

Konstelasi Politik Kota dalam Kebijakan Reklame Di Surabaya

Allan Darmawan*

Abstrak

Skripsi ini membahas tentang wajah politik kota dalam kebijakan reklame di Surabaya dengan menggunakan pendekatan urban politics sebagai upaya melakukan pembangunan perkotaan. Dalam sengketa kebijakan reklame yang diambil oleh Pemkot Surabaya sebagaimana diangkat dalam penelitian ini, Latar belakang penelitian ini adalah munculnya perwali 56 & 57 yang menjadi titik awal sengketa yang menyebabkan resistensi dari DPRD Surabaya, pengusaha reklame kemudian membentuk sebuah rezim dengan kepentingan bersama untuk menolak perwali tersebut. subyek penelitian yang ada dalam penelitian ini yakni DPRD Surabaya, Pemkot Surabaya serta Pengusaha reklame yang ada di Surabaya. Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif dengan metode wawancara dalam melihat bagaimana dinamika politik kota di Surabaya. Kesimpulan penelitian ini adalah kebijakan Pemkot dalam perwali 56 & 57 menjadi perselisihan lantaran tidak dilibatkannya setiap pihak yang berkepentingan dalam keluarnya kebijakan tersebut. Keluarnya perwali 56 & 57 secara tiba-tiba mengabaikan politik akomodatif sebagaimana syarat untuk melakukan pembangunan perkotaan dalam pendekatan rezim. Terbentuknya rezim-rezim yang ada dalam sengketa politik kota ini menunjukkan bahwa intensitas konflik akan kepentingan-kepentingan yang tidak terakomodasi. Keluarnya perwali 70 & 71, setelah konstelasi politik yang terjadi di Surabaya, setidaknya menjadi jalan keluar dalam sengketa reklame Surabaya.

Kata kunci: reklame, sengketa, urban politics, rezim, politik akomodatif.

Abstraction

This thesis discusses the political face of billboards in the city of Surabaya in policy by using the approach of urban politics. In billboard dispute policy adopted by the Surabaya City Government, as raised in this study, the background of this research is the emergence regulatory major 56 & 57 being the starting point from Surabaya parliament, businessman billboard then established a regime with a common interest to reject it. This study used a qualitative research interview method in seeing how the political dynamics of the city in Surabaya. conclusion of this study is the policy of the City Government in regulatory major 56 & 57 to the dispute because not involve any interested party in the discharge policy. The release of 56 & 57 perwali sudden political ignore accommodating as qualified to undertake urban development in the approach rezim. the emergence regimes that exist in a political dispute this city shows that the intensity of the conflict of interests that would not be accommodated. The exit perwali 70 & 71, after political constellation in Surabaya, at least be a way out in a dispute over billboard Surabaya.

Keywords: advertisement, disputes, urban politics, regime politics accommodating.

* Mahasiswa S 1 Ilmu Politik FISIP, Universitas Airlangga, Surabaya

PENDAHULUAN

Otonomi daerah yang memberikan kewenangan dan kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangga mereka, hingga saat ini masih menjadi pembahasan yang ramai dan banyak dipilih oleh kalangan akademisi untuk melihat bagaimana permasalahan-permasalahan perkotaan berlangsung. Darisini, studi politik perkotaan menjadi kajian mendalam yang dirasa paling pas untuk melihat bagaimana kesuksesan penerapan otonomi daerah jika kita lihat dari sisi pembangunan perkotaan. Tentu saja, pembangunan perkotaan ini menyangkut pembangunan di bidang politik, ekonomi, social dan budaya.

Studi politik perkotaan sendiri merupakan kajian yang melihat lebih jauh bagaimana permasalahan-permasalahan di kota berlangsung. Tentu, asumsi dasar yang sangat relevan untuk menunjukkan bahwa pendekatan politik perkotaan merupakan salah satu pendekatan penting, yakni berkisar pada pemahaman bahwa banyak hal-hal penting yang akhirnya mempengaruhi konstelasi politik nasional, kondisi perekonomian suatu bangsa, hingga tak jarang berpengaruh besar terhadap tatanan system nilai dan budaya bangsa, berawal dari permasalahan yang ada di kota. Owens sendiri pernah mengemukakan bahwa kota mampu menjadi sebuah metafora akan sebuah sejarah ataupun masa depan dan membangun struktur tradisional atau sebuah ruang khusus untuk terjadinya sebuah kemungkinan yang revolusioner dan harapan yang lebih¹. Pernyataan ini untuk menunjukkan bahwa kota memiliki pengaruh yang besar, sedangkan sebuah pendekatan politik perkotaan memiliki andil yang besar dalam melihat kebijakan politik yang diambil para politisi ataupun kebijakan-kebijakan lainnya yang berhubungan dengan permasalahan perkotaan.

Secara lebih dalam, membahas tentang bagaimana kemudian salah satu penerapan otonomi daerah menyangkut pembangunan perkotaan berdinamika di dalam sebuah politik kota yang kemudian melibatkan peran

eksekutif dan legislatif pemerintahan, serta kalangan pengusaha dan masyarakat. Dimana secara spesifik, penelitian ini akan membahas secara panjang lebar terkait kebijakan pemerintah kota yang memutuskan untuk menaikkan pajak reklame melalui perwali 56 & 57 serta kemudian berubah menjadi perwali 70 & 71, yang dalam perjalanannya mengalami konstelasi politik yang sangat menarik dibahas melalui sebuah pendekatan politik di kota.

Pembahasan politik perkotaan sendiri sebenarnya adalah bagaimana pemerintah mengelola kota (sebagai pelayan publik), kemudian asumsi-asumsi apa yang mendasari pemerintah melakukan pilihan kebijakan perkotaan tertentu dan dampak yang ditimbulkan atas pilihan kebijakan. Dalam pembahasan yang lain, dikaji pula tentang keterlibatan elemen non-pemerintahan dalam politik perkotaan itu sendiri. Pendekatan ini secara khusus melihat bagaimana kemudian sebuah kebijakan diambil oleh pemerintah, bagaimana prosesnya, serta siapa saja aktornya, baik actor pemerintah maupun non-pemerintah.

Dalam permasalahan yang ada di Surabaya sendiri, yang mana hal ini kemudian menjadi pembahasan utama dalam penelitian ini, yakni terkait penetapan kenaikan tarif pajak reklame, merupakan salah satu permasalahan yang dapat dilihat dari pendekatan politik perkotaan. Kebijakan kenaikan tarif pajak reklame yang kemudian membawa pada suatu dinamika konflik dan sempat berwacana menjadi sebuah keputusan pemakzulan terhadap walikota Surabaya, pada hakekatnya merupakan sebuah problem perkotaan yang dipandang secara berbeda oleh actor-aktor perkotaan itu sendiri. Dimana disatu sisi terdapat kelompok yang memandang bahwa dengan adanya kebijakan kenaikan tarif pajak reklame akan mengatasi permasalahan reklame di Surabaya yang selalu berkutat pada keindahan kota dan kebutuhan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Sedangkan disisi yang lain terdapat beberapa kelompok yang melihat bahwa kebijakan ini merupakan kebijakan yang malah merugikan pemerintah kota, karena kota akan berpotensi

¹ Pernyataan Owen dalam *City Limits: Perspectives on the Historical European City*, yang mengungkapkan "the city can be a metaphor for history or futurity, and established traditional structure or a fluid space of evolutionary possibility and hopeful excess".

kehilangan sumber pendapatan daerah dari dunia periklanan. Selain itu, bagi kelompok ini, keputusan kelompok yang mengeluarkan kebijakan kenaikan tarif reklame, merupakan keputusan akan sebuah kebijakan yang menyalahi prosedur karena tidak melalui proses sharing dengan lembaga lain.

Dalam pembangunan ekonomi perkotaan sendiri, hadirnya kegiatan perdagangan dan jasa akan selalu membutuhkan sebuah ruang khusus untuk mempromosikan produk perdagangan ataupun jasa nya. Disinilah maka industry periklanan hadir, berkembang dan secara langsung berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi perkotaan. Dalam dunia periklanan, makin ramainya persaingan dalam perdagangan, pada perjalanannya memunculkan sebuah *private sign*, yakni pesan-pesan komersial berupa reklame. Reklame merupakan salah satu alat komunikasi visual dalam lingkungan perkotaan dengan menggunakan tanda-tanda atau *signage*. Sedangkan bentuk rancangan reklame sendiri sangat beragam, di luar kota terlihat *billboard* sepanjang tepi jalan hingga ke dalam kota berupa papan reklame, reklame layar (spanduk) sehingga reklame berbentuk kecil yang ditempelkan pada fasade bangunan. Daris inilah dunia periklanan berbentuk promosi reklame banyak diminati oleh para pelaku perdagangan, lantaran reklame sendiri dinilai mampu memberikan dampak keterpengaruhan bagi yang melihatnya sehingga hal tersebut dapat berbuah positif bagi pelaku perdagangan untuk mempromosikan dan menjual produk perdagangannya.

Pemasangan reklame dalam berbagai ukuran, bentuk dalam penggunaannya menimbulkan berbagai kontroversi. Pemasangan reklame yang banyak dan tidak teratur, menimbulkan kesan "kumuh" dan mengaburkan informasi yang akan disampaikan. Kekaburan informasi terjadi karena saling tumpang-tindihnya informasi yang terpampang. Konflik juga terjadi karena adanya perbedaan kepentingan antara *public sign* dan *private sign*.

Apa yang menjadi alasan Risma untuk menaikkan tarif pajak reklame sebagaimana dikemukakan diatas, mengingatkan penulis pada apa yang pernah dikemukakan oleh Gordon Cullen (1961) dalam *The Concise Townscape*, bahwa ia mengemukakan

keberatannya terhadap pemasangan iklan (reklame) di jalan. Ada empat hal yang ia kemukakan yang diantaranya yakni, *Pertama*, iklan tidak layak dan selanjutnya membahayakan keselamatan. *Kedua*, iklan mengeksploitasi penggunaan jalan dan masyarakat tidak ada pilihan lain selain memperhatikan iklan. *Ketiga*, iklan-iklan "mengasari" lingkungan publik dan menurunkan selera publik. *Keempat*, iklan mengalihkan perhatian pengendara kendaraan bermotor dan pengguna jalan (Cullen, 1961: 152).

Kebijakan kenaikan tarif reklame yang juga mendasar pada asumsi bahwa sejak delapan tahun terakhir pajak reklame di Surabaya tidak pernah mengalami kenaikan, dipandang oleh DPRD Surabaya dan para pengusaha reklame sebagai kebijakan yang terlalu dini untuk dilakukan, hal ini dikarenakan sosialisasi yang dirasa sangat singkat, hanya dalam waktu satu bulan saja kebijakan langsung diterapkan. DPRD Surabaya pun menuding bahwa kebijakan yang menaikkan tarif pajak hingga 300% tersebut merupakan salah satu langkah intervensi antara Pemerintah Kota dengan para investor-investor reklame besar untuk mematikan pasar reklame di Surabaya agar dapat dimonopoli dengan mudah (Vely Kazu 2011, diakses 03/09/2012).

Dalam perjalanannya, dinamika politik yang terjadi terkait permasalahan kenaikan tarif pajak reklame ini berkembang menjadi sesuatu yang panas. Terkait akan kepentingan yang begitu besar yang ada dalam permasalahan ini, sebut saja adanya isu yang mengemukakan bahwa terdapat relasi simbiosis mutualisme antara pengusaha dan beberapa kalangan DPRD Surabaya, dan bahkan adanya isu yang menyebutkan bahwa beberapa politisi DPRD Surabaya sendiri merupakan pengusaha reklame, maka menjadi sangat wajar jika kemudian permasalahan ini sering menjadi headline di sejumlah media lokal maupun nasional. Selain itu, keseriusan DPRD Surabaya melihat permasalahan ini ditunjukkan dengan sikap DPRD yang kemudian menggunakan hak interpelasi mereka terhadap kebijakan kenaikan tarif reklame kepada pejabat pemerintah kota. Tak hanya itu, DPRD Surabaya juga membentuk panitia khusus yang mencari data dan fakta kenapa kemudian kebijakan kenaikan tarif tersebut dilakukan. Setelah menggunakan hak interpelasi dan membentuk

pansus, DPRD Surabaya kemudian pada akhirnya memutuskan untuk memakzulkan walikota Risma dari kursi walikota Surabaya.

Selanjutnya, pada tanggal 28 Desember 2010 Perwali nomor 56 dan 57 direvisi menjadi Perwali nomor 70 dan 71. Menurut Kabid Pendapatan Pajak Dinas Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Pemkot Joestamadi yang mengungkapkan bahwa terdapat beberapa aturan yang berubah terkait dengan kenaikan pajak reklame, diantaranya adalah pengklasifikasian ukuran reklame yang semula hanya tujuh kini menjadi 12 jenis dan kenaikan pajak reklame rata-rata hanya sebesar 3%, dimana untuk reklame yang berukuran besar ($\pm 50 \text{ m}^2$) mengalami kenaikan pajak hingga mencapai 200% dan untuk reklame yang berukuran kecil, sedang, atau menengah mengalami penurunan pajak yang sama yaitu sebesar 30%. Nilai ini sangat merosot jauh apabila dibandingkan dengan perwali nomor 56 dan 57 yang kenaikan pajaknya rata-rata sebesar 38%. Peristiwa Perwali ini dilakukan karena banyak pihak yang merasa tidak setuju dengan Perwali sebelumnya. Pada tanggal 8 Desember 2010 (Vely Kazu 2011, diakses 03/09/2012), khususnya kalangan DPRD Surabaya.

Pada dasarnya, pembangunan politik perkotaan akan selalu berputar pada dua proses utama yakni proses social politik dan proses ekonomi. Dalam proses social politik sendiri, pembangunan kota banyak ditentukan dari bagaimana aktor-aktor perkotaan melakukan tawar-menawar dalam kerangka social politik dengan kelompok lainnya untuk menentukan pembangunan yang dirasa paling pas bagi kota. Sedangkan proses ekonomi sendiri melihat bahwa pembangunan perkotaan merupakan murni sebuah upaya yang dilakukan oleh kelompok-kelompok terkait dengan berprinsip pada hukum-hukum ekonomi.

Dalam kasus reklame yang ada di Surabaya, tentu penulis melihat bahwa model social politik dirasa paling mampu untuk menjelaskan bagaimana proses pembangunan politik perkotaan ini berlangsung. Secara lebih detail, pendekatan *urban politics* sendiri kemudian terbagi kedalam beberapa cara pandang sebuah politik perkotaan yang melihat dan memahami proses social politik pembangunan politik perkotaan. Darisini lah penelitian ini menjadi sangat menarik untuk dikaji, dalam pendekatan

urban politics sendiri setidaknya terdapat beberapa teori yang diantaranya yakni teori Pluralist, Teori Elit dan Mesin Pertumbuhan, dan yang terakhir yakni Teori Rejim. Dalam kasus politik perkotaan yang berlangsung di Surabaya berkaitan fenomenakebijakan kenaikan tarif pajak Reklame, penulis lebih mengkhususkan analisisnya menggunakan teori Rejim.

PEMBAHASAN

Memahami kasus kebijakan kenaikan tarif pajak reklame di Surabaya melalui sudut pandang pendekatan politik di kota, menjadi sebuah pisau analisis yang paling pas untuk menunjukkan bagaimana sebuah proses pembangunan perkotaan, tidak hanya dilihat dari bagaimana pemerintah kota melakukan fungsi pengelolaan kota (pelayanan publik) secara normatif, namun juga bagaimana proses itu berlangsung melalui interaksi-interaksi antar para pihak yang kadang "tabu" disebutkan secara gamblang. Dalam sebuah proses pembangunan kota, pendekatan politik di kota menunjukkan kepada kita, bahwa terdapat proses-proses yang wajib dilakukan oleh pemerintah kota sehingga pembangunan perkotaan dapat berjalan secara efektif bagi tujuan akhir pembangunan kota yang mencita-citakan hadirnya kesejahteraan bagi elemen-elemen dalam sebuah perkotaan.

Kasus kebijakan kenaikan tarif pajak reklame di Surabaya, penulis lebih memilih untuk menggunakan salah satu pendekatan yang ada dalam sudut pandang politik di kota, yakni pendekatan Regime Theory. Terlihat secara nyata bahwa kasus kebijakan kenaikan tarif pajak reklame ini melibatkan pihak-pihak yang tidak hanya berasal dari elemen pemerintahan, namun juga menjadikan elemen non-pemerintahan seperti pengusaha sebagai objek langsung dan yang paling merasakan dampak sangat besar dalam kasus ini.

Teori Rezim yang mensyaratkan hadirnya sebuah interaksi kerjasama antara pemerintah dan elemen non-pemerintahan dalam setiap wacana pembangunan perkotaan, menjadi sebuah acuan bagi keluarnya sebuah kebijakan perkotaan yang dikeluarkan oleh pemerintah kota agar mampu mengakomodasi segala kepentingan yang ada. Kepentingan yang tidak hanya dimiliki oleh pemerintah itu sendiri maupun juga kepentingan dari elemen-elemen non-pemerintahan. Dalam kasus kebijakan

kenaikan tarif pajak reklame, maka menjadi sebuah syarat mutlak jika sebuah kebijakan perkotaan harusnya melibatkan kapasitas elemen non pemerintahan, sehingga efektifitas dari sebuah kebijakan yang mengarah pada pembangunan perkotaan tersebut dapat berhasil.

Yang terjadi di Surabaya, terbitnya perwali 56 & 57 menjadi sebuah bukti bahwa minimnya atau bahkan tidak adanya interaksi akomodatif yang dilakukan oleh pihak pemerintah kota Surabaya dalam hal ini, terhadap pihak yang merasakan dampak dari terbitnya perwali tersebut, yakni pengusaha, hanya akan membawa pada sebuah kondisi dimana pembangunan perkotaan malah akan terhambat dan terancam gagal.

Sebagaimana yang banyak diuraikan dalam sebelumnya, resistensi yang muncul terhadap terbitnya perwali ini bukanlah sebuah hal yang aneh jika kita mengacu pada pendekatan rezim. Hal ini terjadi, karena sebuah kebijakan kota yang diambil tanpa menggabungkan kapasitas berbagai pihak, hanyalah akan membawa pada sebuah kegagalan pembangunan kota yang dibawa oleh kebijakan tersebut. Terbukti, bahwa hadirnya resistensi perwali 56 & 57 muncul tidak hanya dari pihak non-pemerintah yang paling dirugikan, yakni pengusaha, namun juga dari pihak pemerintah itu sendiri, yakni kalangan legislatif Surabaya.

Teori rezim yang juga sering disebut sebagai teori Neo-Pluralist, mengemukakan bahwa dalam sebuah tatanan masyarakat dan pemerintahan kota, akan muncul fragmentasi-fragmentasi dan desentralisasi kekuasaan diantara kelompok-kelompok yang berbeda. Dalam tatanan negara Indonesia yang kini menganut sistem desentralisasi semenjak reformasi bergulir, fragmentasi dan desentralisasi kekuasaan ini dapat kita lihat dalam struktur pemerintahan yang ada. Tidak hanya mendesentralisasi kekuasaan pusat kepada daerah secara umum, namun dalam susunan pemerintah daerah yang ada, di bentuknya pemerintahan provinsi yang dikepalai oleh seorang Gubernur dan dibentuknya DPRD Jatim sebagai lembaga legislatif Jatim, serta hadirnya pemerintahan kota/kabupaten yang kemudian dipimpin oleh seorang walikota/bupati dan DPRD kota/kabupaten sebagai legislatif kota/kabupaten,

menunjukkan bahwa fragmentasi dan kekuasaan di pemerintahan lokal sangat lah beragam. Hal ini juga ditambah dengan semakin kuatnya posisi/kekuasaan dari setiap fragmentasi tersebut di era saat ini, lantaran sistem pemilihan yang ada menganut sistem pemiliha secara langsung. Selain itu, Fragmentasi di pihak-pihak non-pemerintahan juga tidak luput dalam pembahasan ini, dimana dalam kasus kebijakan kenaikan tarif pajak reklame, peneliti melihat bahwa pengusaha menjadi satu-satunya elemen non-pemerintahan yang berkepentingan dalam kasus ini.

Pada prinsipnya, dengan semakin kompleksnya fragmentasi-fragmentasi yang ada dalam pemerintahan dan masyarakat lokal, maka proses pembuatan kebijakan akan selalu mengalami proses yang panjang jika ingin berhasil. Hal ini lantaran, proses untuk mengakomodasi kepentingan dari setiap kapasisitas eleman yang ada, membutuhkan waktu yang tidak sedikit karena harus berinteraksi dengan segala fragmentasi lapisan yang ada.

Kasus kebijakan kenaikan tarif pajak reklame melalui perwali 56 & 57 di Surabaya ini, mengalami konflik yang sangat tajam, karena dalam sudut pandang teori rezim, keluarnya kebijakan perwali 56 & 57 dilakukan terlalu cepat, tanpa adanya proses interaksi mengakomodasi kepentingan dari setiap pihak yang nantinya dikenai dampak dari kebijakan tersebut. Dalam temuan data penulis, perwali yang terbit pada tanggal 29 Oktober 2010 ini diakui oleh beberapa pihak dari DPRD Surabaya dan pengusaha reklame Surabaya keluar secara tiba-tiba.

Teori rezim yang juga mengadaptasi beberapa pemikiran teori pluralis, diantaranya bahwa setiap fragmentasi kelompok yang ada di pemerintahan dan masyarakat lokal ini memiliki sumber daya yang dibutuhkan untuk pencapaian mempengaruhi kekuasaan, maka benturan resistensi yang ada dari keluarnya perwali 56 & 57 sebagai sebuah kasus, berpotensi besar melibatkan aktor-aktor / pihak-pihak serta kepentingan politik secara dominan daripada kepentingan/isu awal yang dibawa dalam kasus ini. Setidaknya, benturan resistensi tersebut akan lebih banyak menampakkan kepentingan-kepentingan politik secara lebih dominan dari pada kepentingan ekonomi ataupun kesejahteraan

masyarakat secara umum.

Begitu beragamnya fragmentasi yang ada dalam sebuah pemerintahan lokal dalam hal ini, dimana kelompok-kelompok yang muncul sebagai syarat demokrasi diantaranya yakni Pemprov, DPRD Prov, Pemkot/kab dan DPRD Kota/Kab memberikan sebuah sumbangan pemikiran baru bagi pendekatan teori rezim. Dari sini, peneliti melihat bahwa teori rezim yang menitik beratkan pada kerjasama dan koordinasi antara pemerintah, market/pasar, dan civil society/masyarakat, perlu mengalami proses elaborasi riil dalam melihat pola koordinasi yang ada dalam sektor pihak pemerintah. Lebih lanjut peneliti melihat, bahwa sebelum proses koordinasi antara pihak/aktor pemerintahan dan non-pemerintahan berlangsung, maka koordinasi dan kerjasama pada tahap intern pemerintah lokal itu sendiri harusnya sudah selesai sehingga efektifitas pembangunan perkotaan berhasil berlangsung.

Dalam kasus kebijakan kenaikan tarif pajak reklame Surabaya sendiri, koordinasi antar elemen pemerintah lokal, khususnya Pemerintah Kota Surabaya dan DPRD Surabaya mengalami ke"mandeg"an komunikasi politik yang menyebabkan munculnya konflik kelembagaan sehingga pembangunan perkotaan menjadi terhambat. Dalam konflik ini terlihat betul, bahwa pemerintah kota kurang mampu melakukan komunikasi yang baik dengan pemerintah DPRD Surabaya. Meskipun perwali merupakan hak prerogatif dari seorang walikota, namun proses komunikasi untuk menyamakan pandangan dan kepentingan perlu dilakukan dalam sudut pandang politik di kota. Koordinasi ini seharusnya menjadi kewajiban dalam kasus kebijakan kenaikan tarif pajak reklame, mengingat peraturan yang sifatnya lebih tinggi, yakni perda, tengah di godok oleh kedua belah pihak.

Dinamika politik lokal yang memiliki intensitas sangat tinggi dalam kasus kenaikan kebijakan tarif reklame membuat perwali 56 & 57 berumur tak lebih dari dua bulan. Pada 28 Desember 2010, pemerintah kota Surabaya kemudian mengeluarkan revisi perwali tersebut menjadi perwali 70 & 71. Cerita dibalik keluarnya perwali 70 & 71 memiliki perbedaan dengan keluarnya perwali 56 & 57 jika dilihat dari pendekatan teori rezim. Namun sebelum membahas lebih dalam terkait analisis teori

rezim dari keluarnya perwali 70 & 71, peneliti melihat konstelasi politik dalam isu kebijakan kenaikan tarif pajak reklame ini menjadi sesuatu yang juga perlu dibahas dan di analisis melalui teori rezim dalam bingkai impact politik kota yang lebih luas.

Politik kota yang memiliki tujuan pembangunan perkotaan, pada akhirnya dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan dan konstelasi politik lokal yang terjadi dalam permasalahan perkotaan, tak terkecuali konstelasi politik intern partai. Setidaknya, dinamika politik lokal ini mempengaruhi bagaimana kemudian arah kebijakan politik kota akan berjalan dan berinteraksi. Karena pada kenyataannya, konstelasi politik atas nama kepentingan rakyat yang dibawa oleh semua elemen dalam penelitian ini, dengan pula mengklaim sebagai sebuah kepentingan yang mengarah pada kepentingan pembangunan perkotaan, akhirnya juga tidak bisa lepas dari kepentingan-kepentingan politik praktis secara riil.

Gencarnya serangan terhadap walikota Risma oleh rezim penolak kebijakan kenaikan tarif pajak reklame yang di komandani oleh DPRD Surabaya, membuat posisi walikota saat itu berada pada posisi yang sangat kritis. Wacana impeachment yang bergulir dalam konstelasi politik Surabaya, memberikan sebuah pemahaman baru, bahwa politik kota yang bertujuan pada pembangunan perkotaan, mampu melahirkan konstelasi politik yang berdampak bagi konstelasi politik secara luas. Dukungan yang diberikan oleh Mendagri dan Pemprov Jatim melalui Gubernur Soekarwo menunjukkan bahwa terdapat kepentingan yang lebih luas untuk mencegah terjadinya "efek domino" terhadap konstelasi politik Nasional.

Dalam perwali 70 & 71, teori rezim melihat bahwa pemerintah kota Surabaya telah setidaknya melakukan praktek akomodatif terhadap elemen-elemen lain yang berkepentingan dalam kasus kebijakan kenaikan tarif pajak reklame di Surabaya. Hal ini jauh berbeda ketika perwali 56 & 57 dikeluarkan. Perubahan perwali 70 & 71 ini juga diyakini merupakan desakan dari berbagai pihak terhadap perwali sebelumnya yang menaikkan tarif pajak reklame hingga 400%.

Sebagaimana dikemukakan, bahwa keluarnya perwali 70 & 71 merupakan kebijakan yang terbentuk dari adanya

akomodasi dari Pemkot terhadap pihak yang dikenai kebijakan ini, yakni pengusaha reklame. Hal ini merupakan sebuah kemajuan, karena keberhasilan pembangunan perkotaan dalam pendekatan teori rezim mensyaratkan adanya koordinasi dan kerjasama terhadap aktor pemerintahan dan non-pemerintah.

Berbeda dengan ketika perwali 56 & 57 dikeluarkan, rezim atau kelompok yang paling mempengaruhi berubahnya perwali tersebut menjadi perwali 70 & 71 selain Soekarwo selaku gubernur Jatim sebagaimana dimandati oleh Kemendagri, juga hadir dari kontribusi pengaruh pengusaha.

Secara umum, hubungan DPRD Surabaya dan pengusaha reklame dalam teori rezim bisa dilihat sebagai sebuah rezim yang terbentuk dari adanya kesamaan kepentingan. Pengusaha reklame sendiri, sebagaimana diungkapkan informan dalam penelitian ini, hubungan antara mereka (pengusaha) dan DPRD Surabaya selaku bagian dari pengambil kebijakan, merupakan sebuah keharusan bagi mereka untuk mampu mempertahankan usaha mereka agar tetap berjalan. Tidak hanya dalam usaha reklame, semua usaha pasti akan memerlukan hubungan yang mampu menjadi jalur aspirasi mereka untuk menyampaikan kepentingan-kepentingan mereka.

Hubungan yang kemudian membentuk rezim seperti ini sifatnya informil, dimana tidak ada hitam dan putih yang mampu menjamin pasti bahwa hubungan tersebut benar-benar ada. Hal ini, berbeda jauh dengan struktur hierarki yang ada di pemerintahan yang sifatnya lebih formal. Sebagaimana prinsip informal yang dibawainya, maka tak salah jika dalam teori rezim, hubungan semacam ini terbentuk menjadi sebuah rezim/kelompok yang menekankan menekankan kerjasama dan membangun jaringan yang berbasis pada kepentingan bersama. Lebih jauh, hubungan informal semacam ini memiliki tujuan untuk mendapatkan beberapa imbalan ekonomi, politik atau sosial atas keterlibatan diantara pihak tersebut.

Imbalan atas hubungan yang terjalin, merupakan sebuah hal yang wajar dalam prinsip rezim semacam ini. Di semua daerah dan kasus, hubungan antara pengusaha dan elit politik memang tidak akan bisa dilepaskan, hal ini dikarenakan kedua belah pihak memiliki kepentingan-kepentingan masing-masing yang

mengharuskan mereka untuk menjalin rezim tersebut. Dalam banyak kasus pula, sebagaimana kasus kenaikan kebijakan tarif pajak reklame yang erat menunjukkan adanya hubungan antar pengusaha reklame dan DPRD Surabaya, hadirnya kepentingan yang sangat sensitive inilah yang membuat kedua belah pihak seringkali menolak akan adanya keterkaitan kepentingan diantara mereka. Hanya segelintir kasus, yang akhirnya muncul di permukaan dan menunjukkan rezim elit politik dan pengusaha ini ada dan berlangsung, sebagaimana kasus wisma atlet dan hambalang yang saat ini menjadi hot issue nasional.

Rezim yang terbentuk di konstelasi politik lokal Surabaya, merupakan sebuah realitas yang sebelumnya telah dikemukakan oleh teori Rezim. Hadirnya segelintir orang yang memiliki kontrol terhadap sumberdaya kehidupan perkotaan, dilihat oleh peneliti dalam kerangka yang lebih luas, bahwa segelintir orang atau bahkan kelompok tertentu diyakini tidak akan mampu memegang kekuasaan secara penuh, dan memilih untuk membentuk sebuah rezim yang terdiri dari elit-elit lintas kepentingan maupun kelompok-kelompok lintas kepentingan. Lahirnya rezim ini merupakan sebuah jawaban atas tuntutan untuk membangun sebuah koalisi yang wajib dibentuk bagi setiap aktor/kelompok yang hendak mempengaruhi kebijakan perkotaan, dan bahkan bagi pemerintah itu sendiri.

Sebuah rezim, sebagaimana diungkapkan oleh Judge, Stoker, dan Wolman (1995), tidak akan berakhir hanya ketika isu yang dibawa selesai. Namun, rezim akan diakhiri ataupun dilanjutkan kembali ketika kemudian terdapat isu lain yang memiliki peluang untuk melanjutkan keberhasilan dari sebuah rezim tersebut. Hal ini terjadi di Surabaya, ketika pada awalnya isu yang ada pertama adalah isu terkait pembangunan tol tengah kota dan dilanjutkan dengan isu kebijakan kenaikan tarif pajak reklame Surabaya. Keterkaitan isu dua isu inilah yang dilihat oleh penulis sebagai sebuah contoh dari rezim-rezim lokal yang bermunculan di konstelasi politik Surabaya.

KESIMPULAN

Dengan dikeluarkannya Perwali 56 & 57, memunculkan sikap kotra dari berbagai pihak. Mayoritas DPRD Surabaya yang juga awalnya kontra terhadap kebijakan ini berkepentingan

untuk menolak Perwali tersebut diterapkan di Surabaya. Dalam interaksi yang terjadi, DPRD Surabaya mengeluarkan hak angket, hak interpelasi dan membentuk pansus pajak hingga kemudian mewacanakan pemberhentian terhadap Walikota Surabaya. Sebagaimana kepentingan yang ada dalam temuan data penelitian ini, hadirnya relasi antara DPRD Surabaya dengan pengusaha reklame yang merasa dirugikan oleh Perwali tersebut menjadi salah satu kepentingan yang melatarbelakangi sikap DPRD Surabaya. Selain itu, hadirnya beberapa elit DPRD Surabaya yang juga merupakan rekanan pengusaha reklame dan juga pengusaha reklame itu sendiri membuat kepentingan dalam sikap penolakan DPRD Surabaya menjadi sangat wajar. Interaksi kepentingan dalam kebijakan Perwali ini juga memiliki aroma politis yang sangat kental, mengingat munculnya temuan data yang menunjukkan bahwa terdapat kepentingan-kepentingan tertentu dari salah satu kekuatan yang ada di DPRD Surabaya untuk menggulingkan Walikota dan menggantikannya.

Pemkot yang tidak melakukan politik akomodatif terhadap kepentingan seluruh lapisan yang ada, sehingga kemudian tiba-tiba mengeluarkan Perwali 56 & 57, membuat rezim-rezim baru bermunculan di politik lokal Surabaya terkait sengketa reklame Surabaya. Rezim-rezim yang bermunculan ini yakni koalisi antara pengusaha reklame dengan DPRD Surabaya yang sangat keras menolak kebijakan Walikota tersebut. Selain rezim pengusaha dan DPRD Surabaya, dalam perjalanannya Kemendagri dan Pemprov Jatim seakan menjadi rezim baru yang turut campur dalam politik lokal Surabaya.

Hadirnya Perwali 70 & 71 lebih menunjukkan politik akomodatif mulai dilakukan oleh Pemkot. Hal ini tidak terlepas dari konstalasi panas dan singkat yang terjadi selama bergulinya Perwali 56 & 57, dimana penolakan keras terhadap Perwali yang membuat pajak reklame naik hingga 400% ini terus berlangsung. Keluarnya Perwali 70 & 71 yang hanya membuat pajak tarif pajak reklame naik hingga 3%, menjadi semacam contoh keberhasilan Pemkot dilihat dari sudut pandang politik di kota melalui teori rezim, hal ini merupakan sebuah kemajuan yang signifikan dalam proses pembangunan perkotaan

dibandingkan proses keluarnya Perwali 56 & 57 yang tidak mencerminkan politik akomodatif dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Fenomena sengketa reklame di Surabaya dari perspektif Teori Rezim menunjukkan bahwa kerjasama antar pihak pemerintah dan non-pemerintah dalam politik kota yang bertujuan akan pembangunan kota menjadi sebuah kewajiban yang harus dilakukan oleh kedua belah pihak jika menginginkan pembangunan perkotaan tersebut berhasil. Pentingnya kerjasama ini, mengharuskan pemerintah, sebagaimana kasus sengketa reklame di Surabaya, untuk melakukan politik akomodatif terhadap berbagai pihak, khususnya pelaku bisnis di perkotaan. Keluarnya Perwali 56 & 57 sendiri dapat menjadi bukti bahwa kegagalan pembangunan perkotaan dengan ditandai munculnya resistensi negatif dari berbagai pihak, lantaran *"tips"* (usulan/tawaran) dari teori rezim yang menekankan hadirnya kerjasama aktor/kelompok pemerintahan dan aktor/kelompok non pemerintahan tidak dilaksanakan.

Ketika kemudian Perwali 70 & 71 dikeluarkan, sekali lagi terlihat bahwa pentingnya perspektif Teori Rezim yang menekankan kerja sama antara berbagai pihak. Fenomena ini dapat menjadi bukti bahwa perspektif tersebut dapat menuntun ke arah pembangunan perkotaan yang berhasil. Keluarnya Perwali 70 & 71 yang sedikit banyak melibatkan peran dari berbagai pihak sebagaimana temuan data dalam penelitian ini, dapat menjadi sebuah contoh yang baik dalam proses pembangunan kota, khususnya dalam setiap kebijakan pembangunan perkotaan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota.

SARAN

Pembangunan perkotaan pada prinsipnya akan selalu berdampak pada seluruh elemen masyarakat yang ada dalam sebuah kota. Tidak hanya pemerintah, masyarakat dan pengusaha harus mampu untuk bekerja sama merumuskan sebuah pembangunan yang mengakomodasi seluruh kepentingan lapisan perkotaan dengan tetap berorientasi pada kepentingan yang lebih luas. Sikap Pemerintah Kota yang mulanya menunjukkan kecerobohan dalam mengeluarkan kebijakan kenaikan tarif pajak reklame tanpa adanya sebuah proses pelibatan

elemen-elemen lain, pada kenyataannya malah melahirkan sebuah persengketaan. Kondisi ini, pada akhirnya hanya akan menghambat proses pembangunan perkotaan.

Pemerintah Kota seharusnya paham, bahwa permasalahan perkotaan tidak bisa hanya dilakukan melalui jalur birokratis administratif yang berpangkal pada peraturan-peraturan yang bisa dengan mudah dikeluarkan, namun proses penyusunan kebijakan yang pada akhirnya membutuhkan komunikasi politik yang baik menjadi sebuah kewajiban dalam sebuah kebijakan pembangunan perkotaan. Kebijakan yang melibatkan hadirnya elemen-elemen lain, sehingga lahir sebuah interaksi dan komunikasi yang baik akan memberikan dampak positif terhadap pembangunan perkotaan. Keluarnya revisi Perwali reklame merupakan sebuah sedikit kemajuan politik yang dilakukan oleh Pemerintah Kota dalam prosesnya melakukan politik akomodatif terhadap seluruh lapisan yang ada di perkotaan. Namun, secara umum, Pemerintah Kota Surabaya masih perlu meng-*upgrade* interaksi dan komunikasi politik mereka.

Machines: The Politics of Parks Development in Chicago and London.

DAFTAR PUSTAKA

- Cullen, G. 1961, *The Concise Townscape*, Van Nostrand Reinhold, New York.
- Logan, J. R. & Molotch, Harvey L. 1996, 'The City as a Growth Machine' in *Readings in Urban Theory*, ed. Susan Fainstain and Scott Campell, Blackwell Publishers, Massachusett.
- Shirvani, H. 1985, *The Urban Design Process*, Van Nostrand Reinhold, New York.
- Stone, Clarence N. 1989, *Regime Politics*, Kansas, University Press of Kansas.
- Stoker, G. 1995, 'Regime Theory and Urban Politics' in *Theories of Urban politics*, ed. David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman, SAGE Publications, London.
- Stake, R. E. 1995, *The Art of Case Study Research*, SAGE Publications, Thousand Oaks, CA.
- Stevenson, A.R. *Elites, Regimes, and Growth*