

---

## ANALISIS DAMPAK SOSIAL DAN EKONOMI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN KAWASAN *MIX USE* DI KECAMATAN JABON

Isna Fitria Agustina  
Ricka Octaviani

(Prodi Ilmu Administrasi Negara – FISIP Universitas Muhammadiyah Sidoarjo  
Jalan Mojopahit 666 B, Sidoarjo  
email: isnaagustina@umsida.ac.id, octavianiricka@gmail.com)

### ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah menjelaskan analisis kebijakan pengembangan kawasan *mix use* Jabon, dari penyusunan kebijakan, penetapan kebijakan, hingga implementasi dan evaluasi kebijakan. Penelitian ini juga untuk memaparkan dampak sosial dan ekonomi dari kebijakan pengembangan kawasan *mix use* Jabon. Menggunakan penelitian kualitatif, dengan jumlah informan sebanyak enam orang. Informan dalam penelitian ini staf bidang Pemukiman dan Prasarana Wilayah (Kimpraswil) Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Kepala Kecamatan Jabon, staf Desa Kupang, Kepala Desa Tambakkalisogo, Kepala Desa Kedungpandan, dan Kepala Dusun Telocor. Hasil penelitian ini menunjukkan yang pertama, penyusunan kebijakan sudah sesuai dan baik. Kedua, Penetapan kebijakan telah dilakukan secara baik dengan kebutuhan masyarakat. Ketiga, dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan *mix use* Jabon dari tahun 2003 hingga tahun 2016 masih sebatas pembangunan jalan dan belum sesuai dengan konsep yang dibuat. Evaluasi hingga saat ini belum pernah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Dampak secara sosial menghasilkan dampak positif dari segi pendidikan dan pelayanan kesehatan meningkat. Selain itu juga terdapat dampak negatif, pembangunan jalan membuat lokasi prostitusi di wilayah Telocor semakin ramai. Secara ekonomi belum ada dampak yang dirasakan masyarakat.

Kata kunci: analisis kebijakan, dampak sosial, dampak ekonomi, *mix Use*

## **ANALYSIS OF THE SOCIAL AND ECONOMIC IMPACT POLICY MIX USE DEVELOPMENT IN SUB REGION JABON**

### **ABSTRACT**

*The purpose of this study is to describe the analysis of regional development policy mix use Jabon, from policy making, policy, to implementation and evaluation of policies. This study is also to expose social and economic impact of regional development policy mix use Jabon. Using qualitative research, with the informant as many as six people. The informants field staff of Settlement and Regional Infrastructure (Infrastructure) Planning Agency (Bappeda), Head of a Sub Jabon, staff Kupang Village, the Village Head Tambakkalisogo, Kedungpandan Village Head, and Head of DusunTelocor. The results of this study indicate that first, all policy was appropriate and good. Second, the formulation of policies have done well with the needs of the community. Third, in the implementation of regional development policy mix use Jabon from 2003 to 2016 was still limited to the construction of the road and not in accordance with the concept created. Evaluation until now has not been done by the government of Sidoarjo. Social impact is a positive impact in terms of education and health services increased. There are also negative impacts, road construction makes the location of prostitution in the area Telocor increasingly crowded. Economically there has been no impact is felt by the public.*

*Keywords: Policy Analysis, Socia Impact, Economic Impact, Mix Use*

### **PENDAHULUAN**

Pengembangan wilayah menurut Lutfi (2007:31) bertujuan untuk mengoptimalkan fungsi lahan pada suatu wilayah tertentu. Ini artinya pengembangan wilayah atau kawasan pada dasarnya untuk memenuhi tujuan pembangunan wilayah yang berkelanjutan dan berdaya guna. Letak Kabupaten Sidoarjo yang berbatasan langsung dengan wilayah lainnya yang memiliki wilayah Industri seperti, sebelah utara Sidoarjo berbatasan langsung dengan Kota Surabaya, sedangkan bagian selatan dan timur berbatasan dengan Kabupaten Pasuruan. Dengan luas wilayah sebesar 714.243 km<sup>2</sup> dan dengan ketinggian jenis wilayah 0 (nol) sampai 25 meter dari permukaan laut memungkinkan semua wilayahnya dapat dikembangkan. Dari mulai wilayah pesisir yang berada di ketinggian 0-3 meter dari permukaan laut, wilayah tengah dengan ketinggian 3-10 meter dari permukaan laut, dan juga wilayah yang ketinggiannya 10-25 meter dari permukaan laut.

---

Dengan kondisi di atas maka wilayah Sidoarjo sangat strategis untuk dikembangkan. Dalam hal ini pemerintah Kabupaten Sidoarjo membuat suatu kebijakan yang didalamnya mengatur tentang pengembangan beberapa kawasan di Sidoarjo. Sedangkan Kebijakan sendiri menurut Lasswell (dalam Wayne Parsons 2014:17) umumnya dipakai untuk menunjukkan pilihan terpenting yang diambil baik dalam kehidupan organisasi atau privat. Untuk menyatakan bentuk pilihan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Sidoarjo, Pemerintah Sidoarjo menuangkan persoalan pengembangan kawasan strategis, maka dari itu dibuatlah Peraturan Daerah (perda) Kabupaten Sidoarjo Nomor 6 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah. Dalam perda tata ruang tahun 2009 didalamnya mengatur tentang pengembangan kawasan SIBORIAN (Sidoarjo-Jabon-Krian). Dalam hal ini penulis membahas pengembangan kawasan Jabon yaitu pengembangan kawasan *mix use* Jabon. *Mix use* sendiri menurut Surprenant (dalam Nuraini, 2008:3) sebuah kombinasi yang tepat dari beberapa kegunaan, didalam struktur atau tempat dalam sebuah lingkungan, dimana berbagai kegiatan kehidupan dapat dilakukan secara berdekatan (berjalan kaki) untuk sebagian besar warga (hidup, pekerjaan, toko, dan bermain).

Data yang di peroleh dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Sidoarjo, bahwa Kecamatan Jabon masuk dalam tiga daerah yang paling tinggi tingkat kemiskinannya. Kondisi perekonomian di Kecamatan Jabon memiliki tingkat kemiskinannya yang relatif tinggi. Ini semua bisa terjadi karena sebgai besar masyarakat Jabon bekerja sebagai nelayan musiman dan sebagai buruh tambak. Bukan hanya pekerja mereka saja yang akhirnya membuat kondisi perekonomian mereka semakin memburuk tapi juga di karenakan kondisi sarana untuk mendapatkan perekonomian yang lebih baik yang kurang. Kondisi sosial yang ada di Kecamatan Jabon adalah rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan di wilayah ini. Hal ini terlihat dari kondisi Jabon sebelum adanya kebijakan, yaitu susah nya di akses oleh orang dari luar Jabon. Kondisi sosial lain yang memperburuk adalah adanya kawasan yang dijadikan sebagai salah satu lokasi prostitusi terselubung di Kabupaten Sidoarjo. Seperti yang dinyatakan dalam artikel online yang ditulis oleh humas DPRD Sidoarjo tahun 2010 bahwa awal mula keberadaan prostitusi ini diawali oleh beberapa gubuk yang didirikan oleh penjaga tambak sekitar wilayah Telocor, dari awalnya dua gubuk yang sering dikunjungi oleh beberapa Pekerja Sex Komersial (PSK) kelas bawah tersebut dan seiring bertambahnya pengunjung sehingga memperbanyak gubuk-gubuk dari anyaman bambu atau semi-permanen. Dengan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Kabupaten Sidoarjo, diharapkan secara ekonomi dan sosial terdapat dampak yang positif terhadap kehidupan masyarakat Jabon. Selain itu juga proses berjalannya suatu kebijakan yang dibuat dari awal

---

hingga akhir juga menjadi suatu fokus penelitian yang sangat menarik untuk dibahas dalam penelitian ini oleh penulis.

Berdasarkan latar belakang diatas rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimanakah kebijakan pengembangan kawasan *mix use* Jabon dalam Perda nomor 6 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo tahun 2009-2029 dan bagaimanakah dampak sosial ekonomi kebijakan pengembangan kawasan *mix use* di Kecamatan Jabon. Sedangkan, tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan analisis kebijakan pengembangan kawasan *mix use* Jabon dalam Perda nomor 6 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo tahun 2009-2029, dan memaparkan dampak sosial ekonomi kebijakan pengembangan kawasan *mix use* di Kecamatan Jabon.

## LANDASAN TEORETIS

### Analisis Kebijakan

Kebijakan adalah awal mula munculnya tentang teori analisis kebijakan. Kebijakan menurut Anderson (dalam Wahab, 2014:13) suatu tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. Hal lain diungkapkan oleh Hogwood dan Gunn (dalam Parsons, 2014: 15) menyatakan 10 penggunaan istilah kebijakan dalam pengertian modern yaitu, (a) label untuk sebuah bidang aktivitas, (b) ekspresi tujuan umum atau aktivitas negara yang diharapkan, (c) proposal spesifik, (d) keputusan pemerintah, (e) otorisasi formal, (f) sebuah program, (g) *output*, (h) hasil (*outcome*), (i) teori atau model, (j) sebuah proses.

Setelah menjelaskan tentang makna kebijakan, muncullah beberapa penjelasan dan indikator, yang pertama dijelaskan oleh Kent (dalam Wahab, 2014:41) bahwa analisis kebijakan adalah studi yang sistematis, berdisiplin, analitis, cerdas, dan kreatif yang dilakukan untuk menghasilkan rekomendasi yang berupa tindakan-tindakan dalam memecahkan masalah politik konkret. Sedangkan Dunn (1994:21) dijelaskan dengan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah yaitu, definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi dan evaluasi. Dalam istilah khusus menyebutkan tentang perumusan masalah (definisi), peramalan (prediksi), rekomendasi (preskripsi), pemantauan (deskripsi), dan evaluasi. Parsons (2014: 84-85) membagi analisis dalam tiga model yaitu, (1) analisis meso adalah cara mendefinikan isu dan *problem* dalam menentukan agenda kebijakan, (2) analisis keputusan tentang bagaimana keputusan diambil dan bagaimana kebijakan dibuat, (3) *delivery analysis* tentang bagaimana kebijakan diatur, dikelola, diimplementasikan, dievaluasi, dan dihentikan.

---

## Dampak Perubahan Sosial

Teori perubahan sosial sebagai awal mula munculnya teori tentang dampak sosial dan ekonomi. Sebelum membahas dampak sosial perubahan sosial sendiri diartikan oleh Wiryohandoyo (2002:1) sebagai suatu bentuk peradaban manusia akibat adanya perubahan alam, biologis, fisik yang terjadi sepanjang kehidupan manusia. Selain itu perubahan sosial yang terjadi menurut Kingsley Davis (dalam Djazifah, 2012:5) merupakan perubahan-perubahan yang terjadi dalam struktur dan fungsi masyarakat. Pendapat lain dinyatakan oleh Selo Soemardjan (dalam Wulansari, 2009:126) bahwa perubahan sosial sebagai segala perubahan-perubahan pada lembaga-lembaga kemasyarakatan dalam suatu masyarakat yang mempengaruhi sistem sosialnya termasuk didalamnya nilai-nilai, sikap-sikap, dan pola-pola perilaku diantara kelompok-kelompok dalam masyarakat.

Dari penjelasan tentang perubahan sosial, dapat dijelaskan pertama tentang dampak sosial menurut Surto Haryono (dalam Dwi, 2015:21), dampak dibagi menjadi dua yaitu dampak primer dan dampak sekunder. Dampak primer adalah dampak yang langsung dirasakan oleh suatu kegiatan. Sedangkan lebih jelasnya Douglas dkk (dalam Disbudpar Banten, 2013:28) menjelaskan tentang analisis kebijakan dengan beberapa indikator seperti, (1) perubahan sistem sosial, (2) nilai-nilai individu dan kolektif, (3) perilaku hubungan sosial, (4) gaya hidup dan ekspresi mode serta, (5) struktur masyarakat. Sedangkan Fardani (2012:6) menyatakan bahwa dampak sosial adalah sebuah bentuk akibat atau pengaruh yang terjadi karena adanya sesuatu hal. Pengaruh yang dimaksud adalah akibat yang terjadi pada masyarakat, baik karena suatu kejadian itu mempengaruhi masyarakat atau hal lainnya didalam masyarakat.

Perubahan sosial yang terjadi di masyarakat juga menimbulkan dampak secara ekonomi, dampak ekonomi dijelaskan oleh Stynes (dalam Disbudpar Banten, 2013 : 20) dikelompokkan dalam tiga indikator, (1) *direct effect* meliputi penjualan, kesempatan kerja, pendapatan pajak, dan tingkat pendapatan, (2) *indirect effect*, meliputi perubahan tingkat harga, perubahan mutu dan jumlah barang dan jasa, perubahan dalam penyediaan properti dan variasi pajak, serta perubahan sosial dan lingkungan, (3) *induced effects*, yaitu pengeluaran rumah tangga, dan peningkatan pendapatan. Selain itu dampak ekonomi juga dijelaskan oleh Cohen (dalam Dwi, 2015 : 21) terdiri dari, (1) dampak terhadap pendapatan, (2) dampak terhadap aktivitas ekonomi, (3) dampak terhadap pengeluaran. Dari sini lebih diperjelas bahwa dampak ekonomi dijelaskan sebagai akibat dari suatu perubahan yang terjadi dilingkungan. Hal lain menurut Sinaga (dalam Setyaningsih, 2014: 6) dampak sosial ekonomi dapat dilihat dari sisi positif dan negatif sehingga dapat lebih berimbang dalam memberikan penilaian.

---

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang berlandaskan pada filsafat *postpositivisme*. Menurut Sugiyono (2013: 9) *Postpositivisme* adalah pengamatan langsung terhadap objek yang akan diteliti. Penelitian ini memilih lokasi di Kecamatan Jabon sebagai salah satu daerah yang masuk dalam kebijakan pengembangan kawasan *mix use* di Kecamatan Jabon, seperti Desa Kupang, Desa Tambakkalisogo, dan Desa Kedungpandan. Beberapa informan dalam penelitian ini adalah staf Bidang Pemukiman Prasarana Wilayah (Kimpraswil) (Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Sidoarjo), Camat Jabon, staf Desa Kupang, Kepala Desa Tambak Kalisogo, Kepala Desa Kedungpandan, dan Kepala Dusun Telocor. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis data dilakukan melalui beberapa tahapan antara lain pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, hingga penarikan kesimpulan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Analisis Kebijakan Pengembangan Kawasan *Mix Use* Jabon**

Dalam penyusunan kebijakan dimulai dari latar belakang yang jelas dalam penyusunannya yaitu meningkatkan taraf hidup masyarakat Jabon dari sisi sosial maupun ekonomi. Selain latar belakang penyusunan kebijakan juga diperlukan partisipasi masyarakat. Hal ini dikarenakan partisipasi masyarakat dianggap penting karena masyarakat adalah orang yang mengetahui secara langsung bagaimana kondisi yang ada di lingkungan sekitar. Penyusunan kebijakan pengembangan kawasan *mix use* Jabon ini sudah baik, karena kebijakan disusun dengan mengikutsertakan masyarakat dan dengan tujuan kesejahteraan masyarakat. Wilayah Jabon yang terdapat di ujung administrasi wilayah Sidoarjo membuat wilayah ini sulit berkembang. Hal ini menjadikan wilayah Jabon masuk dalam agenda pembuatan kebijakan tata ruang untuk mengembangkan wilayah Jabon. Pembuatan kebijakan pengembangan kawasan *mix use* Jabon ini di latar belakang kondisi perekonomian di masyarakat Jabon yang berada di kondisi masyarakat menengah kebawah. Dalam penyusunan kebijakan juga dipengaruhi oleh unsur partisipasi masyarakat dan pihak pemerintah daerah dalam hal ini pihak Kecamatan dan Desa dalam pembuatan kebijakan pengembangan wilayah di Jabon.

Untuk menguraikan pembahasan yang pertama dalam proses penyusunan kebijakan perlu diketahui dengan cara menguraikan isu dan *masalah* sebelum aktor pembuat kebijakan menentukan langkah selanjutnya, seperti yang

---

disampaikan Parsons (2014:84-85) yang pertama tentang analisis meso. Analisis meso adalah cara mendefinisikan isu dan masalah dalam menentukan agenda kebijakan, masalah yang diangkat dalam penentuan kebijakan ini adalah masalah perekonomian masyarakat Jabon yang rendah dilihat dari mata pecarian masyarakat. Selain itu, dalam penentuan kebijakan juga diperlukan partisipasi masyarakat agar masalah yang diangkat oleh pemerintah dianggap sama dan sejalan dengan kebutuhan masyarakat.

Setelah melakukan penyusunan kebijakan maka, yang harus dilakukan selanjutnya adalah penetapan kebijakan. Penetapan kebijakan adalah suatu proses yang dilakukan agar suatu kebijakan memiliki dasar hukum dan pemikiran yang jelas. Dengan latar belakang penyusunan di atas maka pemerintah Kabupaten Sidoarjo menetapkan suatu kebijakan yang tujuannya mengembangkan wilayah Jabon. Konsep pengembangan kawasan *mix use* Jabon telah dimulai dari tahun 2000, dan ditetapkan tahun 2003. Kebijakan itu dalam Peraturan Daerah (Perda) Nomor 16 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sidoarjo tahun 2003-2013, didalamnya disebut dengan pengembangan kawasan industri Jabon. Setelah penetapan kebijakan yang pertama di tahun 2009, dibuat lagi kebijakan dalam Perda Nomor 6 Tahun 2009 tentang RTRW Kabupaten Sidoarjo tahun 2009-2029. Didalamnya menjelaskan dan mengatur tentang pengembangan kawasan *mix use* Jabon yang menjelaskan kawasan industri dan penggunaan lainnya sesuai dengan konsep wilayah *mix use*.

Konsep pengembangan kawasan industri Jabon muncul dari tahun 2000. Dengan konsep yang sudah dibicarakan dari tahun 2000 pemerintah resmi membuat suatu keputusan dalam bentuk peraturan daerah atau Perda RTRW Kabupaten Sidoarjo tahun 2003 mengatur tentang Pengembangan Kawasan Industri Jabon. Kebijakan tersebut berlaku selama 10 tahun sebelum adanya kebijakan baru yang mengatur tentang hal yang sama. Hingga tahun 2006 terjadi suatu tragedi yang cukup besar. Tragedi tersebut adalah bencana lumpur Lapindo yang kini disebut dengan Lumpur Sidoarjo. Dengan adanya tragedi bencana lumpur banyak hal yang akhirnya harus terpaksa berhenti atau mungkin tidak berjalan. Salah satunya juga berakibat pada tidak telaksananya konsep pengembangan wilayah industri di Jabon dalam perda tahun 2003. Setelah kebijakan tata ruang dibuat tahun 2003, maka pemerintah Kabupaten Sidoarjo memperbarui kebijakan yang mengatur tentang tata ruang di Kabupaten Sidoarjo. Kebijakan tata ruang yang baru ini dibuat dalam rangka memperbarui kebijakan yang lama dan sebagai jalan keluar dari masalah yang menimpa Kabupaten Sidoarjo tahun 2006.

Akhirnya untuk memperbarui kebijakan yang sudah dibuat sebelumnya pada tahun 2009 pemerintah Kabupaten Sidoarjo khususnya BAPPEDA bersama

---

dinas terkait membuat ulang kebijakan yang secara konsep sudah baik. Dengan sebutan yang baru dan dengan konsep yang lebih segar pemerintah menuangkannya dalam Perda Tata Ruang Wilayah Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Dalam tata ruang wilayah tahun 2003 konsep pengembangan wilayah ini disebut dengan konsep pengembangan kawasan industri Jabon yang disebut pengembangan kawasan *mix use* Jabon. Kawasan *mix use* Jabon dalam perda RTRW tahun 2009 masuk dalam pengembangan kawasan Sidoarjo-Jabon-Krian (SIBORIAN). Dalam bab SIBORIAN dijelaskan pembagian masing-masing konsep tata ruangnya termasuk didalamnya pengembangan tentang wilayah Jabon. Dalam Perda Tata Ruang ini dijelaskan bahwa Jabon masuk dalam kawasan pengembangan konsep *mix use* dalam konteks pengembangan kawasan industri. Kawasan *mix use* adalah kawasan selain ditetapkan sebagai kawasan industri juga sebagai pemukiman, dan sebagai tempat untuk melakukan kegiatan masyarakat. Namun dalam kebijakan yang baru penyebutan pengembangan kawasan industri berubah dengan sebutan pengembangan wilayah *mix use* industri Jabon, dalam konsepnya pemerintah Jabon menuliskan maksud dan tujuan yang sama yaitu tujuannya untuk meningkatkan taraf perekonomian masyarakat dan membuat daerah Jabon menjadi penopang perekonomian Sidoarjo.

Dalam proses pembuatan kebijakan juga dituntut proses pengambilan keputusan dan penetapan kebijakan, hal ini seperti yang disampaikan Parsons (2014: 84-85) yang kedua yaitu analisis keputusan. Analisis keputusan adalah bagaimana keputusan diambil dan bagaimana kebijakan dibuat. Keputusan diambil dengan proses penggodokan isu yang sangat panjang. Dengan demikian, keputusan yang diambil dari hasil di atas jika disandingkan dengan teori Parsons maka dengan jelas dapat dijabarkan bahwa proses pengambilan keputusan yang telah dilakukan sudah sesuai dengan kepentingan dan kondisi masyarakat saat penetapannya. Kebijakan juga ditetapkan dalam waktu yang tepat, yang pertama saat wilayah Jabon dianggap perlu sebuah kebijakan yang digunakan untuk meningkatkan taraf hidup mereka, dan yang kedua ditepatkan saat kebijakan yang pertama dianggap tidak dapat berjalan dikarenakan beberapa kendala yang timbul saat kebijakan akan diimplementasikan. Penetapan kebijakan dilakukan oleh pihak BAPPEDA, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dan disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Sidoarjo.

Setelah kebijakan ditetapkan maka langkah selanjutnya yang harus dilakukan pemerintah adalah, pelaksanaan (implementasi) dan evaluasi. Pelaksanaan kebijakan tata ruang dilaksanakan langsung oleh BAPPEDA Kabupaten Sidoarjo. Pelaksanaan yang sudah terjadi dari perda tata ruang tahun 2003 pelaksanaan yang sudah terjadi sejauh ini belum ada. Pelaksanaan perda

---

yang ada tahun 2003 hanya sebatas konsep. Hal yang menjadi penghalang berjalannya kebijakan yang ada tahun 2003 adalah timbulnya rasa khawatir dari para investor yang sudah masuk untuk melanjutkan mendirikan usahanya di wilayah Jabon, dikarenakan lokasi Kecamatan Jabon yang berdampingan langsung dengan Kecamatan Porong sebagai lokasi terjadinya bencana lumpur. Investor yang datang mendadak mundur dikarenakan keuangan mereka yang sudah direncanakan tidak dapat direalisasikan. Pinjaman kepada bank untuk mendirikan usaha di wilayah Jabon mendadak ditarik dikarenakan bank penjamin perusahaan untuk meminjamkan dana sebagai modal mendirikan perusahaan tidak dapat keluar karena tidak ada jaminan untuk perusahaan yang berdiri di area bencana untuk mengembalikan dana yang sudah dipinjamkan nantinya.

Dari pelaksanaan kebijakan pertama proses implementasi atau pelaksanaan kebijakan di tahun kedua yaitu perda tahun 2009 hanya terdapat pembangunan jalan. Pembangunan infrastruktur jalan penghubung Jabon dengan Porong masuk pada tahun 2011. Awal mula pembangunan jalan yang ada di Jabon digunakan sebagai jalan penghubung pembangunan Wisata Bahari Jabon dan juga sebagai jalan penghubung untuk masuknya industri. Pembangunan Wisata Bahaari Telocor dengan konsep pengembangan kawasan *mix use* Jabon berbeda. Pemerintah membuat Wisata Bahari Telocor sebagai pemicu munculnya wisatawan dan menarik investor untuk datang di Kecamatan Jabon. Jalan yang ada dalam konsep ini direncanakan dapat menghubungkan wilayah Porong-Jabon-Pasuruan jalan ini dimaksudkan sebagai penghubung wilayah industri PIER Pasuruan dengan kawasan industri yang nantinya akan berdiri di Jabon. Namun hingga tahun 2016 jalan penghubung yang ada dalam konsep pembangunan hanya berhenti di daerah Wisata Bahari Telocor belum tembus hingga Pasuruan. Dari tahun 2009 hingga sekarang belum ada perusahaan yang mendirikan usahanya di daerah Jabon.

Hal yang membuat kebijakan ini belum bisa terealisasi memang jelas ada, selain karena dengan dengan daerah bencana Lumpur di Daerah Porong, juga dikarenakan hal lain. Alasan kebijakan ini tidak bisa terealisasi yang selanjutnya adalah diinformasikan bahwa harga tanah di wilayah Jabon dijual mahal oleh masyarakat di daerah Jabon. Namun hal ini ternyata ada benarnya dan tidak. Memang benar harga jual beli tanah di daerah ini mahal, namun mahalnya bukan karena warga Jabon menjualnya mahal. Karena sebagian besar kepemilikan tanah di wilayah Jabon bukan menjadi kepemilikan warga Jabon sendiri. Jauh hari sebelum tata ruang masuk di daerah ini tanah-tanah di wilayah Jabon sudah dibeli oleh orang dari luar Sidoarjo, mereka membeli saat konsep tata ruang masih menjadi wacana belum dibuat secara jelas dalam sebuah kebijakan yang mengatur regulasi pengembangan wilayah Jabon. Selain harga tanah mahal dikarenakan

---

pemilik bukan warga sekitar, juga dikarenakan campur tangan pihak pemerintah dalam masalah tanah. Ketika konsep tata ruang masuk ada instruksi dari pihak bupati untuk tanah yang masih dimiliki oleh warga jangan dijual dulu saat ini menunggu harga tanah mahal baru dijual. Karena tanah yang akan dibeli adalah tanah yang akan dijadikan perusahaan, dengan kata lain bahwa mereka beranggapan tanah yang mahal akan dibeli oleh investor yang akan mendirikan perusahaannya di wilayah ini.

Penghalang lain tidak bisa terlaksananya kebijakan ini dikarenakan akses yang tidak ada menuju wilayah Jabon selain penghubung Porong dengan daerah paling ujung Jabon yaitu Telocor. Selain jalan yang lebar itu selanjutnya tidak ada lagi jalan luas. Hanya jalan kampung yang lebarnya empat meter yang tidak mungkin perusahaan-perusahaan besar akan mendirikan usahanya dengan infrastruktur demikian. Selain itu listrik di wilayah ini juga belum maksimal pemasangannya dan masih sangat jarang dengan daya besar. Hal ini di karenakan permintaan yang kurang, infrastruktur penerangan jalan juga belum ada di sepanjang jalan yang sudah dibuat. Pihak masyarakat butuh sekali tindakan nyata pemerintah namun pemerintah dan pihak investor saling menunggu dalam mewujudkan konsep yang telah dibuat dengan baik. Suatu pengembangan wilayah akan terjadi jika kedua belah pihak dapat bekerja sama. Infrastruktur yang memadai maka akan membuat investor datang yang akhirnya dapat merealisasikan kebijakan pengembangan kawasan *mix use* jabon dalam konteks ini.

Evaluasi dilakukan untuk mengetahui hal apa saja yang sudah terlaksana, hambatan, dan jalan keluar dari permasalahan yang ada. Kebijakan pada tahun 2009 hingga tahun 2016 ini sudah berjalan secara konsep yang baru hampir tujuh tahun lamanya. Kondisi yang terjadi di wilayah Jabon hingga saat ini belum dapat berkembang dengan berbagai macam kebijakan yang sudah dibuat. Namun hingga saat ini pihak terkait dalam pembuatan kebijakan belum melakukan evaluasi.

Dalam Parsons (2014: 84-85) *Delivery analysis* tentang bagaimana kebijakan diatur, dikelola, diimplementasikan, dievaluasi, dan dihentikan. Dari hasil diatas, jika disandingkan dengan teori yang di sampaikan Parsons tentang *delivery analysis* bahwa kebijakan yang telah di buat sebelumnya kini telah diimplementasikan walaupun dalam implementasinya masih belum maksimal. Kebijakan yang telah diimplementasikan juga belum dievaluasi dari tahun 2009 hingga saat ini.

---

## Dampak Sosial dan Ekonomi Kebijakan Pengembangan Kawasan *Mix Use* Jabon

### Dampak Sosial Kebijakan Pengembangan Kawasan *Mix Use* Jabon

Dari temuan di lapang baik dari segi negatif dan segi positif yaitu, dampak sosial kebijakan pengembangan kawasan *mix use* Jabon yang telah dilaksanakan mengalami beberapa perubahan secara sosial. Pengembangan ini dilihat yang pertama dari peningkatan tingkat pendidikan di Jabon. Hal ini juga dilihat dari bertambah banyaknya siswa yang melanjutkan pendidikannya ke jenjang selanjutnya. Kedua adalah perkembangan tingkat kesehatan di Jabon, jika dilihat dari penyajian data di atas dapat dilihat jika kepercayaan masyarakat kepada pelayanan kesehatan di tingkat Kecamatan lebih baik seiring peningkatan tenaga medis dan pelayanan Kesehatan di Puskesmas. Dampak lain juga masyarakat lebih cenderung lebih mudah mengakses wilayah lain dengan waktu tempuh yang lebih cepat. Selain terdapat dampak positif juga terdapat dampak negatif yaitu dengan pembangunan jalan dengan pembangunan yang ada kondisi prostitusi lebih meningkat.

**Tabel 1.**  
**Banyaknya Siswa Yang Sekolah Dari**  
**Taman Kanak-Kanak Hingga Tingkat Sekolah Menengah Atas**  
**Tahun 2010 dan 2014**

NO	Tingkat Sekolah	Jumlah Siswa Tahun 2010	Jumlah Siswa Tahun 2014
1	Taman Kanak-Kanak (TK)	1284	1487
2	Sekolah Dasar (SD)	5178	4907
3	Sekolah Menengah Pertama (SMP) Se-derajat	2073	2855
4	Sekolah Menengah Atas (SMA) se-derajat	696	1318

Sumber : Jabon Dalam Angka Tahun 2011 Dan 2015

Indikator pertama yang dapat menilai terdapatnya dampak secara sosial adalah peningkatan yang terjadi dalam segi pendidikan. Sebelumnya pendidikan yang ada di wilayah Jabon masih dianggap rendah, karena masih jarang orang yang melanjutkan sekolah pada jenjang yang lebih tinggi. Hal ini dijelaskan dari penyajian data di atas bahwa peningkatan itu dilihat dari jumlah siswa yang melanjutkan sekolahnya ke jenjang selanjutnya.

**Tabel 2.**  
**Jumlah Tenaga Medis dan Jumlah Banyaknya Kunjungan Penyakit**  
**Tahun 2010 dan 2014**

<b>Jenis Paramedis</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>
1. Dokter spesialis	0	0
2. Dokter umum	3	5
3. Dokter gigi	2	2
4. Pemilik kesehatan	0	0
5. Bidan	9	17
6. Perawat	14	20
7. Perawat gigi	1	0
8. Lainnya	0	17
Total	29	61
<b>Banyaknya Kunjungan Penyakit</b>	<b>20192</b>	<b>35292</b>

*Sumber : Jabon Dalam Angka Tahun 2011 Dan 2015*

Indikator kedua adanya perubahan secara sosial dari masyarakat ditandai dengan meningkatnya layanan kesehatan masyarakat. Hal ini dapat dilihat yang pertama dari meningkatnya jumlah tenaga medis di Puskesmas Jabon menjadi lebih banyak. Selain itu, meningkatnya tenaga medis yang bekerja di Puskesmas Jabon membawa pengaruh terhadap meningkatnya kepercayaan masyarakat untuk berobat ke Puskesmas. Hal ini dapat dilihat dari meningkatnya jumlah pasien atau kunjungan berobat dari masyarakat dalam berbagai penyakit dalam mengobati sakitnya difasilitas kesehatan pertama di tingkat Kabupaten. Indikator selanjutnya adalah tentang pendapat masyarakat tentang peningkatan aktivitas masyarakat yang lebih mudah dalam mengakses jalur penghubung ke wilayah Sidoarjo, dengan jalan yang baik. Dan juga mempercepat jarak tempuh untuk ke wilayah lain Sidoarjo dan sekitarnya.

Selain dampak positif di atas dapat dijelaskan dari proses pelaksanaan kebijakan yang telah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten juga ada dampak secara negatif yang ditimbulkan. Hal ini dilihat dari semakin ramainya lokasi prostitusi terselubung di Dusun Telocor. Dengan pembangunan infrastruktur jalan yang lebih baik semakin mempermudah akses lokasi ini ditempuh, membuat lokasi ini semakin ramai. Hal lain juga dikarenakan penutupan lokasi prostitusi terbesar di Jawa Timur yang membuat para Pekerja Seks Komersial (PSK) berpindah ke wilayah Telocor.

Suatu kebijakan yang telah dilakukan atau dilaksanakan memiliki dampak salah satunya secara sosial. Menurut Fardani (2012:6) dampak sosial adalah sebuah bentuk akibat atau pengaruh yang terjadi karena adanya sesuatu

---

hal. Pengaruh yang dimaksud adalah akibat yang terjadi pada masyarakat, baik karena suatu kejadian itu mempengaruhi masyarakat atau hal lainnya didalam masyarakat. Dari penjelasan di atas jika disandingkan dengan teori yang disampaikan oleh Fardani, benar bahwa dampak sosial dipicu oleh suatu kegiatan pembangunan atau kegiatan masyarakat yang membuat perubahan secara positif maupun secara negatif. Dari dampak diatas dijelaskan terdapat dampak positif dalam suatu pembangunan, namun juga terdapat dampak negatif.

### **Dampak Ekonomi Kebijakan Pengembangan Kawasan *Mix Use* Jabon**

Kondisi ekonomi di wilayah Jabon dapat dikatakan relatif rendah. Hal ini dapat dilihat dari tingkat kesejahteraan masyarakat yaitu sama dengan tingkat kemiskinan yang ada di wilayah Jabon. Dengan kondisi secara ekonomi yang sudah dijelaskan di atas bahwa Kecamatan Jabon masuk dalam tiga wilayah termiskin di Kabupaten Sidoarjo. Sedangkan satu wilayah yang masuk dalam kebijakan pengembangan wilayah *mix use* Jabon adalah wilayah atau desa termiskin di Kecamatan Jabon. Hal tersebut dikarenakan sebagian masyarakatnya bekerja serabutan atau hanya sebagai buruh tambak.

**Tabel 3.**  
**Data Penerima Raskin APBN Tahun 2016**

<b>No</b>	<b>Desa/ Kelurahan</b>	<b>Jumlah Penerima</b>
1	Pangreh	262
2	Trompoasri	729
3	Kedungrejo	379
4	Kedungpandan	731
5	Semambung	266
6	Kupang	483
7	Tambakkalisogo	266
8	Balongtani	106
9	Jemirahan	135
10	Dukuhsari	209
11	Kedungcangkring	266
12	Pejarakan	17
13	Besuki	188

14	Keboguyang	415
15	Permisan	130
Jumlah		4582

Sumber: Data Kemiskinan Kecamatan Jabon tahun 2016

Dampak ekonomi yang ditimbulkan dari penerapan kebijakan pengembangan kawasan *mix use* Jabon menunjukkan bahwa belum ada dampak yang ditimbulkan. Hal ini dibuktikan dari belum adanya peningkatan ekonomi dari data yang telah dijelaskan baik dari aspek pekerjaan, peningkatan pendapatan yang di lihat dari tingkat kemiskinan dan kesejahteraan, serta peningkatan kesempatan kerja yang dilihat dari masih banyaknya orang yang bekerja di satu pekerjaan tertentu.

**Tabel 4.**  
**Jumlah Penduduk Berdasarkan Jenis Pekerjaan Tahun 2014**

Desa/Kelurahan	Pedagang	Usaha Konstruksi	Usaha Industri/ Kerajinan	usaha jasa Angkutan	Jasa Lainnya
Kedungpandan	93	70	78	19	134
Kupang	47	28	4	56	43
Tambakkalisogo	41	7	-	2	10
Desa/Kelurahan	Pegawai Negeri	TNI/POLRI	Petani	BuruhTani	BuruhSwasta
Kedungpandan	20	11	375	1.025	510
Kupang	65	17	205	350	768
Tambakkalisogo	19	6	102	232	208

Sumber : Jabon dalam Angka 2015

Dengan kondisi di atas maka dampak ekonomi menurut Cohen (2015:21) dijelaskan sebagai akibat dari suatu perubahan yang terjadi di lingkungan. Jika dilihat dari ukuran di atas sesuai dengan teori Cohen maka dapat dijelaskan bahwa belum ada dampak secara ekonomi yang dirasakan. Hal ini terlihat dari perubahan dalam lingkungan yang terjadi karena pembangunan tidak merubah banyak terhadap kondisi ekonomi, ini ditunjukkan dari data di atas bahwa sebagian besar masyarakat Jabon masih bekerja sebagai petani tambak ataupun buruh swasta maupun buruh tambak. Selain itu meningkatnya jumlah keluarga prasejahtera bahwa tidak ada perubahan secara kesejahteraan ekonomi maupun kehidupan dari adanya kebijakan yang telah dibuat. Hal lain yang mendukung data ini dijelaskan di atas tentang masih tingginya tingkat kemiskinan jika dilihat dari data penerima

raskin di tiga daerah yang menjadi lokasi penelitian. Beberapa responden juga mengakui bahwa wilayahnya masuk di salah satu desa paling miskin di Kecamatan Jabon yaitu Desa Kedungpandan. Berdasarkan keterangan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa belum ada dampak secara ekonomi yang timbul akibat suatu kegiatan pelaksanaan kebijakan.

## **SIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Simpulan**

- a. Analisis kebijakan dimulai dari penyusunan kebijakan penentuan isu untuk latar belakang kebijakan, dan partisipasi masyarakat yang dilakukan sudah baik. Untuk proses penetapan kebijakan dilakukan sudah dalam dua kali, pertama di buat dari tahun 2003 hingga 2013 dalam Peraturan Daerah (Perda) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tahun 2003-2013, namun sebelum kebijakan berakhir di tahun 2009 dibuat lagi perda RTRW tahun 2009-2029 Kabupaten Sidoarjo. Dalam pelaksanaannya dari tahun 2003 hingga 2009, dari tahun 2009 hingga saat ini penerapan yang ada hanya sebatas pembangunan jalan penghubung dari Tol lama Porong hingga wilayah Telocor. Evaluasi kebijakan hingga saat ini belum pernah dilakukan oleh pihak BAPPEDA dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.
- b. Implementasi kebijakan menimbulkan dampak positif dan negatif secara sosial, dampak secara positif peningkatan segi pendidikan, kesehatan, dan akses infrastruktur masyarakat meningkat. Namun dengan adanya pelaksanaan kebijakan yang dilakukan juga menimbulkan dampak secara negatif yaitu semakin berkembangnya bisnis prostitusi di Wilayah Jabon khususnya Dusun Telocor. Secara ekonomi belum ada dampak yang dirasakan oleh masyarakat, dengan kesempatan kerja yang masih kurang sehingga tidak meningkatkan pendapatan yang didapatkan oleh masyarakat Jabon hal ini dikarenakan pelaksanaannya yang belum maksimal.

### **2. Saran**

- a. Implementasi kebijakan harus segera dilakukan sesuai dengan konsep yang telah di buat agar mendapat tujuan yang semestinya. Evaluasi kebijakan juga perlu dilakukan walaupun kebijakan yang dilaksanakan belum sepenuhnya agar mengetahui kekurangan dari kebijakan yang telah dibuat, dan dilakukan.
  - b. Penutupan lokasi prostitusi secara bertahap dengan kebijakan yang benar harus dilakukan untuk menimbulkan dampak yang lebih baik lagi secara
-

sosial. Untuk mendapat dampak secara ekonomi maka kebijakan harus di implementasikan secara penuh.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Wahab, Solichin Abdul. (2014). *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Penyusunan Model Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta : PT Bumi Aksara.
- Dinas Pariwisata dan Kebudayaan. (2013). *Analisis Dampak Sosial-Ekonomi Kawasan Ekonomi Khusus Pariwisata Tanjung Lesung*. Provinsi Banten.
- Djazifah, Nur. (2012). *Proses Perubahan Sosial Di Masyarakat*. Yogyakarta: Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Negeri Yogyakarta.
- Dunn N., William. (1994). *Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dwi P., Rahmat. (2015). *Dampak Sosial Ekonomi Dan Lingkungan Penambangan Batubara Ilegal Di Desa Tanjung Lalang Kecamatan Tanjung Agung Kabupaten Muara Enim*. Jurusan Sosiologi , Fakultas Sosial Dan Ilmu Politik : Universitas Sriwijaya.
- Data Kemiskinan Kecamatan Jabon Tahun 2016. Sidoarjo: Bidang Kemiskinan Kecamatan Jabon.
- Fardani, Andi. (2012). *Dampak Sosial Keberadaan Pt Vale Indonesia Tbk Terhadap Kehidupan Masyarakat (Studi Kasus Sorowako Kecamatan Nuha Kabupaten Luwu Timur)*. Universitas Hasanuddin: Jurusan Sosiologi FISIP.
- Jabon Dalam Angka Tahun 2011. Sidoarjo: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidoarjo.
- Jabon Dalam Angka Tahun 2015. Sidoarjo: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidoarjo.
- Lutfi. (2007). *Pengembangan Wilayah Sebagai Konsep Kota Baru*. Jurnal SMARTek, Vol. 5, No.1, Pebruari 2007: 30-39.
- Nuraini, Dea. (2008). *Pembentukan Ruang Literatur*. Universitas Indonesia: Fakultas Teknik: Universitas Indonesia.
- Parsons, Wayne. (2014). *Public Policy Pengantar Teori Dan Praktik Analisis Kebijakan*. Indonesia: Kencana Prenadamedia Group.
-

Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2009 – 2029.

Setyaningsih, Ayu. (2014). *Dampak Sosial Ekonomi Relokasi Pasar Satwa Kasus Pasar Satwa Dan Tanaman Hias Yogyakarta (Pasty)*. Universitas Atma Jaya Yogyakarta: Ekonomi Pembangunan, Fakultas Ekonomi Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Wiryoandoyo, Sudarno. (2002). *Perubahan Sosial*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya.

Wulansari, Dewi. (2009). *Sosiologi Konsep Dan Teori*. Bandung: PT Refika Aditama.

---

