

BAB I

PENDAHULUAN

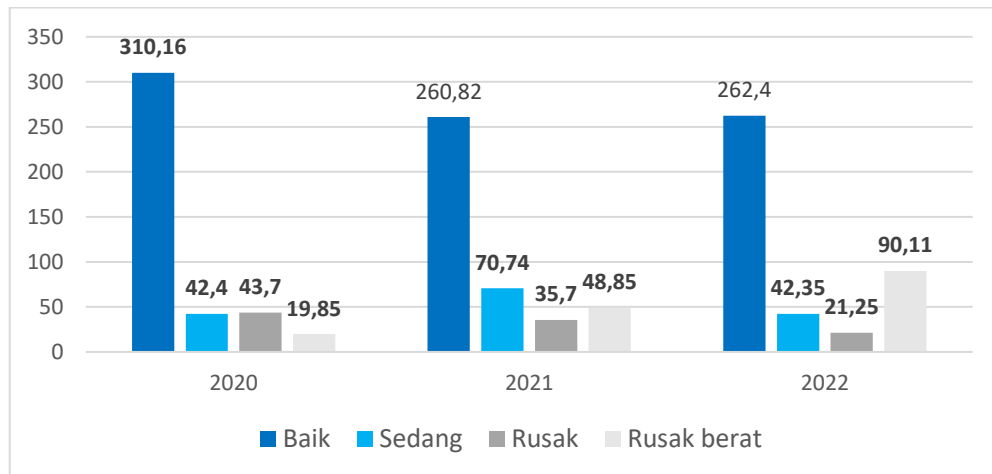
1.1 Latar belakang

Infrastruktur jalan raya merupakan barang publik mendasar dan memiliki peran yang vital, baik bagi kepentingan masyarakat maupun daerah. Secara teoritis, jalan raya berperan penting bagi masyarakat, yaitu menyediakan jalur mobilitas yang lebih efektif dan efisien untuk pergerakan orang, barang, dan jasa (Meyer dan Miller, 2001). Jalan raya juga memiliki peran yang penting bagi daerah, yaitu menyediakan aksesibilitas ke daerah yang kurang berkembang dan memacu daerah yang lebih maju untuk membantu daerah yang lain dalam memenuhi kebutuhannya (Iriyena *et al.*, 2019). Peran vital jalan raya tersebut telah membuat pemerintah selaku penyedia barang publik untuk memilih pembangunan jalan raya sebagai salah satu kebijakan publik prioritas (Deng, 2013).

Pemerintah di banyak negara di dunia telah memilih pembangunan jalan raya sebagai investasi barang publik yang utama untuk pembangunan ekonomi. Penelitian dari Prus dan Sikora (2021) telah memberikan bukti empiris bahwa kebijakan pembangunan jalan raya dari pemerintah daerah Distrik Walcz di Polandia menghasilkan dampak positif pada pembangunan ekonomi dan sosial, seperti memfasilitasi berfungsinya badan usaha lokal dan perolehan bahan untuk produksi barang atau jasa, serta dapat memperlancar mobilitas penduduk. Para pengusaha lokal juga merasa optimis dan puas dengan investasi pembangunan jalan raya yang telah dilakukan pemerintah. Penelitian Chen dan Li (2021), Ng *et al.* (2019), dan Gibbons *et al.* (2019) juga menunjukkan dampak positif dari implementasi kebijakan pembangunan jalan raya yang dilakukan pemerintah.

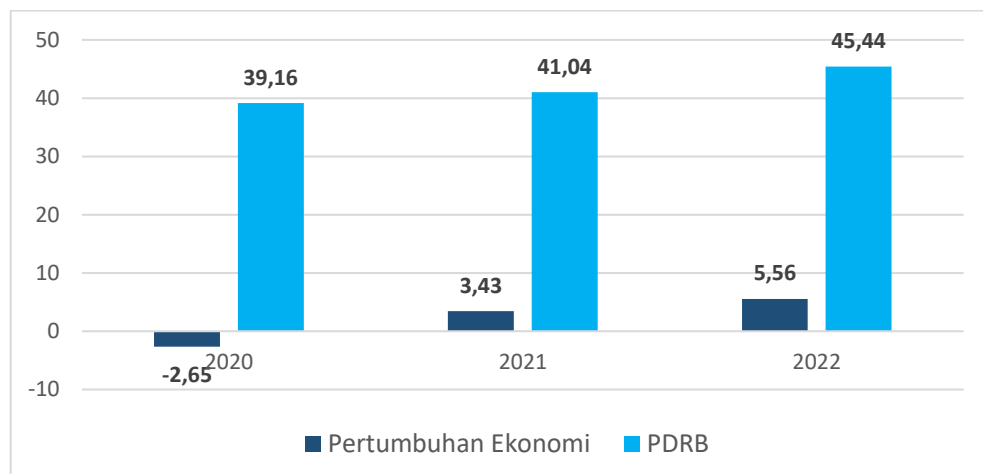
Implementasi kebijakan pembangunan jalan raya sebagai investasi utama untuk mendorong pembangunan ekonomi juga dilakukan pemerintah daerah di Indonesia, salah satunya adalah pemerintah Kabupaten Lamongan. Pemerintah Kabupaten Lamongan mempunyai kebijakan pembangunan jalan raya yang bernama Jamula atau Jalan Mantap dan Alus Lamongan. Kebijakan Jamula diimplementasikan melalui peran Dinas Pekerjaan Umum (PU) Bina Marga dan dimulai dari tahun 2021 hingga tahun 2026. Pemerintah Kabupaten Lamongan sangat serius dalam mengimplementasikan kebijakan ini, yaitu ditunjukkan dari pembuatan skema pinjaman hingga 200 miliar rupiah serta menyelesaikan pembangunan dan perbaikan jalan raya secara masif dalam waktu yang singkat, yaitu 53 ruas jalan di tahun 2022 saja (lamongankab.go.id).

Pemerintah Kabupaten Lamongan sangat serius mengimplementasikan kebijakan Jamula karena status dari kebijakan ini. Kebijakan Jamula tidak seperti kebijakan pembangunan jalan raya di daerah lain yang hanya berstatus prioritas seperti kebijakan yang diimplementasikan oleh pemerintah Provinsi Lampung (dinastph.lampungprov.go.id), meskipun kerusakan jalan rayanya telah viral di media sosial. Pemerintah Kabupaten Lamongan bahkan menjadikan status kebijakan Jamula sebagai program super prioritas (lamongankab.go.id). Kebijakan Jamula berstatus program super prioritas dilatarbelakangi oleh dua alasan utama. Alasan yang pertama yaitu banyak ruas jalan raya yang sudah mencapai usia rusak dan alasan yang kedua yaitu bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Lamongan, terutama pasca adanya pandemi Covid-19 (lamongankab.go.id). Berikut ini merupakan perbandingan antara pertumbuhan jalan raya dengan pertumbuhan ekonomi dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Lamongan sebelum dan setelah adanya kebijakan Jamula.



Gambar 1.1 Pertumbuhan Kondisi Jalan Raya di Kabupaten Lamongan Tahun 2020-2022 (Kilo Meter)

Sumber: Data diolah Badan Pusat Statistik, 2023



Gambar 1.2 Pertumbuhan Ekonomi dan PDRB Kabupaten Lamongan Tahun 2020-2022 (Persen dan Triliun Rupiah)

Sumber: Data diolah Badan Pusat Statistik, 2023

Gambar 1.1 menunjukkan pertumbuhan jaringan jalan dengan kondisi rusak berat justru meningkat signifikan di tahun 2022, meskipun kebijakan Jamula telah memasuki tahun kedua. Gambar 1.2 menunjukkan pertumbuhan ekonomi dan PDRB Kabupaten Lamongan selalu meningkat, sehingga mengindikasikan kebijakan Jamula belum secara langsung dapat mencapai tujuannya.

Jalan raya ruas Sukodadi-Sumberwudi di Desa Pucangro merupakan ruas yang diperbaiki melalui kebijakan Jamula setelah bertahun-tahun berstatus rusak berat. Jalan raya ruas tersebut memiliki peran yang penting untuk mencapai tujuan

kebijakan Jamula karena ruas ini merupakan salah satu ruas paling vital dan strategis di Kabupaten Lamongan. Jalan raya ruas ini menjadi jalur mobilisasi utama banyak desa dan pusat kegiatan masyarakat, hingga menjadi penghubung utama antara Kabupaten Lamongan bagian utara yang berisi berbagai wisata unggulan dengan Kabupaten Lamongan bagian tengah yang berisi kecamatan-kecamatan maju karena dilewati jalan nasional. Perbaikan jalan raya ruas Sukodadi-Sumberwudi di Desa Pucangro harus diimplementasikan dengan baik karena selain memiliki peran yang vital dan strategis, ruas ini juga menjadi kunci keberhasilan kebijakan Jamula. Perbaikan jalan raya ruas Sukodadi-Sumberwudi di Desa Pucangro berstatus *pilot project* (proyek percontohan), sehingga menjadi standar kebijakan Jamula pada jalan rusak yang lain di Kabupaten Lamongan.

Secara teoritis dan bukti empiris menyatakan pembangunan jalan raya berdampak positif untuk pembangunan ekonomi, namun pernyataan tersebut masih menjadi perdebatan para ahli. Penelitian terdahulu telah menunjukkan adanya dampak pembangunan jalan raya yang sebaliknya. Penelitian dari Wang *et al.* (2020) menyatakan kebijakan pembangunan jaringan jalan raya berupa *Belt and Road Initiative* (BRI) yang masif di negara Asia Selatan justru berbanding terbalik dengan pertumbuhan ekonomi. Sebagian penyebabnya adalah jalan raya yang dibangun memiliki kualitas yang buruk, sehingga terdapat indikasi proses implementasi pembangunan yang tidak baik. Penelitian Ji *et al.* (2019), Mohmand (2016), dan Gagliardi dan Percoco (2016) juga menunjukkan tidak adanya pengaruh signifikan pembangunan jalan raya terhadap pembangunan ekonomi.

Pembangunan jalan raya yang gagal diimplementasikan dengan baik juga terjadi di Indonesia. Kegagalan implementasi mengakibatkan kerusakan jalan raya sebagai masalah yang muncul setiap tahun, bahkan di Kabupaten Lamongan

(Firnanda dan Maruf, 2018). Jalan raya di Kabupaten Lamongan sebelum adanya kebijakan Jamula identik dengan jalan raya yang akan rusak kembali setelah satu tahun pembangunan atau perbaikan. Secara umum, kegagalan implementasi pembangunan jalan raya disebabkan karena perencanaan, pengawasan, dan pelaksanaan yang kurang baik (Massara *et al.*, 2021).

Penelitian terdahulu telah membuktikan tidak semua pembangunan jalan raya berdampak positif bagi pembangunan ekonomi karena adanya kegagalan implementasi, sehingga menunjukkan proses implementasi memiliki peran yang penting. Implementasi merupakan tahapan dan momentum yang penting dalam proses kebijakan publik, sehingga berpengaruh terhadap keberhasilan kebijakan yang direncanakan pemerintah (Tahir, 2011). Implementasi kebijakan Jamula tentu tidak ingin menghasilkan kegagalan, sehingga penting untuk mengetahui keberhasilan proses implementasinya. Keberhasilan dalam proses implementasi digambarkan sebagai keberhasilan untuk mencapai tujuan kebijakan Jamula, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Lamongan. Implementasi jalan raya ruas Sukodadi-Sumberwudi di Desa Pucangro dapat menjadi tolok ukur keberhasilan implementasi kebijakan Jamula karena memiliki peran penting bagi Kabupaten Lamongan dan berstatus sebagai proyek percontohan di kebijakan Jamula. Pengaruh implementasi kebijakan terhadap keberhasilan kebijakan dapat diketahui melalui model implementasi yang dikembangkan oleh para ahli, salah satunya adalah model implementasi *merilee grindle*.

Model *merilee grindle* merupakan model implementasi yang dikembangkan pakar kebijakan publik bernama Merilee Serill Grindle. Merilee Grindle (1980) berpendapat bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel penting, yaitu isi kebijakan dan konteks implementasi. Isi kebijakan diukur

melalui kepentingan yang mempengaruhi, jenis manfaat, derajat perubahan, letak pengambilan keputusan, pelaksana program, dan sumber daya yang dilibatkan. Konteks implementasi diukur melalui kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, serta kepatuhan dan daya tanggap. Kedua variabel tersebut harus dipersiapkan dengan baik oleh pelaksana kebijakan karena berpengaruh pada keberhasilan kebijakan yang digambarkan sebagai hasil kebijakan, yaitu dampak serta tingkat perubahan dan penerimaan pada penerima kebijakan.

Model *merilee grindle* dapat digunakan untuk mengetahui pengaruh implementasi kebijakan Jamula ruas Sukodadi-Sumberwudi di Desa Pucangro terhadap hasil kebijakan yang diterima masyarakat Kabupaten Lamongan, sehingga dapat diketahui ketercapaian tujuan kebijakan ini. Pengaruh tersebut penting untuk diteliti, akan tetapi penelitian terdahulu mengenai kebijakan Jamula justru meneliti pengaruh tahap implementasi terhadap keberhasilan pembangunan jalan raya secara fisik, seperti penelitian Aslur dan Tukiman (2023) dan Alim *et al.* (2022). Kedua penelitian tersebut tidak meneliti dampak serta tingkat perubahan dan penerimaan dari masyarakat Kabupaten Lamongan.

Penelitian tentang pengaruh implementasi kebijakan Jamula pada ruas Sukodadi-Sumberwudi di Desa Pucangro terhadap hasil kebijakan merupakan isu yang penting, namun belum *ditemui* penelitian terdahulu yang meneliti fenomena tersebut. Fenomena tersebut mengindikasikan adanya kesenjangan penelitian, sehingga penulis mengambil judul penelitian “Pengaruh Implementasi Kebijakan Jamula Terhadap Hasil Kebijakan Menurut Perspektif Merilee Grindle (Studi pada Jalan Raya Ruas Sukodadi-Sumberwudi di Desa Pucangro)”.

1.2 Rumusan masalah

Fenomena yang penulis paparkan pada latar belakang telah menimbulkan pertanyaan yang penting untuk dijawab, yaitu:

- a. Apakah isi kebijakan perbaikan ruas Sukodadi-Sumberwudi di Desa Pucangro berpengaruh terhadap dampak pada masyarakat Kabupaten Lamongan?
- b. Apakah isi kebijakan perbaikan ruas Sukodadi-Sumberwudi di Desa Pucangro berpengaruh terhadap perubahan dan penerimaan masyarakat Kabupaten Lamongan?
- c. Apakah konteks implementasi perbaikan ruas Sukodadi-Sumberwudi di Desa Pucangro berpengaruh terhadap dampak pada masyarakat Kabupaten Lamongan?
- d. Apakah konteks implementasi perbaikan ruas Sukodadi-Sumberwudi di Desa Pucangro berpengaruh terhadap perubahan dan penerimaan masyarakat Kabupaten Lamongan?

1.3 Tujuan penelitian

Setelah mengetahui rumusan masalah pada penelitian, penulis telah menetapkan tujuan dari penelitian ini, yaitu:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh isi kebijakan perbaikan ruas Sukodadi-Sumberwudi di Desa Pucangro terhadap dampak pada masyarakat Kabupaten Lamongan.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh isi kebijakan perbaikan ruas Sukodadi-Sumberwudi di Desa Pucangro terhadap tingkat perubahan dan penerimaan masyarakat Kabupaten Lamongan.

- c. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh konteks implementasi perbaikan ruas Sukodadi-Sumberwudi di Desa Pucangro terhadap dampak pada masyarakat Kabupaten Lamongan.
- d. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh konteks implementasi perbaikan ruas Sukodadi-Sumberwudi di Desa Pucangro terhadap perubahan dan penerimaan masyarakat Kabupaten Lamongan.

1.4 Manfaat penelitian

1.4.1 Manfaat teoritis

Penelitian ini dapat digunakan untuk menambah pemahaman dan pemikiran dalam teori, konsep, serta kondisi empiris pada ilmu ekonomi, terutama pada kajian kebijakan publik.

1.4.2 Manfaat praktis

a. Bagi pemerintah

Penelitian ini dapat memberikan wawasan dan masukan kepada pemerintah Kabupaten Lamongan terkait implementasi kebijakan publik dan implikasinya terhadap hasil kebijakan, khususnya kebijakan Jamula.

b. Bagi perguruan tinggi

Penelitian ini dapat memberikan wawasan dan referensi kepada perguruan tinggi, khususnya pada program studi terkait dalam merumuskan kebijakan, proyek, dan/atau program perguruan tinggi.

c. Bagi masyarakat

Penelitian ini dapat memberikan informasi dan wawasan kepada masyarakat, baik masyarakat secara umum maupun masyarakat Kabupaten Lamongan mengenai implementasi kebijakan pembangunan jalan raya dan implikasinya terhadap hasil kebijakan.