

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan menurut Siagian diartikan sebagai upaya sadar suatu Negara untuk mewujudkan perubahan dan pertumbuhan menuju masyarakat modern dalam rangka pembinaan kehidupan berbangsa dan bernegara yang maju dan sejahtera (Siagian, 2001:160). Dengan demikian perubahan dan pertumbuhan yang lebih baik dalam pembangunan adalah suatu bentuk realisasi dari keberhasilan tujuan pembangunan. Tolak ukur paling mudah dalam mengukur tingkat keberhasilan pembangunan adalah dengan melihat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi yang dan semakin kecilnya angka kemiskinan dan pengangguran.

Negara Indonesia merupakan sebuah Negara berkembang yang sudah semestinya melakukan perubahan ke arah yang lebih maju yakni melalui pembangunan baik itu secara fisik maupun non-fisik. Pembangunan secara fisik itu meliputi pembangunan secara material, misalnya pembangunan infrastruktur jalan, jembatan, gedung, dsb dalam merangsang dan memperlancar kegiatan masyarakat. Sedangkan pembangunan non-fisik itu sendiri berhubungan dengan kemampuan atau potensi sumber daya manusia.

Kebijakan pembangunan jembatan Suramadu sebagai salah bentuk infrastruktur transportasi secara esensial dapat merangsang dan memberi peluang pertumbuhan sosial maupun ekonomi. Dalam perjalanan sejarahnya, kebijakan

pembangunan jembatan Suramadu yang digagas oleh mantan Gubernur Jawa Timur Mohammad Noer ini harus melalui proses yang tidak mudah. Proses dimulai dari terbentuknya Tri Nusa Bimasakti yang merupakan sebuah bentuk kerjasama antara Indonesia dengan Jepang dalam proyek hubungan langsung Jawa-Sumatera-Bali. Bentuk kerjasama ini merupakan peluang dalam realisasi pembangunan jembatan Suramadu yang akhirnya melahirkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1990 tentang pembangunan jembatan Suramadu (Buku Profil Badan Pengembangan Wilayah Suramadu, 2009).

Keputusan ini diharapkan menjadi sebuah langkah awal dalam merealisasikan pembangunan Jembatan Suramadu. Akan tetapi, pembangunan jembatan Suramadu sempat mengalami kontroversi yang membuat pembangunan menjadi mengambang. Saat itu muncul kontroversi manfaat dan dampak negatif terhadap karakter religius masyarakat Madura serta kesiapan SDM dalam menyambut industrialisasi pasca dibangunnya jembatan Suramadu. Disisi lain, pemerintah telah berhasil melakukan pembebasan lahan untuk jembatan Suramadu sekitar 8 hektar dengan ganti rugi Rp7000,-/m². Upaya pemerintah dalam mewujudkan pembangunan Suramadu terus dilakukan melalui sosialisasi pembangunan jembatan Suramadu oleh Gubernur Jatim Imam Utomo di depan alim ulama dan tokoh masyarakat Madura dan mendapat respon baik (Buku Profil Badan Pengembangan Wilayah Suramadu, 2009).

Peresmian pemasangan tiang pemancang pertama jembatan Suramadu Pada tahun 2003 di masa rezim Megawati merupakan tindak lanjut pemerintah untuk kembali melanjutkan rencana kebijakan pembangunan Jembatan Suramadu dalam

meneruskan cita-cita pembangunan. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2003 yang merupakan sebuah penyempurnaan dari Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1990 Tentang Pembangunan Jembatan Surabaya-Madura. Secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa ada beberapa tujuan yang hendak dicapai dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2003 yakni meliputi peningkatan perekonomian yang juga merupakan bagian dari pembangunan kawasan industri dan perumahan di kedua ujung sisi jembatan Suramadu. Jembatan Suramadu sebagai sarana publik (*public goods*) pasti berpengaruh pada aksesibilitas dan mobilitas masyarakat dari Surabaya ke Pulau Madura dan sebaliknya; adanya modernisasi di Pulau Madura akibat integrasi sosial karena Pulau Madura dan Pulau Jawa memiliki perbedaan adat istiadat; dan secara tidak langsung juga menumbuhkan terjalannya kerjasama antar daerah.

Dalam Pasal 1 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2003 dijelaskan bahwa dalam rangka meningkatkan perekonomian Pulau Madura pada khususnya dan Propinsi Jawa Timur pada umumnya, dilanjutkan pelaksanaan pembangunan Jembatan Surabaya-Madura. Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi di Pulau Madura yang menjadi perhatian pemerintah secara khusus terlihat dalam pasal 1 karena Pulau Madura masih masuk dalam kategori daerah tertinggal di Jawa Timur. Beberapa daerah di Pulau Madura seperti Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang dan Pamekasan masih tergolong sebagai daerah yang sangat membutuhkan pembangunan. Terlihat pada

Tabel. 1 dibawah ini bahwa Kabupaten Bangkalan digolongkan sebagai salah satu Kabupaten yang tertinggal di Jawa Timur. Akan tetapi, Kabupaten Bangkalan

juga digolongkan sebagai kawasan strategis menunjukkan bahwa Kabupaten Bangkalan memiliki potensi dalam pembangunan yang lebih maju. Hal ini dikarenakan Kabupaten Bangkalan merupakan daerah Pengembangan Pembangunan Gerbang Kertausila dan termasuk ke dalam Pengembangan Kota Surabaya atau yang lebih dikenal dengan Surabaya *Urban Development Policy*.

Tabel 1. Pembangunan Daerah Tertinggal di Jawa Timur

Kabupaten	Karakteristik Wilayah		Posisi Daerah		Kawasan	
	Kelautan	Pulau Besar	Terdepan	Terluar	Andalan	Strategis
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Jawa Timur						
Bondowoso		1				
Situbondo		1			1	
Bangkalan		1			1	1
Sampang		1			1	
Pamekasan		1			1	
Jumlah	0	5	0	0	4	1

Keterangan:
 Kabupaten Maju Kabupaten Tertinggal Kabupaten Terentaskan Kabupaten DOB - DT

Sumber: Sistim Informasi Statistik Pembangunan Daerah Tertinggal, 2010

Berdasarkan masalah tersebut pemerintah membentuk sebuah badan pelaksana yakni Badan Pengembangan Wilayah Suramadu (BPWS). Kebijakan pembentukan BPWS ini sesuai dengan Peraturan Presiden RI No 27 tahun 2008 tentang Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura. BPWS yang baru dibentuk pada tahun 2010 oleh pemerintah pusat ini bersifat *ad hoc*/sementara mempunyai visi yakni terwujudnya wilayah suramadu sebagai pusat pertumbuhan ekonomi Jawa Timur dan sebagai simpul transportasi nasional yang tetap dapat

mempertahankan nilai budaya yang hidup dalam masyarakat. Dalam mewujudkan visinya tersebut BPWS bekerjasama oleh pemerintah daerah kabupaten di Madura. Salah satu Kabupaten tersebut adalah Kabupaten Bangkalan yang sekaligus juga merupakan wilayah pengembangan kawasan Suramadu. Dengan demikian hal ini tentu akan dapat menstimulasi peningkatan sosial ekonomi masyarakat.

Desa Sukolilo Barat Kecamatan Labang Kabupaten Bangkalan termasuk ke dalam salah satu zona daerah pengembangan wilayah kawasan kaki jembatan Suramadu. Sedangkan daerah ini masih berstatus sebagai desa menunjukkan bahwa daerah tersebut masih jauh dari modernitas dan pembangunan tentu akan sangat menguntungkan jika hal tersebut dapat terealisasi. Sebuah desa merupakan daerah yang masih terisolasi serta memiliki akses yang terbatas sehingga menghambat pembangunan. Selain itu, sebagian besar mata pencaharian masyarakatnya masih tergantung pada alam seperti bertani dan menjadi nelayan.

Pada saat sebelum beroperasinya jembatan Suramadu masyarakat di Desa Sukolilo Barat Kecamatan Labang Kabupaten Bangkalan sulit untuk berinteraksi dengan masyarakat luar Pulau Madura karena keterbatasan aksesibilitas. Untuk dapat berinteraksi dengan masyarakat Pulau Jawa, masyarakat mengandalkan kapal penyebrangan Feri yang berada di Kecamatan Kamal ujung Timur Kabupaten Bangkalan dan memakan waktu dan biaya yang kurang efektif dan efisien. Dalam perjalanan menuju ke Pulau Jawa masyarakat harus menempuh waktu kurang lebih 1 jam. Antrean yang cukup panjang membuat masyarakat harus meluangkan waktu lebih lama lagi.

Kelancaran aksesibilitas yang kurang efektif dan efisien dari segi waktu dan biaya tersebut berpengaruh pada perkembangan kegiatan ekonomi. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Susantono menyatakan bahwa biaya transportasi yang rendah memberikan kesempatan kepada produsen untuk mendistribusikan produknya ke perdesaan dan daerah terpencil sehingga penduduk di perdesaan bisa membeli barang dan jasa dengan harga yang bersaing. Penduduk daerah terpencil tidak perlu datang ke pusat produksi untuk mendapatkan barang dan jasa yang dibutuhkan. Masyarakat di perdesaan bisa mendapatkan *input*, seperti pupuk dan bahan bakar, dengan harga murah serta akses pasar yang lebih baik. Kondisi ini akan menjadi insentif bagi penduduk desa untuk tidak pindah mencari nafkah ke perkotaan sehingga akan mengurangi urbanisasi dan pengangguran (Susantono, 2009:40).

Selain itu, masyarakat Madura dikenal sebagai masyarakat yang berpegang teguh pada tradisi keagamaan. Sebagian besar masyarakat Madura mengenyam pendidikan di pesantren sedangkan pendidikan formal kurang diperhatikan sehingga potensi sumber daya manusia dirasa kurang. Sumber daya manusia yang kurang berpotensi tersebut juga mengakibatkan pembangunan di Kabupaten Bangkalan khususnya Desa Sukolilo Barat Kecamatan Labang tertinggal dengan daerah lain.

Kebijakan pembangunan jembatan Suramadu merupakan salah satu wujud peningkatan sarana infrastruktur dalam mempermudah aksesibilitas dan mobilitas.

Saat ini, jembatan Suramadu telah menghubungkan Desa Sukolilo Barat Kecamatan Labang Kabupaten Bangkalan secara langsung dengan Surabaya.

Surabaya adalah sebuah kota besar dan modern setelah Jakarta dan merupakan pusat kegiatan nasional maupun internasional serta telah mampu memenuhi kebutuhan masyarakatnya secara lengkap. Surabaya diharapkan dapat menularkan modernisasi baik dalam aspek perubahan sosial ekonomi. Dalam bidang ekonomi diharapkan dapat memberikan stimulasi perkembangan kegiatan perekonomian yang lebih maju termasuk meningkatkan investasi dan perindustrian. Dalam bidang sosial menyangkut pembangunan sumber daya manusia itu sendiri.

Keberadaan jembatan Suramadu di sisi ujung Pulau Madura yang terletak di Desa Sukolilo Barat Kecamatan Labang Kabupaten Bangkalan ini membawa manfaat secara langsung dan manfaat secara tidak langsung. Manfaat langsung berkaitan dengan kelancaran arus transportasi. Sedangkan secara tidak langsung jembatan Suramadu dapat mendorong tumbuhnya kegiatan perekonomian. Terdapat dampak secara tidak langsung akibat keberadaan jembatan Suramadu yakni:

- a. Meningkatnya jumlah penduduk yang berpengaruh pada naiknya permintaan barang dan jasa akan mendorong pertumbuhan kegiatan perekonomian. Selain itu, berkembangnya usaha di sektor pertanian, industri, perdagangan, jasa dan meningkatnya arus barang masuk ke Pulau Madura.
- b. Meningkatnya kebutuhan untuk kawasan pemukiman dan infrastruktur.
- c. Meningkatnya PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) dan kesejahteraan masyarakat (Buku Profil Badan Pengembangan Wilayah Suramadu, 2009:20).

Hal tersebut merupakan suatu rangkaian dalam rencana besar melakukan perubahan terhadap pembangunan jangka panjang khususnya dalam bidang sosial maupun ekonomi. Pembangunan yang juga melibatkan proses integrasi sosial ini

tentu diharapkan tidak membuat tradisi masyarakat Madura khususnya di Desa Sukolilo Barat Kecamatan Labang Kabupaten Bangkalan menjadi luntur. Keberadaan jembatan Suramadu bukan hanya membuka jalan penghubung kelancaran aksesibilitas, namun juga membuka jalan dalam perkembangan kegiatan perekonomian.

Selama tiga tahun jembatan Suramadu beroperasi, dampak sosial ekonomi telah dirasakan oleh masyarakat di Desa Sukolilo Barat Kecamatan Labang Kabupaten Bangkalan berkenaan dengan lokasi pembangunan jembatan Suramadu di sisi Madura. Salah satu perubahan yang signifikan dari segi sosial terlihat dari mudahnya interaksi dan aksesibilitas masyarakat Madura ke Pulau Jawa dan sebaliknya. Jembatan Suramadu sangat dirasakan dapat menghemat waktu perjalanan dan biaya secara efektif dan efisien. Akan tetapi, selama tiga tahun jembatan Suramadu beroperasi perubahan yang lain belum terlihat nyata.

Hal ini seperti yang diungkapkan oleh warga Desa Sukolilo Barat Kecamatan Labang Kabupaten Bangkalan yang bekerja di Surabaya menyatakan bahwa:

“Jika dibandingkan dengan menggunakan kapal Feri, selisih waktu yang ditempuh bisa mencapai satu jam, tergantung dari antrean dan kemacetan di jalan. Kelancaran mobilitas Surabaya-Madura adalah perubahan yang paling dirasakan pasca dioperasikannya jembatan yang menghubungkan Pulau Jawa dengan Madura. Namun diluar itu, saya merasa tak banyak yang berubah.”
 (wawancara, tanggal 9 September 2011 melalui www.nasional.kompas.com diakses pada tanggal 2 September 2012

Sejalan dengan kelancaran aksesibilitas dan interaksi antar masyarakat berpengaruh pada selisih biaya produksi yang relatif murah daripada penjualan itu sendiri. Bukan hanya masyarakat setempat tetapi masyarakat luar pulau juga memanfaatkan lahan kaki jembatan Suramadu di sisi Madura sebagai tempat

berdagang yakni dari Surabaya, Lamongan, Probolinggo, dll. Sebagian besar pedagang menjual souvenir khas Madura seperti baju sakera, pecut Madura, Arit, batik Madura, pernak pernik dari kulit kerang, dsb. Kawasan Kaki Jembatan Sisi Madura (KKJSM) adalah tempat baru untuk mengais rejeki bagi masyarakat setempat karena tidak sedikit orang-orang di luar Pulau seperti daerah Malang, Jakarta, Bali, Sidoarjo, Gresik, dsb yang berkunjung hanya sekedar melihat jembatan terpanjang di Indonesia ini. Hal ini dibuktikan oleh lalu lalang kendaraan yang berplat nomer seperti N, DK, S, B, dsb khususnya pada hari libur atau *weekend*.

Ada dua kemungkinan dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan yaitu dampak yang diinginkan (berkonotasi positif) dan dampak yang tidak diinginkan (berkonotasi negatif). Berkaitan dengan dampak positif yang ditimbulkan, pengembangan kawasan kaki jembatan Suramadu di sisi Madura juga dapat mempengaruhi dampak positif dan negatif sosial ekonomi yang ada di Madura khususya bagi Desa Sukolilo Barat Kecamatan Labang Kabupaten Bangkalan. Berdasarkan latar belakang tersebut diambil judul **“Dampak Kebijakan Pembangunan Jembatan Suramadu Terhadap Sosial Ekonomi Masyarakat dalam Pengembangan Wilayah Jembatan Suramadu Sisi Madura (Studi Di Desa Sukolilo Barat Kecamatan Labang Kabupaten Bangkalan)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah dampak dari pembangunan Jembatan Suramadu terhadap sosial ekonomi masyarakat di Desa Sukolilo Barat Kecamatan Labang Kabupaten Bangkalan?
2. Bagaimanakah keterkaitan dampak sosial ekonomi pembangunan Jembatan Suramadu dengan kebijakan Pengembangan Wilayah Jembatan Suramadu Sisi Madura?
3. Bagaimanakah evaluasi kebijakan Pengembangan Wilayah Jembatan Suramadu Sisi Madura?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis dampak yang ditimbulkan dari pembangunan jembatan Suramadu terhadap kehidupan sosial ekonomi masyarakat di Desa Sukolilo Barat Kecamatan Labang Kabupaten Bangkalan.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis keterkaitan dampak dari pembangunan Jembatan Suramadu dengan kebijakan Pengembangan Wilayah Jembatan Suramadu Sisi Madura.
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis evaluasi kebijakan Pengembangan Wilayah Jembatan Suramadu Sisi Madura.

D. Kontribusi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara akademis maupun praktis, yaitu meliputi:

1. Secara Akademis

Memberikan kontribusi terhadap kajian ilmu administrasi publik di Universitas Brawijaya khususnya yang menggunakan analisis isi kualitatif dalam menggambarkan dampak pembangunan Jembatan Suramadu terhadap sosial ekonomi dalam masa pengembangan Wilayah Jembatan Suramadu Sisi Madura khususnya di zona Desa Sukolilo Barat Kecamatan Labang Kabupaten Bangkalan.

Selain itu, sebagai referensi bagi penelitian dalam lingkup kajian ilmu administrasi publik kaitannya dengan dampak kebijakan.

2. Secara praktis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan oleh tim BPWS maupun tim pengembangan Pemerintah Kabupaten Bangkalan maupun masyarakat di Desa Sukolilo Barat Kecamatan Labang Kabupaten Bangkalan untuk riset selanjutnya.

E. Sistematika Pembahasan

Garis besar yang memberikan gambaran secara menyeluruh tentang isi skripsi ini, disampaikan melalui pokok-pokok pembahasan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Berisi tentang latar belakang penelitian menyajikan kronologi kebijakan pembangunan jembatan Suramadu, keadaan masyarakat Madura sebelum peresmian beroperasinya jembatan Suramadu serta dampak positif dan negatif

yang dirasakan pasca beroperasinya jembatan Suramadu. Pembangunan jembatan Suramadu sebagai sarana dan prasarana dalam memperlancar dan stimulasi dalam kegiatan masyarakat Madura khususnya di Desa Sukolilo Barat Kecamatan Labang Kabupaten Bangkalan menuju ke arah modernitas.

Bab ini juga berisi rumusan masalah yang akan diteliti, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka dijadikan sebagai acuan dasar dalam penelitian yang berisi landasan teori dan pernyataan dari para pakar tentang administrasi Publik dan kebijakan publik yang merupakan bagian dari administrasi publik. Kemudian untuk memahami dampak pembangunan jembatan Suramadu digunakan teori pembangunan infrastruktur transportasi dan dampak sosial ekonomi. Selain itu juga terdapat kajian mengenai dampak kebijakan sosial ekonomi.

BAB III METODE PENELITIAN

Menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menentukan fokus, lokasi dan situs penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisis data.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian berisi olahan data oleh peneliti setelah melakukan penelitian di lapangan secara intensif; analisis data merupakan aplikasi dari metode analisis data dalam penelitian berdasarkan langkah-langkah yang ditentukan; dan pembahasan merupakan analisis antara hasil penelitian di lapangan dengan teori yang relevan untuk memperoleh kesesuaian.

BAB V KESIMPULAN

Kesimpulan yang relevan dengan permasalahan yang telah dirumuskan diawal dan pengajuan saran atau rekomendasi peneliti.

