

## **Konsepsi Keruangan Multipihak dalam Pembangunan Infrastruktur Jalan Lingkar Kota di Lhokseumawe**

**Putri Ananda Saka, Setiadi**

Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia  
putriananda.sakasiregar@gmail.com, setiadi\_antro@ugm.ac.id

### *Abstract*

The urban ring road infrastructure as a development project designed to improve accessibility as well as mobility is in fact inseparable from problems that lead to the disruption of development continuity. One important issue that also affects the sustainability of development is spatial issues. Development is carried out on freed community land and this has relevance to how land as space is viewed. For this reason, this research aims to reveal differences in spatial perspectives among development stakeholders and formulate them as causes for the failure of development. Through a qualitative approach and borrowing Henri Lefebvre's spatial perspective, this research reveals that there are different perspectives among local communities, local governments, city governments and road users regarding the ringroad development. Local community tend to view development areas as areas that are close to their lives so that there is no shared awareness of the importance of road construction, in contrast to road users who prioritize the principles of effectiveness and comfort. Meanwhile, the village government sees the road as part of tourism project, while the city government views it as a state asset that will open up new accessibility spaces. This difference in spatial perspective creates an inconsistency of perspective among development actors which in the end has an impact on the neglect of development.

**Keywords: Development, Ring Road Infrastructure, Stakeholder, Henri Lefebvre's Spatial Perspective**

### **1. PENDAHULUAN**

Pembangunan infrastruktur jalan tidak hanya menciptakan akses yang akan berimbas pada peningkatan ekonomi tetapi juga tak jarang memunculkan masalah-masalah baru yang berujung pada gagalnya pembangunan. Kegagalan tersebut tidak hanya dinilai berdasarkan parameter-parameter fisik, namun juga dipengaruhi oleh aspek-aspek sosial budaya seperti, kesiapan masyarakat, tidak matangnya perencanaan, pendanaan, hingga dampak-dampak pembangunan yang tidak diprediksi sebelumnya (Firdausi, 2018). Dalam sebuah data statistik yang dihimpun oleh Statista Research Department, kegagalan proyek infrastruktur diketahui 56 persennya karena masalah pendanaan. Selain itu, dari serangkaian hasil survei yang dilakukan pada 2018 tersebut, persoalan tanah juga merupakan masalah penting dalam pembangunan di mana isu ini menduduki posisi ke enam dengan persentase sebesar 18 persen (Statista Research Department, 2022). Artinya, tanah memiliki peranan penting dalam suksesnya program pembangunan, terutama infrastruktur jalan. Relevansi antara lahan dan infrastruktur jalan umumnya melibatkan peralihan fungsi lahan, mulai dari pembangunan yang

---

berakibat pada peningkatan penggunaan lahan di sekitarnya (Hadi, Wasanta and Santosa, 2021) hingga alih fungsi lahan untuk pembangunan jalan itu sendiri.

Studi-studi sebelumnya telah banyak menilik isu seputar pembangunan infrastruktur jalan. Paling umum ditemui adalah riset-riset yang membahas perihal dampak negatifnya, mulai dari konstruksi jalan yang memicu perubahan penggunaan lahan (Siswoyo, 2020; Khurutba et al., 2021; Tantipisanuh et al., 2016), hingga prosesi pembangunan yang menyita kinerja operasional jalan dan waktu tempuh pengguna jalan (Kukkapalli and Pulugurtha, 2018). Selain itu, tidak sedikit juga riset-riset berfokus pada efek pembangunan dalam peningkatan ekonomi (Miltiadou & Bouhouras, 2014; Alexander et al., 2016), atau justru sebaliknya, pembangunan tidak memberi dampak ekonomis apapun bagi masyarakat (Bakri & Prihartanto, 2020; Patrakeeva, 2019). Lebih khusus lagi, studi-studi seputar pembangunan infrastruktur jalan juga menyorot ruang-ruang pengambilan keputusan dan perencanaan pemerintah maupun *stakeholder* yang dinilai kurang tepat (Rani, 2017; Pratama, 2017), begitu pun kritik-kritik terhadap pembangunan yang dinilai memunculkan masalah-masalah baru (Tohjiwa, 2020). Keseluruhan studi-studi terdahulu tersebut menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur jalan lingkaran kota merupakan objek kajian yang sudah cukup kompleks dan sering dianalisis.

Berbeda dengan studi terdahulu, riset ini menyorot bagian penting yang terlupakan yakni perihal konsepsi keruangan para *stakeholder* yang mempengaruhi pembangunan infrastruktur jalan lingkaran kota. Riset-riset sebelumnya yang secara khusus membahas perihal keterkaitan antara *stakeholder* dengan pembangunan infrastruktur akses cenderung hanya mengkritisi kebijakan-kebijakan yang diambil, atau yang paling mendekati, menelaah perspektif mereka dalam membingkai inovasi dan perbaikan dari kebijakan yang sudah ada (Yapicioglu, Mogbo and Yitmen, 2017). Maka dari itu, riset ini berfokus pada isu seputar *stakeholder* dan pembangunan yang berkaitan dengan perspektif keruangan. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa jalan lingkaran kota yang dibangun berada di atas tanah-tanah masyarakat yang dibayarkan dan tentunya hal tersebut memposisikan jalan sebagai sebuah ruang yang lebih dari sekedar ruang spasial. Jalan tersebut juga merupakan ruang sosial yang dipandang secara berbeda (Lefebvre dalam Misoczky & de Oliveira, 2018), baik oleh masyarakat setempat, pemerintah desa, pemerintah kota yang berperan sebagai aktor pelaksana pembangunan, maupun pengguna jalan. Berdasarkan landasan tersebut, riset ini ingin menjawab pertanyaan tentang bagaimana pihak-pihak yang terlibat dalam pembangunan memandang jalan sebagai ruang fisik dan ruang sosial? Pertanyaan ini akan mengungkapkan perbedaan perspektif keruangan yang diasumsikan menjadi faktor penentu dari keberlangsungan pembangunan.

Berangkat dari pertanyaan riset tersebut, studi ini berpegang pada dua argumen yang ingin diuji yakni *pertama*, terdapat perbedaan perspektif keruangan di antara masyarakat di sekitar wilayah pembangunan jalan lingkaran kota—terutama masyarakat Desa Ujong Blang dan Desa Ulee Jalan—dengan pihak pemerintah, yakni pemerintah

desa dan pemerintah kota, maupun dengan para pengguna jalan. Perspektif keruangan yang berbeda tersebut berkaitan dengan bagaimana masing-masing pihak tersebut memandang jalan lingkar kota sebagai sebuah ruang spasial sekaligus ruang sosial. Cara pandang tersebut dilandaskan pada latar belakang sosial kultural maupun kepentingan dari masing-masing aktor yang terlibat. Selanjutnya, hal tersebut mengantarkan riset ini pada argumen *kedua* yakni, bahwa perbedaan perspektif keruangan dalam memandang pembangunan infrastruktur jalan lingkar menjadi satu aspek penting yang menentukan gagal atau berhasilnya pembangunan. Melalui teori yang digagas oleh Henri Lefebvre mengenai ruang dan produksi ruang, studi ini ingin membuktikan dua argumen tersebut yang sekaligus menjawab pertanyaan penelitian. Lebih lanjut lagi, riset ini diharapkan mampu menjadi satu referensi penting sekaligus aplikatif dalam proyeksi pembangunan infrastruktur jalan lingkar.

## **2. TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1. Konsep Ruang Menurut Henri Lefebvre**

Ruang dipandang oleh Henri Lefebvre sebagai instrumen produksi yang menyokong kehidupan dan kegiatan perekonomian masyarakat (Fuchs, 2019). Dalam hal ini, ruang dimaknai sebagai lokus dari aktivitas produksi ekonomi yang tidak hanya melibatkan masyarakat maupun individu di dalamnya tetapi juga berinteraksi dengan pihak-pihak atau lembaga-lembaga negara (suprastruktur). Interaksi tersebut menunjukkan bahwa ruang bukan sekedar aspek spasial yang mewadahi orang-orang dan kegiatan di dalamnya, tetapi ruang juga merupakan arena pertarungan kepentingan yang diatur, dilembagakan, dimodelkan dan disesuaikan oleh pihak-pihak atau kelompok-kelompok tertentu (Misoczky and de Oliveira, 2018). Artinya, suatu ruang menjadi hidup dan diberi makna oleh aktor-aktor yang mengisi dan terlibat dengannya, serta dibentuk melalui tindakan-tindakan manusia baik secara individual maupun kolektif. Selain itu, Lefebvre juga menyebut satu konsep penting lainnya terkait ruang yakni 'tiga rangkaian konseptual atas ruang' yang berisi tentang bagaimana sebuah relasi dialektis telah mengikat ruang-ruang penting yakni ruang spasial dan sosial sebagai ruang hidup, ruang yang dikonsepsikan dan ruang yang dipersepsikan (Riphagen & Woltering, 2018; Torres, 2016).

### **2.2. Pembangunan**

Cambridge *Dictionary* mendefinisikan pembangunan sebagai sebuah proses di mana sesuatu atau seseorang tumbuh dan berubah menjadi lebih maju (Cambridge University Press, 2015). Pemaknaan ini tidak jauh berbeda dengan buku yang ditulis oleh Kartono & Nurcholis (2016) yang menyebut bahwa konsep pembangunan sebagai usaha untuk mewujudkan kehidupan yang maju, bukan sekedar dari aspek fisik seperti pembangunan infrastruktur, fasilitas publik, dan sejenisnya, tetapi juga dari aspek nilai-nilai bahkan ideologi. Berangkat dari defenisi-defenisi yang cenderung menjelaskan tentang hakikat pembangunan sebagai perubahan ke arah yang lebih baik tersebut, maka prosesi pembangunan mengedepankan asas terarah dan terencana (Sartika, 2015).

---

Artinya, suatu proyek pembangunan harus memiliki arah dan tujuan yang jelas di dalam perencanaannya, bukan sekedar berfokus pada aktivitas pembangunannya. Selain itu, Budiman (dalam Sartika, 2015), menjabarkan lima poin yang dapat dijadikan sebagai parameter dalam mengukur suksesnya suatu pembangunan, di antaranya: 1) kekayaan rata-rata, 2) pemerataan, 3) kualitas hidup, 4) dampak lingkungan, dan 5) kesinambungan dan keadilan sosial. Melalui poin-poin tersebut, masyarakat berperan tidak hanya sebagai pengguna sekaligus aktor di dalam pembangunan, tetapi juga merupakan objek yang diukur. Hal tersebut menunjukkan bahwa capaian akhir dari suatu proyek pembangunan adalah peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat.

Adapun dalam upaya mencapai hasil akhir tersebut, tentunya diperlukan kebijakan-kebijakan yang komprehensif mengenai pembangunan (Wibowo *et al.*, 2018). Kebijakan-kebijakan tersebut berada di bawah kendali pemerintah atau negara sebagai aktor utama, namun tetap berada dalam hubungan yang sinergis dengan *stakeholder-stakeholder* di taraf akar rumput (Wibowo *et al.*, 2018). Hubungan tersebut diharapkan mampu melahirkan pembangunan yang peka terhadap lokalitas, karena implemmentasi kebijakan pembangunan yang cenderung *top-down* sering mengalami kegagalan jika tidak memperhatikan aspek lokalitas di mana masyarakat hidup dan secara langsung terdampak di dalamnya (Bhagaskoro, Pasopati and Syarifuddin, 2016). Pada bagian inilah infrastruktur memegang peranan penting, tidak hanya sebagai salah satu bentuk realisasi pembangunan, namun juga sebagai jembatan yang memperluas partisipasi masyarakat dalam pembangunan (Atmaja and Mahalli, 2015). Selain itu, pembangunan infrastruktur di aras lokal ini juga memiliki keterkaitan dengan pertumbuhan ekonomi. Hal ini setidaknya tampak dalam studi Ojo (2020) di Nigeria yang menunjukkan adanya relevansi antara angka pengangguran dan PDB per kapita yang berkontribusi dalam mendorong pembangunan infrastruktur. Penggerak sosial ekonomi semacam ini menunjukkan betapa pembangunan infrastruktur menjadi sesuatu yang penting dan memiliki tingkat urgensi yang cukup tinggi—terutama di daerah-daerah yang memiliki persoalan infrastruktur—salah satunya Kota Lhokseumawe.

### **2.3. Infrastruktur Jalan Lingkar**

Sebagai sebuah konsep, infrastruktur memiliki defenisi yang beragam. Mulai dari perspektif yang melihat dari peran sosialnya, fungsinya sebagai penopang kesejahteraan ekonomi dan intensitas modal, maupun karakteristik publik (Dunn and Holmes, 2019), hingga memaknainya sebagai rangkaian bangunan fisik yang saling berhubungan dan bergantung satu sama lain (Suryanto dalam Berlin, 2014). Secara fungsi, infrastruktur dimaknai sebagai sesuatu yang mentransmisikan sesuatu, baik berbentuk fisik, informasi atau energi, dari sumbernya menuju tempat-tempat di mana ia dibutuhkan (Dunn and Holmes, 2019). Adapun dalam tulisannya, Fadjar Suryanto yang dikutip Berlin (2014), membagi knsep infrastruktur menjadi empat golongan, di antaranya: 1) infrastruktur sebagai objek rahasia seperti gedung-gedung pemerintahan, intansi militer, BIN, dst. 2) infrastruktur sebagai objek vital yang terdiri atas pusat dan

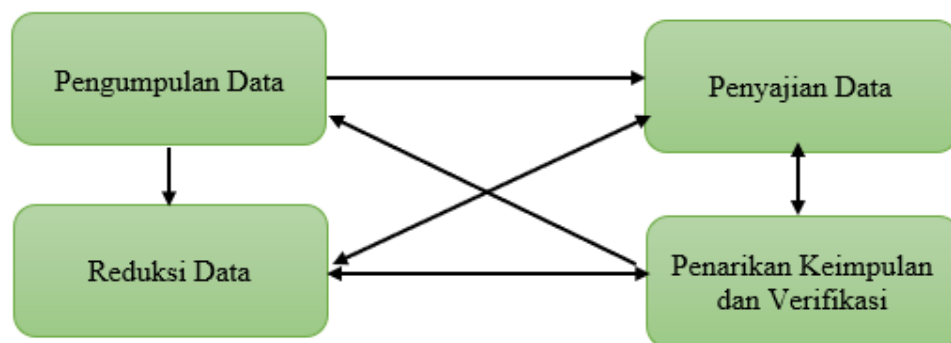
jaringan komunikasi, listrik, bendungan, infrastruktur sentra perdagangan, sarana dan prasarana transportasi, kawasan industri, dll. 3) infrastruktur sebagai objek strategis, berupa gedung produksi dan penyimpanan, obat-obatan, alat tempur militer, garis perbatasan, radar pengamatan, dll. 4) objek umum infrastruktur yang terdiri atas bangunan fasos maupun fasum seperti infrastruktur-infrastruktur pendidikan, peribadatan, taman, tempat hiburan dan lain sebagainya.

Dalam studi ini, infrastruktur yang diulas merupakan infrastruktur jalan lingkar yang dalam pembagian di atas termasuk ke dalam infrastruktur objek vital. Adapun jalan dianggap vital karena ia berperan sebagai lokomotif penggerak pembangunan perekonomian, bukan hanya pada kehidupan perkotaan tetapi juga menysasar ruang-ruang kehidupan pedesaan (Meersman and Nazemzadeh, 2017). Untuk itulah, Johnson dkk (dalam Ojo, 2020) menyebutkan bahwa infrastruktur—dalam hal ini adalah jalan lingkar—dibangun tidak hanya atas dasar keterlibatan pemerintah sebagai aktor utama, namun juga dengan melibatkan profesional-profesional multidisiplin seperti tim perencana pembangunan, surveyor tanah, ahli geologi, arsitek, dan lain sebagainya yang secara keseluruhan bersinergi demi terbangunnya infrastruktur yang layak dan sesuai. Akan tetapi, pembangunan infrastruktur yang tidak mencapai target dan menghadirkan konsekuensi-konsekuensi serius pada aspek ekonomi maupun sosial, maka infrastruktur tersebut dinilai gagal dan akan disebut sebagai "infrastruktur kritis" (Dunn and Holmes, 2019). Dalam konteks penelitian ini, pembangunan infrastruktur jalan lingkar di Kota Lhokseumawe diindikasikan sebagai proyek infrastruktur yang gagal karena keberadaannya yang belum menunjukkan kontribusi dalam peningkatan ekonomi maupun sosial masyarakat dan prosesi pembangunan yang tak kunjung selesai, bahkan melebihi waktu yang diproyeksikan.

### 3. METODE PENELITIAN

Studi ini merupakan studi kualitatif-deskriptif yang menghimpun data-data berwujud pernyataan-pernyataan, dokumen maupun literatur. Data primer diperoleh melalui aktivitas observasi dan wawancara terhadap beberapa informan penting yang menjadi *stakeholder* dari pembangunan infrastruktur jalan lingkar kotadi Lhokseumawe, di antaranya: 1) masyarakat Desa Ujong Blang dan Desa Ulee Jalan, masing-masing dua orang, 2) Kepala Desa Ujong Blang dan Sekretaris Desa Ulee Jalan sebagai perwakilan pemerintah desa, dan 3) staf pemerintahan PEMKO Lhokseumawe sebagai representatif pemerintah kota. Selain itu, sebagai pelengkap, data mengenai respon pengguna jalan diperoleh melalui studi media sosial. Selanjutnya data primer ini dikolaborasikan dengan temuan-temuan sekunder berupa buku, artikel jurnal maupun dokumen-dokumen yang diperoleh baik secara fisik maupun non fisik (*online*). Tahap pengumpulan data ditutup dengan sesi klasifikasi data sesuai dengan kebutuhan penelitian untuk berikutnya dianalisis dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif Miles dan Huberman. Teknik ini dipilih karena kelebihanannya dalam menganalisis secara interaktif dan kontinuitas sehingga pengolahan data dilakukan

secara terus-menerus hingga data menjadi jenuh (Ridder *et al.*, 2014). Untuk jelasnya, berikut ini ditampilkan skema model interaktif Miles dan Huberman yang digunakan dalam mengolah dan menganalisis data di dalam riset ini:



Gambar 1.1: Komponen Analisis Data Model Interaktif

(Sumber: Ridder, Miles, Huberman et al, 2014)

#### 4. TEMUAN DAN PEMBAHASAN

##### 4.1. Perkembangan Pembangunan Jalan Lingkar Kota Lhokseumawe

Proyek pembangunan infrastruktur jalan lingkar kota di Kota Lhokseumawe dimulai dari tahun 2009 dengan terlebih dahulu merealisasikan kebijakan pengadaan tanah melalui prosesi pembebasan lahan. Luas lahan yang diperlukan untuk pembangunan diketahui lebih dari 4 hektar dengan proyeksi jalan yang dibangun selebar 22 meter dan berjarak sekitar 2 meter lebih dari garis pantai. Aktivitas pembebasan lahan dilakukan dengan jalan negosiasi antara pihak pemerintah yang bertanggung jawab dengan masing-masing warga yang tanahnya berada di areal pembangunan. Kebanyakan, tanah warga yang dibayarkan merupakan kawasan pemukiman padat dengan rumah-rumah yang dibangun permanen maupun semi permanen. Bahkan, jauh sebelum pesisir utara Kota Lhokseumawe tersebut dipenuhi oleh rumah-rumah warga, sebagian lahannya—terutama di kawasan *Gampong Ujong Blang*—merupakan areal rawa dan lahan kosong dataran rendah yang hanya ditumbuhi oleh semak dan tanaman-tanaman air yang sama sekali tak bisa diakses. Namun seiring berjalannya waktu, warga yang mulai menempati lahan tersebut pun membuka jalan-jalan setapak yang seiring berjalannya waktu dibangun menjadi jalan umum beraspal, hingga kini bertransformasi menjadi jalan lingkar kota yang masih dalam prosesi pembangunan.

Adapun pembebasan lahan tidak hanya direalisasikan oleh perwakilan pemerintah kota saja, tetapi juga melibatkan aparatur lokal seperti *geuchik*, sekretaris desa, pemuda desa, maupun masyarakat yang bersangkutan. Tentu saja dalam prosesnya, terdapat beragam tanggapan dari masyarakat. Sebagian besar masyarakat setuju dengan negosiasi yang mereka pandang sebagai aktivitas jual beli tanah tersebut. Namun, fakta lapangan menunjukkan bahwa sempat ada segelintir pihak yang juga merasa enggan dan menolak untuk menyerahkan tanahnya karena merasa bahwa harga yang ditawarkan

tidak sesuai dengan apa yang mereka harapkan. Warga pemilik tanah tersebut merasa bahwa harga yang harus dibayarkan oleh pemerintah bukan harga tanah semata, melainkan juga perlu untuk memperhitungkan bangunan yang ada di atasnya. Untuk itulah, pemerintah pun mulai menyesuaikan metode negosiasi terkait, terutama karena periode waktu yang sudah berbeda dengan masa-masa sebelumnya yang turut merubah harga tanah, sekaligus peraturan-peraturan yang menjadi landasan kebijakan yang juga sempat berubah beberapa kali.

Sejak 2009 hingga prosesi pembebasan lahan terhenti di tahun 2021, selama itu telah terjadi perubahan penetapan harga tanah yang dibayarkan pemerintah. Data menunjukkan bahwa sampai dengan tahun 2014, harga tanah yang dibayarkan pemerintah masih didasarkan pada sistem penawaran dengan nilai sekitar Rp. 75.000 – Rp. 150.000 per meter. Pada tahun-tahun berikutnya, perubahan telah terjadi, seiring peraturan baru di mana pemerintah Kota Lhokseumawe telah menggunakan *KJPP appraiser*. Lahirnya kebijakan baru tersebut membuat prosesi pembebasan lahan tidak hanya menghitung harga tanah yang dibayarkan namun juga memperhitungkan nilai bangunan yang ada di atasnya, status tanah, termasuk letak dan batas objek. Sehingga, penilaian atas harga tanah pun menjadi lebih tinggi dari pada tawaran harga-harga tanah pada priode sebelumnya. Hal senada juga disampaikan oleh pihak pemerintah desa Ulee Jalan yang menyebut bahwa pembebasan lahan sedari tahun 2015 hingga 2021 sudah menggunakan metode yang lebih memperhatikan harga tanah dan bangunan milik warga. Sehingga tanah yang dihargai pemerintah pun sudah jauh lebih tinggi, yakni berkisar antara Rp. 500.000 – Rp. 1.000.000 per meter, tergantung lokasi tanah dan kondisi bangunan yang ada di atasnya.

Terkait pendanaan untuk pengadaan tanah, pihak Pemerintah Kota Lhokseumawe menyebut bahwa proyek pembebasan lahan yang dimulai sedari 2009 tersebut mulanya menggunakan dana provinsi. Namun semenjak tahun 2010, pendanaan dialihkan ke PEMKO (Pemerintah Kota Lhokseumawe) dengan tetap menggunakan dana otsus yang dikelola. Sementara itu, warga yang tanahnya telah dibeli tidak direlokasi atau berada dalam tanggung jawab pemerintah terkait kepindahannya ke lokasi baru. Masyarakat terdampak bebas memilih tempat baru untuk bermukim, selama tidak lagi menduduki tanah-tanah yang sudah dibayarkan oleh pemerintah. Tidak adanya kebijakan relokasi tersebut dikarenakan prosesi pembebasan lahan dilakukan di atas tanah-tanah warga yang dibeli, bukan tanah pemerintah yang diduduki secara liar oleh masyarakat. Selain itu juga karena adanya kesadaran dalam jajaran pemerintah yang merasa bahwa relokasi tidak akan menjadi jalan keluar yang tepat. Berkaca dari masalah-masalah sebelumnya, relokasi justru menghadirkan problema-problema baru serupa gagalnya proses adaptasi yang dilakukan masyarakat di lingkungan baru dan munculnya persoalan stabilitas perekonomian masyarakat yang terganggu pasca relokasi.

Prosesi pembebasan lahan yang terhenti di tahun 2021 kemarin, telah dilakukan sampai dengan *Gampong Ulee Jalan* yang merupakan desa kedua dari titik awal proyek pembangunan. Sejauh itu, jalan yang sudah dibangun juga mencapai *Gampong Ulee*

---

Jalan. Hanya saja, pembangunan belum bisa diteruskan karena tersendat prosesi pembebasan lahan yang terhenti dengan alasan mandeknya pendanaan. Lebih lanjut lagi, perkembangan pembangunan jalan lingkar kota yang terhenti tersebut memberi ruang pada sebagian masyarakat yang memanfaatkan lahan-lahan kosong di seputar jalan untuk digunakan sebagai lahan yang ditinggali. Sebagian besar dari mereka membangun bangunan-bangunan dari kayu yang diperuntukkan sebagai lokasi berjualan. Bahkan, masifnya pembangunan warung-warung kayu di sepanjang garis pantai yang bersinggungan langsung dengan jalan yang dibangun tersebut telah menutupi pantai secara keseluruhan. Sehingga, akses menuju pantai hanya bisa dilakukan dengan mengunjungi salah satu warung milik warga yang dibangun di atas tanah pemerintah tersebut.

#### **4.2. Ruang Fisik dan Ruang Sosial: Konsepsi Keruangan Multipihak dalam Pembangunan Infrastruktur Jalan Lingkar Kota**

Secara antropologis, tanah bukan sekedar aset ekonomi yang dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan dan kehidupan manusia, namun juga merupakan ruang hidup di mana penanda identitas masyarakat juga terdapat di dalamnya. Dalam konteks masyarakat Indonesia, terutama mereka yang hidup di perdesaan, tanah juga memiliki nilai sakral karena menjadi media penghubung antar generasi melalui sistem pewarisan. Hal ini setidaknya ditunjukkan Sandal dalam tulisannya (2021) yang menyebut tanah sebagai bagian dari faktor produksi yang tak terhingga dan bisa diwarisi. Artinya, tanah sebagai bagian dari kekayaan materi yang dapat diturunkan kepada anak-anak dari orang tua mereka. Dalam konteks masyarakat Aceh, tanah pun menjadi harta penting yang diwariskan kepada para keturunan. Bahkan secara kultural, tanah memiliki nilai utama sebagai sumber penghidupan yang pada tiap aktivitas yang dilakukan di atasnya senantiasa disertai oleh doa-doa dan ritus-ritus keagamaan. Tak terkecuali ketika sebuah lahan yang tadinya berfungsi sebagai areal pemukiman, berubah menjadi kawasan pembangunan, sebagaimana yang terjadi pada fenomena pembangunan infrastruktur jalan lingkar yang dibahas di dalam riset ini.

Berangkat dari perspektif mengenai tanah yang semacam itu, pembangunan infrastruktur jalan lingkar kota dalam hal ini tidak hanya berbicara mengenai bagaimana prosesi pembangunan dilakukan, berikut persoalan pembebasan lahan yang terangkum di dalamnya. Akan tetapi, isu ini juga menyorot ruang-ruang diskusi seputar bagaimana keterkaitan antara tata guna lahan dengan transportasi sebagai aspek yang berkaitan dengan objek pembangunan. Relevansi antara tata guna lahan dan transportasi tersebut menurut Khisty dan Lall (dalam Setiono, 2016) membentuk suatu siklus yang saling mempengaruhi satu sama lain. Misalnya saja, pemanfaatan lahan menciptakan suatu mobilisasi yang membutuhkan fasilitas-fasilitas transportasi. Sebaliknya, kehadiran fasilitas-fasilitas transportasi telah menghadirkan aksesibilitas baru yang pada gilirannya juga berpengaruh pada bagaimana nilai lahan di suatu kawasan mengalami peningkatan. Bahkan, aksesibilitas juga membuka ruang pada terciptanya peningkatan pemanfaatan



lahan. Terutama pemanfaatan yang berimplikasi pada pembangunan yang meningkatkan aspek perekonomian.

Sayangnya, dalam konteks pembangunan jalan lingkar kota Lhokseumawe, implikasi tersebut tidak sepenuhnya tampak. Selain karena pembangunan yang terkendala dan mandek, tetapi juga karena adanya perbedaan perspektif terkait pembangunan yang turut menjadi sebab dari terhentinya dan gagalnya pembangunan. Perubahan yang terjadi nyatanya tidak serta-merta merubah bagaimana perspektif masyarakat setempat dalam memandang lahan yang telah bertransformasi menjadi fasilitas infrastruktur berupa jalan lingkar tersebut. Masyarakat yang didominasi oleh para nelayan dan pedagang, tetap menganggap jalan tersebut sebagai bagian dari lahan yang selama ini mereka tinggali. Sehingga tidak terbangun kesadaran di tengah-tengah masyarakat tentang urgensi dan pentingnya jalan lingkar tersebut dibangun. Implikasinya, ditemui banyaknya ternak-ternak warga yang dibiarkan lepas di sekitar bahkan di atas jalan. Hal tersebut mengakibatkan pada rusaknya tanaman-tanaman dan kotornya beberapa fasilitas lain yang telah dibangun di atas jalan. Belum lagi persoalan didirikannya warung-warung liar di tepi jalan, bahkan di atas lahan kosong bekas pembebasan yang terhenti dibangun. Problema-problema ini berangkat dari bagaimana cara masyarakat setempat memandang jalan dan lahan yang dibangun. Tentu saja, perspektif ini berbeda dengan sudut pandang yang dimiliki oleh pemerintah kota, pemerintah desa, maupun pengguna jalan yang turut terlibat dalam pembangunan. Perbedaan perspektif keruangan sosial ini dipetakan secara jelas melalui tabel berikut:

Tabel 1.1: Perbedaan Perspektif Keruangan dan Implikasinya pada Pembangunan

No	Elemen Aktor	Ruang Fisik	Perspektif Keruangan Sosial	Implikasi
1	Pemerintah Kota	Jalan lingkar kota Lhokseumawe	Jalan lingkar kota yang dibangun dianggap sebagai bagian dari aset negara, infrastruktur yang mendukung peningkatan aksesibilitas, sekaligus proyek yang menghabiskan dana besar.  “Jadi kalau ada jalan itu sudah sampai ke kota kan, akan memudahkan masyarakat sekali. Yang dari sebelah Barat, batuphat sampai los kala itu akan sangat terbantu	Hanya fokus pada pembangunan jalan secara fisik, tanpa memperhitungkan aspek-aspek lain yang berpengaruh, seperti perspektif masyarakat setempat tentang pembangunan, pemerintah lokal, maupun pengguna jalan yang sebenarnya penting untuk dipertimbangkan.

---

	<p>kalau mau ke kota. Terasa sekali pasti dampak positif dari pembangunan jalan itu.” (Pak Rifyal, 17 Jan 2022).</p>	
<p><b>2</b> Pemerintah Desa</p>	<p>Jalan lingkar kota dipandang sebagai bagian dari pariwisata lokal (pantai).</p> <p>“Itu kede-kede masyarakat banyak dibangun di samping jalan dekat laot. Itu kan merusak pandangan ya. Seharusnya jalan ini bisa bagus kalau pinggirnya itu kosong, langsung laut. Ini enggak, orang mau ke pantai pun gak ada akses lagi. Harus duduk di kede itu. Padahal pantai ini kan bagian penting dari pariwisata halal di <i>gampong</i> ini.” (Bang Dedek, 10 Jan 2022).</p>	<p>Cenderung fokus pada bagaimana warung-warung di seputaran jalan tidak seharusnya ada karena menutupi pantai sebagai destinasi wisata. Sehingga tidak benar-benar fokus pada jalan baru yang sudah dibangun dan bagaimana masyarakat memperlakukan jalan tersebut.</p>
<p><b>3</b> Masyarakat Setempat</p>	<p>Jalan lingkar dianggap sebagai bagian dari ruang menetap dan tinggal, sekaligus tempat untuk mencari nafkah.</p> <p>“Jalan ini kan dulunya tempat kita tinggal ya, jadi sedikit banyak ya masih sama lah. Cuma sekarang sudah berubah bentuk aja kan, jadi jalan. Alhamdulillah, jalan ini pun cukup membantu.” (Wina, 08 Jan 2022).</p>	<p>Kurangnya kesadaran masyarakat akan pentingnya pembangunan jalan lingkar, sehingga jalan yang dibangun tidak dijaga. Ternak-ternak warga dibiarkan lepas dan merusak fasilitas jalan serta mengganggu kenyamanan pengguna jalan. Warung-warung liar dibangun di seputaran jalan dan dekat pantai.</p>

---

<p><b>4</b> Pengguna Jalan</p>	<p>Jalan dipandang sebagai akses yang memudahkan. Walau dalam penggunaannya masih terdapat ketidakpuasan karena jalan yang tak selesai membuat sebagian pengguna merasa tidak nyaman dan menyayangkan proyek yang dianggap setengah-setengah tersebut.</p> <p>“Harusnya pembangunan dilakukan sampai selesai supaya jalan yang sudah dibangun gak rusak lagi dan kami sebagai pengguna bisa menikmati perjalanan tanpa harus terjeda bagian jalan yang belum dibangun.” (Saifi, 15 Januari 2022).</p>	<p>Rasa kecewa pengguna jalan membuat mereka tak sepenuhnya bisa memanfaatkan infrastruktur jalan yang sebagiannya telah dibangun. Terutama di bagian-bagian yang masih terkendala dan rusak. Jika hujan turun, akan menggenangi bagian jalan yang belum dibangun tersebut dan membuat masyarakat lebih memilih untuk melewati jalur lama yang notabene merupakan jalan lintas nasional.</p>
--------------------------------	---	--

*Data diolah dari berbagai sumber*

Berbeda dengan masyarakat setempat, pemerintah kota selaku pemangku kebijakan sekaligus inisiator pembangunan memandang jalan lingkar kota sebagai bagian dari rencana pembangunan daerah yang menjanjikan lahirnya aksesibilitas. Pembangunan dipandang sebagai proyek bernilai besar yang akan membuka akses baru bagi masyarakat menuju pusat kota maupun sebaliknya, terutama warga Kota Lhokseumawe yang tinggal di sebelah barat. Selain itu, terkait masyarakat yang mendiami kawasan pembangunan, pemerintah kota memiliki perspektif bahwa warga menerima sepenuhnya pembangunan. hal tersebut dikarenakan, pemerintah memandang bahwa warga setempat akan terbantu dengan kehadiran jalan yang dinilai mendongkrak kehidupan sosial maupun ekonomi masyarakat. Namun demikian, perspektif yang berbeda justru tampak dari pemerintah di dua desa yang menjadi fokus penelitian ini. Pemerintah desa cenderung memandang jalan baru tersebut sebagai bagian dari pengembangan proyek pariwisata pantai di desa mereka yang notabene merupakan destinasi wisata utama Kota Lhokseumawe. Sehingga, yang menjadi fokus pemerintah desa adalah persoalan kehadiran bangunan-bangunan liar berupa warung di lahan kosong dekat jalan yang menutup akses langsung ke laut. Pemerintah desa belum mencanangkan kebijakan tegas terkait ternak warga yang dibiarkan lepas dan merusak

---

fasilitas jalan seperti tanaman maupun aspal jalan yang dikotori kotoran ternak. Hanya anjuran-anjuran dan larangan yang tak jua memberi dampak. Begitu pun terkait penanganan terhadap bangunan liar yang tak jua menemui jalan keluar.

Perspektif yang sebenarnya tak jauh berbeda juga terlihat dari respon masyarakat selaku pengguna jalan yang dapat dilihat melalui media sosial dan wawancara. Sebagian besar mengaku terbantu dengan kehadiran jalan yang memang mempermudah akses dan mobilisasi dari dan menuju pusat Kota Lhokseumawe. Selain itu, jalan baru tersebut lebih dipilih oleh para pengguna jalan untuk dilalui karena pemandangan pantai dan laut yang ditawarkan. Namun di balik sudut pandang yang cenderung positif tersebut, tetap ditemui perspektif masyarakat luas yang menyayangkan terhentinya dan lambatnya laju pembangunan. Menurut mereka, pemerintah terkesan setengah-setengah dalam melakukan pembangunan, sehingga tak sedikit ditemui kerusakan-kerusakan pada jalan yang telah dibangun. Belum lagi persoalan bagian jalan yang belum dibangun dan rusak parah. Jalan tersebut akan digenangi air hingga banjir walau intensitas hujan tak begitu tinggi. Akibatnya, jalan tak bisa dilalui selain dengan menerobos genangan air yang mencapai tiga puluh sentimeter. Tak berhenti di situ, persoalan tenak warga yang lepas sembarangan dan kumuhnya jalan yang padahal masih terbilang baru tersebut karena kurang dirawat oleh warga sekitar, membuat pengguna sedikit merasa kurang nyaman. Alhasil, tak sedikit pengguna jalan lebih memilih melalui jalan lama sebagai akses alih-alih jalan lingkaran kota yang baru tersebut.

Persoalan-persoalan yang hadir pasca dibangunnya jalan lingkaran kota di dua desa tersebut setidaknya menunjukkan betapa sudut pandang para pihak yang terlibat di dalamnya cukup berkontribusi dalam menyukseskan suatu proyek pembangunan. Hal tersebut karena jalan dan lahan yang dibangun bukan sekedar ruang spasial fisik yang hadir sebagai infrastruktur akses semata, tetapi lebih dari itu, jalan merupakan suatu ruang sosial yang dipandang secara berbeda dan subjektif oleh masing-masing aktor (Lefebvre dalam Misoczky & de Oliveira, 2018). Terlebih, latar belakang lahan yang dibangun untuk jalan tersebut juga berkontribusi dalam menentukan bagaimana perbedaan perspektif terkonstruksi. Masyarakat yang tadinya mendiami wilayah tersebut sebagai pemukiman tentu memiliki sudut pandang berbeda dengan pemerintah kota yang tak pernah secara langsung hidup di sana ataupun pengguna jalan yang hanya sekali dua kali melaluinya. Begitu pun dengan pemerintah desa yang memiliki kepentingan berbeda, baik dengan pemerintah kota, masyarakat setempat maupun pengguna jalan. Maka dari itu, perbedaan perspektif keruangan ini memicu problema-problema baru, terutama dalam perumusan kebijakan terkait jalan tersebut maupun implementasinya di tengah-tengah masyarakat. Tidak dicapainya suara yang bulat di antara para *stakeholder* dalam menanggulangi persoalan jalan tersebut, akan berimbas pada terganggunya keberlanjutan pembangunan. Bukan tak mungkin, proyek pembangunan tersebut justru berakhir gagal.

Pembangunan disebut gagal tentunya memiliki parameter yang jelas. Dalam hal ini, konsep pembangunan yang diusung mengacu pada perspektif Sartika (2015) yang

menyebut bahwa pembangunan berkaitan dengan perubahan dan perbaikan yang didasarkan pada perencanaan maupun tujuan yang jelas. Maka dari itu, tentunya jalan lingkar kota sebagai infrastruktur objek vital yang berperan dalam peningkatan perekonomian masyarakat maupun daerah (Meersman and Nazemzadeh, 2017) merupakan proyek pembangunan yang dirancang sedemikian rupa dalam kurun waktu penyelesaian dan pencapaian yang terukur. Sayangnya, jalan lingkar kota di Lhokseumawe tidak mencapai target penyelesaian yang dijanjikan (Bakri, 2016) dan mengalami penghentian pembangunan karena adanya kendala dana maupun tidak sinerginya cara pandang pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Hal tersebut kemudian berimplikasi pada tidak maksimalnya penggunaan jalan, baik sebagai akses maupun penunjang perekonomian masyarakat sekitar. Untuk itu, sebagaimana Dunn & Holmes (2019) yang menyebut bahwa tidak tercapainya target pembangunan infrastruktur dan memunculkan dampak serius pada aspek-aspek penting kehidupan merupakan tolak ukur gagalannya suatu pembangunan infrastruktur. Maka dalam hal ini, jalan lingkar kota yang dibangun ddi sepanjang pesisir Kota Lhokseumawe merupakan satu bukti nyata dari gagalannya pembangunan infrastruktur.

## 5. PENUTUP

Pembangunan infrastruktur jalan lingkar di Kota Lhokseumawe dinilai gagal bukan hanya diakibatkan oleh tersendatnya prosesi pembangunan karena kendala dana dan waktu penyelesaian, namun juga karena adanya konstruksi perspektif yang berbeda mengenai jalan sebagai ruang sosial di antara pihak-pihak yang terlibat. Empat indikator informan yang dipilih merupakan aktor-aktor penting dalam pembangunan yang kesemuanya menunjukkan sudut pandang berbeda mengenai lahan dan jalan yang dibangun. Pemerintah kota memandang jalan sebagai proyek jangka panjang yang akan menghadirkan aksesibilitas baru bagi masyarakat. Sementara itu, pemerintah desa lebih memaknai jalan sebagai infrastruktur pendukung pariwisata yang diharapkan kehadirannya bukan sekedar menjadi akses, namun juga fasilitas yang mendukung kemajuan pariwisata. Hal senada juga terlihat dalam perspektif pengguna yang sama-sama memandang jalan sebagai infrastruktur mobilisasi dan bagian dari pariwisata. Hanya saja, pengguna cenderung tidak puas karena jalan dinilai dibangun setengah-setengah sehingga tidak bisa dimanfaatkan secara maksimal. Perspektif yang tak kalah berbeda juga tampak dari masyarakat setempat yang memandang jalan sebagai bagian dari ruang yang mereka tinggali. Sudut pandang masyarakat ini menghantarkan pada tidak munculnya kesadaran akan pentingnya jalan lingkar, sehingga masyarakat secara bebas menggunakan jalan untuk kepentingan-kepentingan pribadi yang cenderung mengganggu kenyamanan pengguna jalan maupun keberlangsungan pembangunan. Atas hal tersebutlah, perbedaan konsepsi keruangan yang terbangun ini menjadi satu akibat penting yang perlu diperhatikan dari terkendalanya pembangunan.

## 6. DAFTAR PUSTAKA

Alexander, F., Tatiana, K. and Olga, V. 2016 'Using The Potential Of Transport Infrastructure And Roadside Service For Tourism Development', In *Sgem 2016, Bk*

---

*2: Political Sciences, Law, Finance, Economics And Tourism Conference Proceedings, VOL IV.*

- Atmaja, H. K. and Mahalli, K. 2015 'Pengaruh Peningkatan Infrastruktur Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Kota Sibolga', *Jurnal Ekonomi dan Keuangan*.
- Bakri, 2016 *Suaidi Siap tuntaskan Jalan Lingkar dan Jembatan Pusong - Kandang*, *Serambinews.com*. Available at: <https://aceh.tribunnews.com/2016/08/22/suaidi-siap-tuntaskan-jalan-lingkar-dan-jembatan-pusong-kandang> (Accessed: 5 March 2022).
- Bakri, M. D. and Prihartanto, E. 2020 'Analysis of the influence of ring road infrastructure development on economic growth in the coastal area of Tarakan City', in *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. doi: 10.1088/1755-1315/599/1/012089.
- Berlin, Y. 2014 'Pelaksanaan Pembangunan Infrastruktur Pada Lokasi Dampak Semburan Lumpur Lapindo Kecamatan Porong Kabupaten Sidoarjo', *None*.
- Bhagaskoro, P., Pasopati, R. U. and Syarifuddin 2016 'Relasi Lokalitas Dan Pembangunan Infrastruktur Indonesia Tahun 2005-2015', *Seminar Nasional INDOCOMPAC*, pp. 525–543. Available at: <http://journal.bakrie.ac.id/index.php/INDOCOMPAC/article/view/1626>.
- Cambridge University Press 2015 'development Meaning in the Cambridge English Dictionary', *Cambridge Business English Dictionary*.
- Dunn, S. and Holmes, M. 2019 'Development of a hierarchical approach to analyse interdependent infrastructure system failures', *Reliability Engineering and System Safety*. doi: 10.1016/j.ress.2019.106530.
- Firdausi, P. N. 2018 'Analisis Dampak Sosial Perencanaan Revitalisasi Pasar Wates Ranuyoso, Lumajang', *Jurnal Kajian Ruang Sosial-Budaya*.
- Fuchs, C. 2019 'Henri lefebvre's theory of the production of space and the critical theory of communication', *Communication Theory*. doi: 10.1093/ct/qty025.
- Hadi, P. L., Wasanta, T. and Santosa, W. 2021 'Land use change due to road construction', *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 920(1). doi: 10.1088/1755-1315/920/1/012003.
- Kartono, D. T. and Nurcholis, H. 2016 'Pembangunan Masyarakat Desa Dan Kota', *Pembangunan Masyarakat Desa dan Kota*.
- Khrutba, V. et al. 2021 'Evaluation of the impact on the environment at building and reconstruction of motorways using the system analysis method', *Environmental Research, Engineering and Management*. doi: 10.5755/j01.arem.77.1.27887.

- Kukkapalli, V. M. and Pulugurtha, S. S. 2018 'Effect of Road Construction Projects on Travel Time Reliability', in *International Conference on Transportation and Development 2018: Traffic and Freight Operations and Rail and Public Transit - Selected Papers from the International Conference on Transportation and Development 2018*. doi: 10.1061/9780784481547.005.
- Meersman, H. and Nazemzadeh, M. 2017 'The contribution of transport infrastructure to economic activity: The case of Belgium', *Case Studies on Transport Policy*. doi: 10.1016/j.cstp.2017.03.009.
- Miltiadou, M. D. and Bouhouras, E. 2014 'Quantifying the Benefits from a Major Infrastructure Improvement: The Case of Thessaloniki Western Ring Road Upgrade to Eliminate at Grade Signalised Intersections', *Romanian Journal of Transport Infrastructure*. doi: 10.1515/rjti-2015-0021.
- Misoczky, M. C. and de Oliveira, C. M. 2018 'The city and the urban as spaces of capital and social struggle: Notes on henri lefebvre's enduring contributions', *Revista de Administracao Publica*. doi: 10.1590/0034-761220170122.
- Ojo, A. E. 2020 'The socio-economic drivers of public infrastructures development in Nigeria', *International Journal of Critical Infrastructures*. doi: 10.1504/ijcis.2020.112063.
- Patrakeeva, O. 2019 'Transport System of the Rostov Agglomeration: Infrastructural Limitations and Directions of Development', *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii*. doi: 10.15688/re.volsu.2019.3.14.
- Pratama, F. S. 2017 'Implementasi Kebijakan Pembangunan Jalan Lingkar Duri-Pinggir Kabupaten Bengkalis', *Jom FISIP*.
- Rani, H. A. 2017 'Construction of ring roads as infrastructure development simeulue aceh region as a result of regional disparity', in *Proceedings of the International Conference on Industrial Engineering and Operations Management*.
- Ridder, H. G. *et al.* 2014 'Qualitative data analysis. A methods sourcebook', *Zeitschrift fur Personalforschung*. doi: 10.1177/239700221402800402.
- Riphagen, W. and Woltering, R. A. F. L. 2018 'Tales of a square: The production and transformation of political space in the Egyptian (counter)revolution', *Arab Studies Quarterly*. doi: 10.13169/arabstudquar.40.2.0117.
- Sandal, J.-U. 2021 'Land, Inheritance and Firstborn Problematics', *Modern Economics*. doi: 10.31521/modecon.v25(2021)-18.
- Sartika, I. 2015 *Teori Pembangunan dan implikasinya di Indonesia, Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952.

- Setiono, D. C. 2016 'Pembangunan Jalan Lingkar Utara dan Perubahan Bentuk dan Struktur Ruang Kota Magetan', *JURNAL PEMBANGUNAN WILAYAH & KOTA*. doi: 10.14710/pwk.v12i1.11455.
- Siswoyo, M. 2020 'The Impact of Toll Road Development: An Analysis Based on Public Administration Ecology', *Journal of Southwest Jiaotong University*. doi: 10.35741/issn.0258-2724.55.3.53.
- Statista Research Department, 2022 *Global Reasons for Infrastructure Project Failure According to Professionals 2018*, *statista.com*. Available at: <https://www.statista.com/statistics/861879/major-failure-reasons-of-infrastructure-projects/> (Accessed: 16 February 2022).
- Tantipisanuh, N., Gale, G. A. and Round, P. D. 2016 'Incidental impacts from major road construction on one of Asia's most important wetlands: The Inner Gulf of Thailand', *Pacific Conservation Biology*. doi: 10.1071/PC15028.
- Tohjiwa, A. D. 2020 'Ring Road Development Problems in Metropolitan Cities of Indonesia', *MATEC Web of Conferences*. doi: 10.1051/mateconf/202033107001.
- Torres, F. V. 2016 'Henri Lefebvre and the social space: Contributions to the analysis of institutionalization processes of Latin America's social movements - Tupac Amaru neighborhood organization (Jujuy-Argentina)', *Sociologias*. doi: 10.1590/15174522-018004311.
- Wibowo, E. *et al.* 2018 'Perencanaan Dan Strategi Pembangunan Di Indonesia Edi Wibowo Fakultas Ekonomi Universitas Slamet Riyadi Surakarta', *Ekonomi dan Kewirausahaan Vol.*
- Yapicioglu, B., Mogbo, O. N. and Yitmen, I. 2017 'Innovative Strategies for Transport Policies in Infrastructure Development: Nigerian Stakeholders' Perspective', *International Journal of Civil Engineering*. doi: 10.1007/s40999-017-0172-0.