat dan begitu juga sebaliknya. Kawasan Pandegiling ini merupakan salah satu kawasan yang ramai dan padat penduduk selain adanya pedagang kaki lima yang muncul pada malam hari, sisi utara jalan pandegiling banyak ditemukan bangunan liar yang notabene menggunakan lahan pemerintah. Sampai akhirnya dikeluarkannya kebijakan dari pemerintah Kota Surabaya untuk menggusur bangunan liar tersebut. Penggusuran ini dilakukan dengan adanya sosialisasi terlebih dahulu kepada penduduk yang menempatnya, prosesnya cukup memakan waktu karena tidak sedikit dari bangunan liar yang telah didirikan adalah bangunan permanen yang digunakan untuk berjualan.

Pemerintah Kota Surabaya menyiapkan anggaran kurang lebih 6 miliar untuk proses pelebaran jalan pandegiling tersebut dan proses lelang untuk pengerjaannya baru saja ditentukan pada bulan april 2018 sekaligus pemasangan sisa *box culvert* yang ada. Terdapat rentan waktu dari proses penggusuran lahan yang kemudian dilakukan pengurukan hingga pelaksanaan pelebaran jalan dan pembangunan pedestrian dilakukan, tercatat hampir 8 bulan renggang waktu tersebut membuat pedagang kaki lima yang sebelumnya tidak dapat berdagang di area tersebut kembali berdagang di kawasan Pandegiling yang mana malah memakan bahu jalan. Hal tersebut berkesan tidak teratur dan kurang adanya pengawasan dari Pemerintah Kota Surabaya. Hal ini sesuai dengan berita sebagai berikut:

Surabaya - Setelah hampir setahun mangkrak pasca ditertibkan, pengerjaan jalan di dua kawasan, yaitu di Jalan Pandegiling dan Jalan Simpang Dukuh direncanakan akan mulai dikerjakan bulan ini. Kepala Dinas PU Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya Erna Purnawati mengatakan pengerjaan akan dilakukan secara bertahap. "Hari ini mulai pengerjaan dengan pemasangan box culvert, karena kita batu dapat pemenang lelangnya," kata Erna saat dikonfirmasi detikcom, Selasa (24/4/2018).

Namun Erna menambahkan baru Jalan Pandegiling saja yang bisa digarap untuk saat ini. Untuk pengerjaannya sendiri, Erna mengatakan Pemkot mengalokasikan dana sebesar Rp 6 miliar. Dana itu akan digunakan untuk pelebaran jalan sepanjang enam meter, yang sebagian akan digunakan untuk jalur pedestrian atau pejalan kaki. "Akan kita lakukan secara bertahap karena anggaran fisiknya tidak mencukupi jika dilakukan sekaligus," ungkap Erna.

Sumber: Effendi, Zaenal. 24 April 2018. *Jalan Pandegiling Mulai di benahi dengan Anggaran Rp 6 Miliar*. Detiknews.com. Internet (diakses pada 16 Juli 2018)

Dinamika yang terjadi dari proses pelebaran jalan yang mana merupakan salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Surabaya ini menimbulkan banyak dampak dari berbagai sisi di mulai dari pengrusakan, relokasi warga, proses pembangunan, pengawasan, hingga renggang waktu pengerjaan menjadikan kajian kebijakan terkait infrastruktur di Kota Surabaya ini menarik untuk di teliti lebih lanjut. Pihak-pihak yang terkait dengan proses pembangunan ini menjadi salah satu kunci untuk mendeskripsikan proses pelaksanaan yang terjadi di Jalan Pandegiling Kota Surabaya jika dilihat dari segi kebijakan dimulai dari tahap penyusunan, implementasi hingga pengawasan yang dilakukan.

Secara spesifik pembangunan pelebaran jalan di kawasan jalan Pandegiling ini telah tertuang pada Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 12 tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya tahun 2014-2034 sebagai perubahan atas Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 3 tahun 2007. Dimana di

dalam Perda Kota Surabaya No.12 Tahun 2014 tersebut telah disempurnakan dan direvisi untuk kejelasan terkait dengan pembangunan tata ruang dan wilayah di Kota Surabaya. Kemudian berdasarkan regulasi tersebut pula ditetapkan pula Peraturan Walikota Surabaya No.4 Tahun 2016 tentang Peta Rincian Rencana Tata Ruang Kota Surabaya. Di dalamnya telah digambarkan bagaimana rincian pengembangan infrastruktur yang akan atau sudah dikerjakan oleh pemerintah Kota Surabaya sebagai wujud dari pembangunan dalam skala kota, daerah/provinsi, dan nasional.

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah disebutkan diatas, peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian mendalam yang kemudian menjadi bahan acuan untuk penulisan skripsi dengan judul **“Implementasi Program Pengembangan Jaringan Arteri Sekunder Jalan Pandegiling Kota Surabaya”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka didapat rumusan masalah yang akan dikaji yaitu : “Bagaimana Implementasi Program Pengembangan Jaringan Arteri Sekunder Jalan Pandegiling Kota Surabaya?”

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian yang akan di capai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dinamika kebijakan yang terjadi dalam proses pengembangan pelebaran jalan di kawasan Pandegiling Kota Surabaya.

2. Untuk mengetahui instrument dan proses implementasi pengembangan pelebaran jalan di kawasan Pandegiling Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Setelah penelitian ini penulis lakukan, penulis berharap beberapa manfaat yang muncul adalah sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Sebagai syarat memperoleh gelar sarjana pada program studi Ilmu Administrasi Negara/Publik FISIP UPN"Veteran" Jawa Timur dan juga mengintegrasikan hasil studi yang telah dilakukan oleh peneliti selama duduk di bangku perkuliahan.

2. Bagi Instansi

Sebagai bahan evaluasi terhadap temuan-temuan yang ada pada proses penelitian sehingga dapat memperbaiki implementasi dari program yang ada.

3. Bagi Universitas

Untuk menambah referensi dan literatur pada perpustakaan yang dapat digunakan sebagai kajian untuk penelitian yang sejenis khususnya pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur.