

Analysis Of Development Policy On The Serang-Panimbang Toll Road In Banten Province During The COVID-19 Pandemic

Agus Mufariq¹, Sinta Ningrum², Ira Irawati³, Ida Widianingsih⁴

¹Doctoral Programe at Department of Public Administration, Padjadjaran University

^{2,3,4} Department of Public Administration, Padjadjaran University

agoesmoef710@gmail.com¹; sinta.ningrum@unpad.ac.id²; ira.irawati@unpad.ac.id³;

ida.widianingsih@unpad.ac.id⁴

ABSTRACT

The construction of the Serang-Panimbang Toll Road is intended to increase the accessibility of South Banten and support the economy in the Tanjung Lesung Special Economic Zone (SEZ) in accordance with Government Regulation No. 26 of 2012 concerning the Tanjung Lesung Special Economic Zone (SEZ), as well as to support the acceleration of the expansion of national economic development. During the Covid-19 pandemic, there was a massive change in the way people live, and the government needed to adjust it in all fields, including the construction of the Serang Panimbang toll road. Problems began to emerge in adjusting development policies to the conditions of the COVID-19 pandemic. This article will discuss in more depth the policy analysis of the Serang-Panimbang toll road construction in Banten Province during the Covid-19 Pandemic and the differences between before and after the pandemic. This study uses a descriptive qualitative approach. In collecting data, this research uses observation, interviews, literature study, and internet searching. Data collection in this study was carried out by studying the existing literature. This article analyzes the benefits that will be obtained by the community with CBA analysis using Pareto efficiency.

Keywords: Toll Development Policy; Special Economic Zones; Covid-19 Pandemic

PENDAHULUAN

Perubahan alih fungsi lahan pertanian ke industri di Provinsi Banten pada jalan strategis nasional prospektif Serang-Panimbang direalisasikan sesuai dengan kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 05 Tahun 2017 Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 02 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Banten Tahun 2010-2030 yang menyebutkan bahwa kebijakan dan strategi pengembangan wilayah dalam pemanfaatan ruang Provinsi Banten dalam bidang transportasi darat tertuang dalam Pasal 18 point d yaitu Pembangunan dan Pengembangan jaringan jalan bebas hambatan antar kota di Daerah salah satunya adalah Jalan Tol Serang-Panimbang. Serta mengacu kepada Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 250/KPTS/M/2015 Tentang Perubahan ketiga atas Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 567/KPTS/M/2010 tentang Rencana Umum Jaringan Jalan Nasional menyebutkan bahwa Jalur Serang-Panimbang merupakan salah satu Jaringan Jalan Nasional. Perubahan tersebut tidak hanya berdampak positif bagi percepatan pembangunan, juga membawa dampak negatif baik perubahan sosial ekonomi masyarakat, mata pencaharian maupun tingkat pendapatan masyarakat di wilayah terdampak pembangunan jalan tol.

Pembangunan Jalan Tol Serang-Panimbang dimaksudkan untuk meningkatkan aksesibilitas Banten Selatan dan mendukung perekonomian di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tanjung Lesung sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2012 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tanjung Lesung, serta untuk menunjang percepatan perluasan pembangunan ekonomi nasional. Pembangunan jalan Tol Serang-Panimbang juga diprediksi akan memberi dampak positif seperti 1) menghubungkan pusat produksi dengan pasar seperti wilayah Cibaliung sebagai sentra produk kehutanan dan pertanian dengan pasar tujuan Serang maupun Jakarta, 2) mempercepat arus keluar masuk barang baik dari luar wilayah Panimbang menuju Cibaliung seperti produk makanan, alat-alat tangkap perikanan, 3) menjadi alternatif untuk mendistribusikan bahan baku dan

produk industri dari dan menuju wilayah Banten Selatan. 4) mendorong berkembangnya kawasan-kawasan permukiman dan pertumbuhan kawasan sekitar tol Serang-Panimbang.

Analisis belum fokus pada konsekuensi jangka panjang dari adanya perubahan lahan. Perkiraan terhadap dampak yang ditimbulkan oleh pembangunan belum secara spesifik menunjukkan adanya analisis yang lebih mendalam. Pemecahan masalah lebih bersifat jangka pendek dan kurang terukur terutama pada pemecahan masalah sosial yang terjadi di masyarakat antara lain berkaitan dengan nilai-nilai dan mata pencaharian masyarakat sebagai output dari aspek historis masyarakat dan kehidupan kolektif nilai-nilai dalam masyarakat. Pendekatan pembangunan wilayah yang optimal guna mengatasi kemiskinan, pengangguran dan kesenjangan sosial sangat bergantung pada kemampuan untuk merealisasikan pemanfaatan ruang koridor dan interchange/exit tol Serang-Panimbang yang benar-benar berorientasi pada rakyat, melalui kemampuan dalam mereformasi kelembagaan politik untuk mendukung inovasi sektor pertanian, serta mendorong aspek ekonomi sosial terdampak pembangunan. Sejalan dengan (Pugalis & Keegan, 2017) bahwa pembangunan ekonomi daerah menuntut upaya untuk menanamkan tatanan kebijakan dalam menghadapi kompleksitas masyarakat. (Latouche, 2003) menjelaskan dalam penelitiannya bahwa pembangunan di Indonesia, terkait dengan pertimbangan serta dampaknya pada perusakan hutan, pengurusan bahan bakar dan cadangan gas alam, dan erosi tanah. Pertumbuhan ekonomi berbanding terbalik dengan ekonomi ekologis.

Melihat dari *Social Cost Benefit Analysis (SCBA)* Analisis total biaya manfaat sosial yang ditanggung oleh masyarakat untuk mengambil tindakan lebih lanjut dalam perekonomian. Misalnya, pencemaran udara yang diakibatkan pembangunan jalan tol. Jika biaya sosial pembangunan jalan tol lebih tinggi dari biaya privat pembangunan jalan tol dan menghasilkan eksternalitas negatif, yang berarti menghasilkan efek negatif pada lingkungan. Aspek negatif ini harus diperhitungkan jika perusahaan berusaha untuk mempertahankan integritas tanggung jawab sosial atau tanggung jawab untuk bermanfaat khususnya bagi lingkungan di

sekitarnya dan masyarakat pada umumnya. Beberapa contoh biaya sosial antara lain yaitu Biaya sumber daya yang digunakan dalam pembangunan jalan tol, biaya perawatan dan perbaikan jalan arteri, hilangnya produksi tanaman karena tanah yang semula untuk pertanian digunakan jalan tol (pengalihan lahan dari lahan produksi menjadi jalan tol) dan biaya khusus yang tidak berwujud termasuk kebisingan, polusi udara, gangguan sosial dan pengangguran. (Missimer et al., 2017) mengemukakan evaluasi aspek sosial kurang dipertimbangkan daripada dimensi ekonomi dan lingkungan.

Social cost benefit analysis dikembangkan berdasarkan konsep CBA (*cost benefit analysis*). Titik awal konsep evaluasi kebijakan dengan CBA adalah efisiensi Pareto (Weimer, 2009). Beberapa model yang dapat dijadikan sebagai konsep dalam mengukur keuntungan atas biaya yang menjadi dasar dikembangkannya SCBA antara lain :

Efficiency Economy

Skala ekonomi menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan untuk menentukan seberapa besar keuntungan yang dapat diraih melalui biaya yang dikeluarkan. Perbedaan antara biaya dan keuntungan menunjukkan efektivitas biaya yang digunakan. secara makro rumus yang digunakan adalah $B \text{ (Benefits)} - C \text{ (Cost)}$. Semakin tinggi rasio dari selisih biaya dengan keuntungan maka semakin tinggi efektivitasnya. *Redistribution When The Benefits Are In Cash* Analisis keuntungan dapat dilihat dari bagaimana keuntungan tersebut didistribusikan pada para stakeholder. Distribusi keuntungan dalam bentuk uang menjadi indikator dalam menentukan keuntungan dari biaya yang diinvestasikan. Distribusi keuntungan menjadi salah satu pertimbangan dalam menentukan keuntungan biaya.

Redistribution When The Benefits Are In-Kind

Model ketiga yang dapat dijadikan sebagai rujukan dalam mengukur tingkat keuntungan dari biaya yang dijadikan sebagai investasi adalah seberapa besar kontribusi keuntungan terhadap kehidupan sosial masyarakat. Jumlah pendapatan atau keuntungan

yang diperoleh lembaga akan dipotong oleh pajak yang ditetapkan sebagai pajak pendapatan maupun pajak lain yang dibenarkan oleh undang-undang. Pembangunan akan dinilai memberikan keuntungan besar apabila mampu mendorong pertumbuhan ekonomi dan sosial bagi masyarakat melalui keberadaannya di masyarakat.

Marginal Social Cost Of Public Funds

Hasil-hasil pembangunan akan bermanfaat bagi meningkatnya kesejahteraan ekonomi dan sosial masyarakat. Peningkatan tersebut dianggap sebagai keuntungan dari biaya yang diinvestasikan.

Pada penelitian ini fokus yaitu pada analisis kebijakan pembangunan jalan tol dengan SCBA (*Social Cost Benefit Analysis*). Hasil penelitian dapat dijadikan sebagai kerangka konseptual untuk pengembangan kebijakan dalam rangka mengoptimalkan manfaat pembangunan berdasarkan kerangka *Pareto efficiency* dari aspek sosial. Analisis multi-kriteria untuk menilai sejauh mana keuntungan pembangunan jalan tol terhadap aspek sosial ekonomi. Hasil penelitian dapat dijadikan sebagai dasar untuk recovery-keuntungan berdasarkan sejumlah formulasi kebijakan yang relevan.

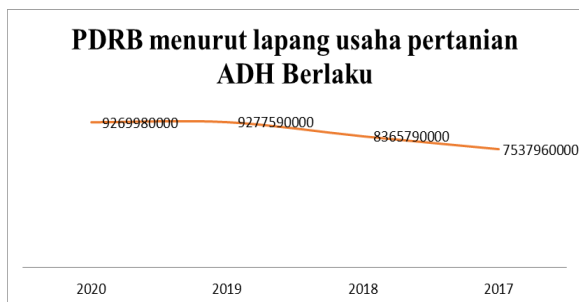
METODE

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis studi kasus sebagai metode yang akan digunakan dalam penelitian, (Basuki, 2006) menjelaskan bahwa:” Penekanan studi kasus adalah memaksimalkan pemahaman tentang kasus yang dipelajari dan bukan untuk mendapatkan generalisasi”. Kemudian, dengan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk menganalisis kebijakan pembangunan jalan tol dengan SCBA (*Social Cost Benefit Analysis*) di Tol Serang Panimbang, Banten, pada masa Pandemi Covid-19 dan perbedaan sebelum dan selama pandemi. Studi ini dilakukan dengan studi literatur dan analisis melalui data primer dan sekunder yang didapatkan dari jurnal, buku, laporan dan dokumen pemerintah.

HASIL & DISKUSI

1) Masyarakat memperoleh nilai dari efisiensi *economy-manfaat sosial*

Pembangunan tol Serang-Panimbang mendorong adanya perubahan fungsi pada lahan pertanian seperti di wilayah yang menjadi sentra produksi padi yaitu di Kecamatan Bojong, Pagelaran maupun Kecamatan Panimbang dan di wilayah Kabupaten Lebak, yang secara makro alih fungsi lahan akan mempengaruhi penurunan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi Banten dari sektor pertanian.



Gambar 1.1 Distribusi PDRB Kabupaten Pandeglang ADH Berlaku Menurut Lapangan Usaha Bidang Pertanian 2016-2020

Data menunjukkan adanya tren penurunan kontribusi bidang pertanian terhadap PDRB Kabupaten Pandeglang. Pertanian adalah salah satu sektor utama yang memberikan kontribusi pada PDRB Kabupaten Pandeglang. Seiring dengan perubahan alih fungsi lahan, diperkirakan terjadi penurunan PDRB dari sektor pertanian di wilayah Panimbang dan sekitarnya. Kemampuan wilayah di Kabupaten Pandeglang khususnya yang terdampak pembangunan jalan tol Serang-Panimbang untuk menciptakan nilai melalui aktivitas pertanian akan terganggu. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di Kabupaten Pandeglang akan mengalami perubahan. Masyarakat yang terdampak alih fungsi lahan belum sepenuhnya mampu terlibat dalam kinerja pembangunan ekonomi berbasis industri yang ditawarkan Pemerintah melalui pembangunan jalan tol. Secara umum, distribusi PDRB Provinsi

Banten dari sektor pertanian akan mengalami perubahan.

2) Ada manfaat dari distribusi nilai

Keberadaan jalan tol Serang-Panimbang di Provinsi Banten akan meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya untuk pengiriman produk, seperti waktu tempuh optimalisasi penggunaan keterampilan. Namun dalam jangka panjang akan meningkatkan konsumsi sumber daya akibat adanya permintaan lebih tinggi terhadap produk tersebut. Pada saat yang sama masyarakat hanya sebagai penonton dari aktivitas ekonomi yang ada, jika tidak memiliki keterampilan dan akses sumber daya untuk terlibat dalam kegiatan ekonomi tersebut. Pemanfaatan jalan tol mendorong efisiensi yang memungkinkan adanya pertumbuhan pada sektor pertambangan maupun pariwisata. Infrastruktur yang tersedia dapat menghasilkan lebih banyak produk dan lebih banyak sumber daya alam yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan/permintaan pasar. Pada akhirnya masyarakat hanya memperoleh sisa-sisa peninggalan akibat eksploitasi tersebut dan tetap berada dalam kemiskinan.

3) *Redistribution when the benefits are in-kind*

Masalah yang dihadapi masyarakat akibat pembangunan jalan tol yaitu masalah sosial budaya. Masyarakat kehilangan mata pencaharian sebagai petani. Beragam kasus menunjukkan adanya ketidaksiapan masyarakat yang memiliki budaya bertani dalam menghadapi perubahan, misalnya perubahan gaya hidup, pengangguran maupun perpindahan masyarakat ke wilayah lain yang lebih menjanjikan dibandingkan mengolah lahan pertanian yang tidak terkena dampak pembangunan melalui strategi inovasi dan intensifikasi.

Faktanya menunjukkan masyarakat tidak mengoptimalkan lahan yang ada. Optimalisasi pemanfaatan ruang pertanian masih rendah. Perencanaan Pemanfaatan ruang koridor jalan tol kurang melibatkan masyarakat terutama kelompok marginal. Sebagian besar ruang pemanfaatan ruang lebih banyak direncanakan oleh masyarakat yang memiliki modal, akses terhadap sumber daya besar dan informasi. Di sisi lain rencana kebijakan untuk pemanfaatan dalam rangka menurunkan angka kemiskinan,

kesenjangan dan tingkat pengangguran di Kabupaten Pandeglang masih belum sinergi dengan karakteristik masyarakat di sekitar ruang koridor dan interchange/exit Tol Serang-Panimbang yang umumnya memiliki mata pencaharian sebagai petani dan mengandalkan hasil hutan.

4) Marginal social cost of public funds

Analisis terhadap lingkungan lebih banyak didasarkan kategori penting dan tidak penting berdasarkan pertimbangan kontribusinya terhadap kepentingan manusia. Ditinjau dari perubahan lingkungan akibat pembangunan maka akan terjadi perubahan ekologi yang menunjukkan adanya ketidakseimbangan. Kerugian lingkungan sosial lainnya yang tampak nyata yaitu berkaitan dengan ekonomi masyarakat. Kemudahan pembangunan industri besar yang diakomodasi melalui Perda Kabupaten Pandeglang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pandeglang Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pandeglang Tahun 2011-2031, mengesampingkan keterlibatan masyarakat dalam pemanfaatan koridor dan *Interchange/Exit Tol Serang-Panimbang* berdasarkan sistem nilai yang dianut masyarakat dalam mencari pencarian yaitu sistem nilai pertanian. Damanhuri (2000) mengemukakan pemberdayaan ekonomi rakyat menghadapi beragam tantangan yang bersifat makro, mikro maupun struktural. Di tingkat makro dalam konteks Kabupaten Pandeglang yaitu tingkat pertumbuhan ekonomi masyarakat rendah. Di tingkat mikro kesiapan masyarakat untuk menghadapi industrialisasi dari sisi modal manusia masih rendah. Secara struktur, kemiskinan dan kesenjangan masih tinggi. Perubahan akibat pembangunan jalan tol akan mempengaruhi mata pencaharian yang secara historis menggambarkan nilai-nilai, keyakinan kolektif masyarakat, serta pranata yang ada di masyarakat pertanian. Pembangunan jalan merubah struktur ekologi lingkungan pertanian yang akan berdampak pada perubahan pada struktur budaya pertanian dalam masyarakat. Realisasi dari Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pandeglang Tahun 2011-2031 terindikasi membawa dampak negatif dalam

pelaksanaannya bagi masyarakat seperti keterasingan masyarakat terhadap pembangunan dan ketidaksiapan masyarakat untuk terlibat dalam optimalisasi pemanfaatan koridor dan *Interchange/Exit Tol Serang-Panimbang* untuk produktivitas pertanian sesuai dengan karakteristik masyarakat. Perubahan wilayah berdampak pada alih fungsi lahan pertanian di *Interchange/Exit Tol Serang-Panimbang* baik di Kabupaten Lebak maupun di Kabupaten Pandeglang. Untuk Kabupaten Lebak luas wilayah pertanian yang digunakan untuk pembangunan tol sekitar 554 Ha. sedangkan untuk Kab. Pandeglang sekitar 231 Ha. Kondisi tersebut mempengaruhi pola kerja dan budaya agraris masyarakat. Lebih dari 8000 kepala keluarga di dua Kabupaten yang bermata pencaharian sebagai petani mengalihkan kegiatan pencahariannya ke perdagangan atau mengelola sisa lahan. Dampak jangka panjang akibat peralihan wilayah adalah berkurangnya ketersediaan pangan untuk kedua Kabupaten tersebut.

SIMPULAN

Penelitian ini fokus yaitu pada analisis kebijakan pembangunan jalan tol dengan SCBA (*Social Cost Benefit Analysis*). Adapun hasil dari penelitian ini adalah yang pertama, Pembangunan tol Serang-Panimbang mendorong adanya perubahan fungsi pada lahan pertanian seperti di wilayah yang menjadi sentra produksi padi, yaitu penurunan kontribusi bidang pertanian terhadap PDRB Kabupaten Pandeglang. Selanjutnya, realisasi dari Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pandeglang Tahun 2011-2031 terindikasi membawa dampak negatif dalam pelaksanaannya bagi masyarakat seperti keterasingan masyarakat terhadap pembangunan dan ketidaksiapan masyarakat untuk terlibat dalam optimalisasi pemanfaatan koridor dan *Interchange/Exit Tol Serang-Panimbang* untuk produktivitas pertanian sesuai dengan karakteristik masyarakat. Lalu, Masyarakat kehilangan mata pencaharian sebagai petani. Perubahan pada asset belum ditindaklanjuti dengan optimalisasi dan pengaturan lahan untuk tetap menjamin produktivitas dan keberlanjutan pada mata pencaharian masyarakat pedesaan.

Akhirnya, peneliti menyimpulkan bahwa pembangunan jalan tol Serang-Panimbang belum diikuti dengan kesiapan masyarakat menghadapi kondisi perubahan sosial yang akan terjadi.

DAFTAR PUSTAKA

- Basuki, A. M. H. (2006). *Penelitian kualitatif untuk ilmu-ilmu kemanusiaan dan budaya*. Jakarta: Gunadarma.
- Latouche, S. (2003). *Sustainable development as a paradox*. In Symposium Baltic Sea.
- Missimer, M., Robèrt, K. H., & Broman, G. (2017). A strategic approach to social sustainability–Part 2: a principle-based definition. *Journal of Cleaner Production*, (140), 42–52.
- Pugalis, L., & Keegan, D. (2017). The regional economic development paradox: Attempting policy order in the face of societal complexity. *Journal of Regional Studies*, 23(1), 68–95.
- Weimer, D. L., Vining, A. R., & Thomas, R. K. (2009). Cost–benefit analysis involving addictive goods: contingent valuation to estimate willingness-to-pay for smoking cessation. *Health Economics*, 18(2), 181–202.

PERATURAN

- Peraturan Daerah Kabupaten Pandeglang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pandeglang Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pandeglang Tahun 2011-2031
- Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 250/KPTS/M/2015 Tentang Perubahan ketiga atas Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 567/KPTS/M/2010 tentang Rencana Umum Jaringan Jalan Nasional
- Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2012 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tanjung Lesung