

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penelitian ini bermaksud untuk mendeskripsikan dan menganalisis tentang dinamika antar aktor dalam penyusunan kebijakan publik yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Bangkalan dalam konteks pembangunan kawasan Pesisir Kamal. Dalam kajian kebijakan publik, yang diungkapkan oleh Thomas R Dye dalam Islamy (2009) bahwa kebijakan publik sebagai *“is whatever government choose to do or not to do”* (apa yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). (Islamy, 2009). Dalam konteks ini, peneliti ingin mendeskripsikan bagaimana ketegangan dinamika antar aktor dalam mempengaruhi kebijakan pembangunan Pesisir Kamal.

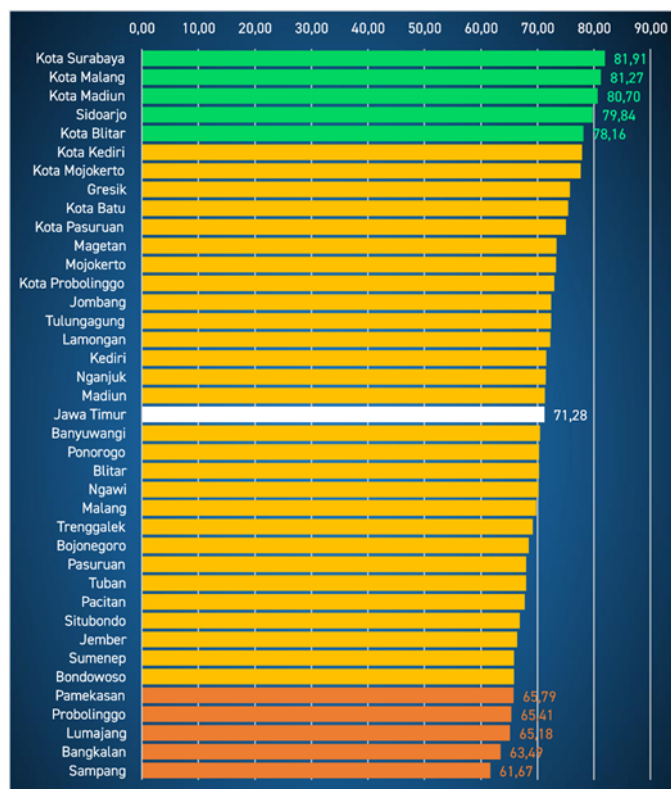
Argumen dalam memilih judul tersebut karena peneliti ingin mengetahui tentang dinamika antar aktor yang terjadi dalam mempengaruhi penyusunan kebijakan publik terkait pembangunan kawasan Pesisir Kamal. Dengan begitu fokus penelitian ini ialah pada dinamika yang terjadi antar aktor Pemerintah Kabupaten Bangkalan dalam mempengaruhi penyusunan kebijakan pembangunan Pesisir Kamal. Kondisi pada bagian Pesisir Kamal masih kurang tertata rapih dan sosial ekonomi yang menurun sejak berdirinya Jembatan Suramadu (Muhsoni et al., 2021). Kemudian dari hal tersebut, perlu adanya sebuah konsep konservasi dari kebijakan pembangunan terutama di kawasan Pesisir Kamal. Namun, belum ada kebijakan dalam dokumen perencanaan pembangunan Kabupaten Bangkalan. Kebijakan pembangunan ini dapat terjadi sebagai hasil dari penetapan para aktor pemerintahan. Maka, penelitian ini akan mengkaji tentang dinamika antar aktor dalam penyusunan kebijakan pembangunan Pesisir Kamal.

Penelitian mengenai dinamika antar aktor dalam penyusunan kebijakan publik telah banyak dilakukan seperti pada penelitian yang dilakukan oleh Nurul pada tahun 2017; Rahayu Sulistiowati tahun 2020; Irma Setiana Armi dan Khairul Anwar pada tahun 2014; Muhammad Randhy Akbar pada tahun 2018; Favian Laksono pada tahun 2020. Namun, dalam penelitian berbeda dengan penelitian

lainnya karena penelitian ini berfokus pada dinamika antar aktor Pemerintah dalam penyusunan kebijakan pada pembangunan di Kawasan Pesisir Kamal.

Tingkat masalah kemiskinan merupakan salah satu prioritas Kabupaten Bangkalan dalam membangun wilayahnya. Pemerintah Kabupaten Bangkalan telah menetapkan beberapa program hingga kebijakan diantara: meningkatkan taraf pendidikan, kesehatan, serta perekonomian masyarakat Bangkalan. Namun, program dan kebijakan tersebut belum sepenuhnya dapat mengurangi angka kemiskinan di Kabupaten Bangkalan (Hidayatullah, 2022). Dari hal tersebut, tentu akan berpengaruh terhadap pembangunan manusia yang ada. Berdasarkan hasil IPM (Indeks Pembangunan Manusia) Kabupaten/Kota di Jawa Timur bahwa Kabupaten Bangkalan memiliki laju pertumbuhan yang lambat dibandingkan dengan rata-rata kabupaten lain di Jawa Timur (BPS, 2021).

Gambar 1.0 IPM Kabupaten/Kota Jawa Timur



Sumber: BPS Provinsi Jawa Timur

Dapat dikatakan bahwa kinerja IPM Jawa Timur masih kurang maksimal karena disparitas besar baik dari segi ekonomi, kesehatan, pendidikan dan

infrastruktur yang masih belum optimal. IPM merupakan indikator kemajuan pembangunan jangka panjang. Yang dilihat dari kecepatan dan status pencapaian. Semakin tinggi nilai IPM di suatu daerah, maka semakin baik pula pembangunan manusia yang dicapai. Dalam grafik tersebut menunjukkan bahwa Kabupaten Bangkalan termasuk dalam Indeks Pembangunan Manusia yang tergolong rendah dibandingkan kabupaten/kota di Jawa Timur (Kanwil Jawa Timur, 2021).

Bersamaan dengan hal tersebut, data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Bangkalan (2023) angka kemiskinan di Kabupaten Bangkalan sebesar 19.35%, artinya sekitar 503.207 jiwa dari total 1.101.556 jiwa penduduk di Kabupaten Bangkalan masih berada di bawah garis kemiskinan (BPS, 2023). Dengan kondisi tersebut sebagai upaya pertama pemerintah untuk mendukung kesejahteraan hidup bagi masyarakat adalah dengan pembangunan Jembatan Suramadu yang diharapkan dapat menjadi roda penggerak dalam pembangunan dari segi ekonomi sosial di Pulau Madura (Elysia, 2014).

Kabupaten Bangkalan memutuskan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangkalan Tahun 2009-2029. Ketentuan peraturan tersebut mencakup pengertian visi *“Terwujudnya Penataan Ruang Kabupaten Bangkalan sebagai Pintu Gerbang Madura Menuju Kota Industri, Pariwisata dan Jasa”*. Berdasarkan hal tersebut, turut melibatkan pembangunan Jembatan Suramadu untuk menghubungkan antara Kota Surabaya dengan bagian Timur Madura yaitu Kamal (Sukandar, 2016).

Akan tetapi semenjak dibangunnya Jembatan Suramadu, belum memberikan dampak yang signifikan untuk kesejahteraan masyarakat khususnya Kabupaten Bangkalan pada bagian Timur yaitu Kamal (Effendi, 2014). Sebagaimana dalam penelitian Muhsoni (2021) menunjukkan bahwa semenjak berdirinya Jembatan Suramadu berdampak besar bagi masyarakat pesisir di Kamal. Yang pada awalnya, gerbang utama Pulau Madura adalah Pelabuhan Kamal yang secara eksplisit segala kegiatan yang berhubungan dengan sosial ekonomi masyarakat sekitar Kamal bergantung pada Pelabuhan. Tetapi, sejak berdirinya Jembatan Suramadu pendapatan masyarakat di Pesisir Kamal menurun hingga 98% (Muhsoni et al., 2021).

Secara geografis luas wilayah Kamal adalah 4.140 km², dengan wilayah yang memiliki pesisir cukup panjang (Sonhaji et al., 2023). Walaupun di tengah luasnya pesisir di Kamal, permasalahan pesisir membutuhkan urgensi penyelesaian. Masalah-masalah kesejahteraan yang terjadi pada masyarakat di wilayah pesisir merupakan permasalahan yang cukup krusial karena berkaitan erat dengan sosial, ekonomi, kesehatan, pendidikan hingga infrastruktur (Sukandar et al., 2016). Permasalahan kesejahteraan yang muncul tersebut salah satunya disebabkan pada pengembangan wilayah terutama pada wilayah pesisir yang masih jauh dari kata optimal. Sejauh ini pembangunan pada suatu daerah hanya berfokus pada pengelolaan daratan sehingga menyebabkan kurang berkembangnya pada pembangunan di wilayah pesisir (Efendy, 2009).

Melalui permasalahan kesejahteraan tersebut sangat menarik, ketika wilayah pesisir yang seringkali menjadi tempat penuh dengan beragam kepentingan dan tujuan seperti pariwisata, industri perikanan, konversi alam hingga pengembangan infrastruktur namun belum dapat dioptimalkan. Pembangunan pada wilayah pesisir apabila dilakukan secara optimal tentunya akan memberikan *multiplier effect* yang menguntungkan bagi perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat setempat (Putra et al., 2019). Melihat dampak yang akan diterima oleh masyarakat terkait manfaat yang diberikan dapat dikembangkan dengan mengembangkan perekonomian pada sektor wisata serta bisnis komersial. Mempertimbangkan bahwa kemungkinan potensi pesisir yang dekat dengan dermaga serta efektif terbukanya lapangan pekerjaan yang lebih luas. Hal ini sangat disayangkan, ketika pemanfaatan wilayah pesisir tidak dikembangkan secara maksimal (Mustika, 2021).

Kondisi ini diharapkan oleh masyarakat di wilayah pesisir Kamal. Pembangunan pada pesisir Kamal dapat menjadi solusi atas sulitnya masyarakat mendapat kesejahteraan dari sisi sosial dan ekonomi. Kendati demikian, belum meratanya pembangunan dalam penanganan isu pada wilayah pesisir menyebabkan hal ini belum mendapat solusi. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan adanya sebuah kemauan politik untuk melakukan perubahan dengan adanya pembangunan Pesisir Kamal yang dituangkan dalam sebuah bentuk kebijakan. Perlu ditekankan, bahwa sebuah kebijakan ini akan mempertimbangkan berbagai permasalahan yang

perlu ditindaklanjuti melalui kebijakan publik. Dengan cara ini, kebijakan tersebut nantinya dapat didasarkan pada realita bahwa wilayah pesisir memiliki potensi ekologi dan ekonomi yang besar untuk mengembangkan dan memanfaatkan sumber daya yang ada guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat local (Aribahwanto, 2022).

Berdasarkan temuan awal peneliti, pada dokumen-dokumen mengenai kebijakan publik yang mencakup *problem public* pada wilayah pesisir Kamal seperti halnya dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bangkalan yang menjadi dasar penelitian ini. Menunjukkan tidak memuat kebijakan terkait dengan pembangunan wilayah Pesisir Kamal. Dengan kata lain belum adanya sebuah orientasi kebijakan yang konkrit untuk pembangunan wilayah Pesisir Kamal (Bappeda Bangkalan, 2022).

Berkaitan dengan hal tersebut, pemerintah adalah peran kunci dalam penyusunan kebijakan publik. Pada hakikatnya, pemerintah sebagai aktor yang mempunyai kekuasaan untuk memutuskan permasalahan mana yang harus diprioritaskan dalam wilayah yang menjadi tanggung jawabnya. Ketertarikan dan fokus pemerintah terlihat dari berbagai tindakan yang dilakukannya. Lebih lanjut, keterlibatan aktor-aktor pemerintah dalam penyusunan kebijakan juga berdampak pada isu mana yang akan diprioritaskan dan jenis kebijakan apa yang nantinya ditetapkan dalam dokumen-dokumen kebijakan (Hamid, 2020).

Dalam konteks penyusunan kebijakan, apabila dikaitkan dengan kebijakan menurut Thomas R. Dye (1992) yang dikutip dalam Islamy (2009) mendefinisikan kebijakan publik sebagai "*is whatever government choose to do or not to do*" (apapun yang pemerintah lakukan atau tidak dilakukan) (Islamy, 2009). Dengan demikian, ungkapan Dye menunjukkan adanya keserasian dengan dokumen-dokumen kebijakan milik Pemerintah Kabupaten Bangkalan. Bahwasannya Pemerintah Bangkalan memilih untuk tidak memprioritaskan pembangunan Pesisir Kamal ditengah peluang potensi dan masalah kesejahteraan ekonomi ke dalam rencana kebijakan pembangunan daerah pesisir.

Proses penetapan persetujuan adanya kebijakan tentang pembangunan Pesisir Kamal yang menjadi suatu dinamika yang unik. Dinamika dalam proses

penyusunan sebuah isu sebelum menjadi kebijakan dibentuk oleh kepentingan berbagai aktor yang berbeda-beda sehingga menimbulkan perbedaan pandangan antar aktor. Sebagai tambahan pada temuan awal, terdapat aktor yang setuju dengan pembangunan Pesisir Kamal dengan mempertimbangkan dari segala aspek terutama ekonomi masyarakat setempat untuk kesejahteraan bersama. Namun secara bersamaan, terdapat pula aktor yang lebih memilih untuk tidak menyoroti isu pembangunan Pesisir Kamal karena dinilai bahwa pesisir bukanlah wewenang Pemerintahan Kabupaten Bangkalan serta memiliki banyak pertimbangan. Maka dalam hal tersebut, telah memunculkan adanya sebuah dinamika yang terjadi antar aktor dalam penyusunan kebijakan.

Dalam kajian Sosiologi, dinamika antar aktor dalam penyusunan kebijakan publik mengacu pada interaksi kompleks antara berbagai individu, kelompok, organisasi dan institusi yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik. Dinamika ini dipengaruhi oleh berbagai faktor baik sosial, ekonomi hingga politik yang berkaitan dengan bagaimana kebijakan dibentuk, implementasi, dan evaluasi. Dengan begitu, setiap aktor akan berusaha untuk menyoroti isu yang dianggap menjadi prioritas untuk menarik perhatian publik hingga pengambilan putusan kebijakan. Namun hal ini tidak lepas dari peran politik yang mempunyai pengaruh besar (*power*) terhadap kebijakan publik (Puspita et al., 2016).

Seperti yang disebutkan bahwa fokus pada aktor merupakan faktor penting yang juga mempengaruhi arah kebijakan yang dibuat dan keterlibatan aktor yang terlibat melalui peran menyusun kebijakan (Satispi, 2019). Ketika memutuskan untuk mengangkat sebuah isu atau masalah ke dalam kebijakan, akan ada aktor-aktor yang memiliki peran dominan dari pada aktor lainnya dan mempunyai kekuasaan yang lebih dari aktor yang lainnya (Fibrianti, 2017). Hal ini terjadi karena berkaitan dengan, berhasil atau tidaknya isu dan permasalahan ditempatkan pada sebuah kebijakan dan hal ini bergantung pada kemampuan tawar-menawar (*bargaining*) yang dimiliki aktor tersebut (Taufiqurakhman, 2014).

Adapun urgensi dalam memahami dinamika antar aktor dalam konteks pembangunan Pesisir Kamal perlu dilakukan karena akan menggambarkan banyak hal yang berkaitan dengan kepentingan, perbedaan pandangan atau kurangnya

koordinasi antara aktor dalam memengaruhi hasil kebijakan tentang pembangunan Pesisir Kamal. Pada berbagai kajian tentang kebijakan publik, hanya fokus pada proses implementasi dan evaluasi terhadap sebuah kebijakan. Oleh karenanya, penting untuk mengkaji mengenai dinamika antar aktor dalam penyusunan kebijakan publik. Hal tersebut karena beberapa alasan: *Pertama*, studi mengenai aktor dalam penyusunan kebijakan sebagai pihak pemangku kepentingan (*stakeholder*). *Kedua*, Karena adanya perbedaan tingkat negosiasi yang terjadi karena perbedaan kedudukan aktor (jabatan) dalam proses penyusunan kebijakan. *Ketiga*, Aktor merupakan bagian dari berbagai faktor penting yang diterima secara umum untuk dapat mempengaruhi arah pembangunan kebijakan (Salaputa et al., 2013).

Dengan latar belakang yang telah dijelaskan diatas, penulis tertarik untuk mengkaji terkait dengan dinamika antar aktor dalam penyusunan kebijakan pembangunan Pesisir Kamal. Seperti yang dipaparkan, bahwa pembangunan Pesisir Kamal belum tertuang pada dokumen perencanaan daerah. Pemahaman yang mendalam tentang dinamika antar aktor dalam kebijakan publik adalah penting bagi sosiologi untuk mengungkap bagaimana kebijakan dibentuk dan diimplementasikan dalam masyarakat. Studi sosiologi dapat membantu mengidentifikasi faktor-faktor sosial dan struktural yang memengaruhi proses dalam analisis kebijakan publik. Sehingga judul dalam penelitian ini, memilih judul *Dinamika Antar Aktor Dalam Penyusunan Kebijakan Publik Pemerintah Kabupaten Bangkalan tentang Pembangunan Pesisir Kamal*.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana dinamika interaksi antar aktor yang terlibat dalam penyusunan kebijakan pembangunan pesisir Kamal?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mendeskripsikan dan menganalisis dinamika antar aktor yang terlibat dalam Pembangunan pesisir Kamal.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penulis berharap penelitian ini memberikan deskripsi tentang dinamika aktor pada penyusunan kebijakan publik Pemerintahan Kabupaten Bangkalan dalam pembangunan pesisir Kamal sehingga dapat menambah wawasan dibidang ilmu sosial khususnya Sosiologi Politik.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan menjadi bahan kajian, informasi, dan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Bangkalan dalam upaya menangani kesenjangan ekonomi masyarakat lokal serta pengembangan wilayah pesisir.

1.5 Batasan Penelitian

Pembatasan suatu masalah digunakan untuk menghindari adanya pelebaran pokok masalah agar penelitian ini lebih terarah dan memudahkan dalam pembahasan sehingga tujuan penelitian ini akan tercapai. Beberapa batasan masalah yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Luas lingkup penelitian ini hanya pada informasi tentang dinamika yang terjadi diantara aktor-aktor yang berperan dalam penyusunan kebijakan publik pembangunan wilayah pesisir Kamal.
2. Informasi yang akan disajikan adalah tentang aktor yang terlibat pada penyusunan kebijakan pembangunan wilayah pesisir Kamal.
3. Penelitian ini tidak akan masuk pada konteks implementasi dan evaluasi kebijakan publik, tetapi hanya mencakup pada arena dinamika para aktor Pemerintah Kabupaten Bangkalan dalam penyusunan kebijakan Pesisir Kamal.