

**PEMBENTUKAN PROVINSI MADURA  
DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN PUBLIK**

**THE FORMATION OF THE PROVINCE OF MADURA  
IN THE PERSPECTIVE OF PUBLIC POLICY**

<sup>1</sup>Tauran, <sup>2</sup>Tjitjik Rahaju, <sup>3</sup>Ardhie Raditya, <sup>4</sup>Galih W. Pradana

Universitas Negeri Surabaya, Jalan Ketintang Surabaya

Email : [tauran@unesa.ac.id](mailto:tauran@unesa.ac.id)

Diterima : 16 Maret 2017; direvisi : 6 Juni 2017 ; disetujui : 13 Juni 2017

**ABSTRAK**

*Kajian ini bertujuan mengidentifikasi dan mendeskripsikan wacana pembentukan Provinsi Madura berdasarkan pendekatan kebijakan publik. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data berupa wawancara dan studi dokumentasi. Para informan penelitian meliputi para kepala daerah dan jajaran pimpinan di bawahnya, tokoh agama, kalangan akademisi dari dua kampus ternama di Madura (Universitas Trunojoyo Madura dan Universitas Madura), dan Panitia Persiapan Pembentukan Provinsi Madura (P4M). Data yang diperoleh kemudian dianalisis dengan teknik analisis data interaktif Miles dan Huberman. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa wacana pembentukan provinsi Madura belum memenuhi berbagai persyaratan secara memadai. Baik persyaratan material kewilayahan, potensi anggaran, sumber daya manusia, dan pengelolaan sumber daya alamnya. Selain itu, komitmen kelompok elit baik pemerintah dan tokoh masyarakat menindaklanjuti wacana provinsi Madura masih belum solid dan massif hingga menyentuh akar rumput. Sementara, pemerintah Jawa Timur yang dapat melakukan langkah normatif guna mendorong terbentuknya provinsi Madura masih menunggu berbagai persyaratan pembentukan daerah baru dilengkapi terlebih dahulu. Berbagai kondisi ini membuat pembentukan provinsi Madura tampaknya sulit diwujudkan dalam waktu dekat, kecuali terdapat gerakan terobosan dari berbagai pihak yang berkepentingan bagi masa depan Madura.*

**Kata Kunci:** Kebijakan Publik, Pembentukan Provinsi Madura

**ABSTRACT**

*This study aimed to identify and describe the issue of establishment of Madura province on local governments, leaders, and communities in Madura region. This study used a qualitative approach, data collection techniques in the form of interviews and document studies. Informants in this study include local governments, community leaders, academics in the region of Madura and community organizations (P4M) that initiate this discourse . The data obtained are then analyzed by interactive data analysis techniques from Miles and Huberman. The results showed that local governments in four districts in Madura have not shown a serious commitment to this issue. The voice of the people and their leaders also varied, and this issue is not yet massive at the grassroots level. The recommendations of this study is the East Java provincial government should be adopted a status quo policy that the idea of the establishment of a new province should remain guided by the norms and rules.*

**Keywords:** discourse, Madura, the establishment of province

## PENDAHULUAN

Madura sebagai bagian dari daerah provinsi Jawa Timur (Jatim) selalu aktual untuk diwacanakan. Bukan hanya potensi budaya dan dimensi kehidupan masyarakatnya, melainkan juga aspek kebijakan yang terkait dengan masa depan pemerintahan di Madura. Salah satunya adalah pembentukan provinsi Madura yang wacananya mulai menguat sejak dekade awal terjadinya gerakan reformasi di Indonesia. Wacana pembentukan provinsi Madura tersebut mulai meredup sekitar hampir dua dasawarsa. Namun, wacana provinsi Madura kemudian bangkit kembali sejak medio tahun 2015 lalu bersamaan dengan setahun pemerintahan presiden Jokowi dan delapan tahun berdirinya jembatan fenomenal Suramadu (Surabaya-Madura) terhitung sejak peresmianya oleh presiden SBY (Susilo Bambang Yudhoyono) tahun 2009 lalu. Bagaikan bola salju, wacana pembentukan provinsi Madura kali ini memicu wacana serupa di beberapa bagian daerah provinsi Jatim lainnya terutama di daerah tapal kuda (dari Pasuruan hingga Banyuwangi) yang notabene memiliki ikatan sosial-historis dengan Madura.

Sementara itu, pihak pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) sedang memotorium atau menghentikan sementara pengambilan kebijakan pemekaran daerah otonom baru (DOB) hingga selesainya mega desain (*grand design*) penataan daerah hingga tahun 2025 mendatang. Bahkan, Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) berpandangan, daerah yang menjadi prioritas atau target untuk dimekarkan adalah daerah-daerah perbatasan. Sebab, selama ini daerah-daerah perbatasan, terutama di Indonesia bagian timur, seperti Papua, masyarakatnya relatif masih jauh dari taraf hidup yang layak. Sehingga, orientasi pemekaran daerah mampu meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Selama tahun 2016, sudah tercatat 201 usulan daerah otonomi baru (DOB). 87 DOB di antaranya diusulkan pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono (SBY)-Boediono, sedangkan 114 usulan DOB lainnya pada masa pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla. Sejak otonomi daerah diberlakukan tahun 1999 silam, di Indonesia setidaknya telah terbentuk 34 provinsi dan 508 kabupaten/kota.

Pembentukan DOB bukan perkara mudah. Berdasarkan UU 23/2014 tentang otonomi daerah dan PP Nomor 78/2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah mengatur bahwa syarat pembentukan provinsi baru harus memiliki lima kabupaten atau kota. Namun, di Madura hanya terdapat empat kabupaten saja. Bercermin dari kondisi ini, maka Madura memerlukan tambahan satu kabupaten atau kota supaya memenuhi syarat material kewilayahan membentuk provinsi Madura. Meskipun demikian, syarat material kewilayahan tersebut kemudian perlu ditunjang dengan keputusan DPRD induk, keputusan gubernur, dan rekomendasi menteri. Karena itu, problem utama pembentukan provinsi Madura adalah melakukan mekanisme pembentukan satu kabupaten atau kota terlebih dahulu.

Namun, upaya tersebut membutuhkan pra kondisi supaya masyarakat Madura beserta pemerintah daerahnya perlu berkonsolidasi guna memantapkan keinginannya membentuk provinsi Madura. Oleh sebab itulah, pada tanggal 10 Nopember 2015, ratusan warga menghadiri acara deklarasi pembentukan Provinsi Madura yang berlangsung di Gedung Rato Ebu Bangkalan. Dari gerakan deklarasi tersebut, para pesertanya yang berasal dari tokoh masyarakat dan sejumlah elit politik Madura menyatakan siap untuk memenuhi syarat agar Madura dapat berdiri sebagai provinsi baru. Optimisme tersebut terlihat dari sejumlah spanduk yang tersebar luas di sekitar lokasi acara deklarasi. Spanduk yang panjangnya sekitar tiga meter itu bertuliskan "Selamat Datang di Provinsi Madura" plus dilengkapi logo Provinsi Madura yang terkesan didesain seadanya.

Gerakan deklarasi tersebut diselenggarakan oleh sekelompok orang yang menamakan dirinya Panitia Pembentukan Provinsi Madura (P4M). Mereka mengklaim bahwa para pesertanya merupakan perwakilan tokoh masyarakat, tokoh agama, dan jajaran pemerintah dari empat kabupaten. Salah satu tokoh agama yang hadir pada acara itu adalah KH. Badri Zaini dan H. Rawi yang sekaligus menjadi penggagas Provinsi Madura. Acaranya berlangsung mulai pukul 14.00 hingga 16.30 WIB. Sekalipun faktanya tidak semua tokoh masyarakat, agama, dan pemerintah berasal dari empat kabupaten,

peserta deklarasi tersebut begitu antusias mengikuti agenda P4M mewujudkan Madura menjadi provinsi baru dan melepaskan diri dari provinsi Jatim.

Sekretaris P4M, Jimhur Saros, menyampaikan bahwa potensi yang dimiliki Madura dianggap mendukung untuk mandiri sebagai Provinsi. Sebab, bagi sebagian besar orang Madura dikenal sebagai salah satu lumbung nasional produksi garam, produksi sapi, tembakau hingga pertambangan minyak bumi. Belakangan ini produksi sumber daya alam tersebut mulai menyusut karena imbas kebijakan impor pemerintah terkait produk komoditas bahan pangan. Menurut Koordinator P4M lainnya, Abdul Aziz Salim Syabibi, mengatakan bahwa Madura memiliki kekhasan sosial budaya dibandingkan dari kabupaten/kota di Jatim pada umumnya. Bahkan, sejarah menunjukkan sejak zaman kolonial Belanda, Madura pernah menjadi negara tersendiri, kemudian pada tahun 1955 Madura baru digabung ke dalam daerah provinsi Jatim.

Meskipun wacana pembentukan provinsi Madura masih sebatas di kalangan elit tertentu, sebagian masyarakat cenderung kritis terhadap wacana provinsi Madura. Salah satu tokoh agama yang pernah menjadi anggota dewan di Sumenep, kyai Miftahol Khoir, misalnya menganggap bahwa pembentukan provinsi Madura memang penting selama para elit politik di Madura tidak sekedar memikirkan urusan dirinya sendiri. Karena, pada akhirnya provinsi Madura akan menciptakan kesengsaraan baru kalangan rakyat kecil yang disebabkan kesewenang-wenangan penguasa. Barangkali, apa yang disampaikannya cukup beralasan mengingat di antara pemerintah daerah masih saling tarik ulur mengenai pemekaran daerah yang hendak dijadikan kabupaten/kota pelengkap syarat kewilayahan provinsi Madura. Bahkan, sebagian besar masyarakat kepulauan yang menginginkan daerahnya terpisah dari kabupaten Sumenep seakan diabaikan pemerintah setempat. Karena, di daerah kepulauan tersebut terdapat sumber minyak yang melimpah ruah dan menjadi sumber dana potensial bagi pendapatan asli daerahnya. Sedangkan, Bangkalan yang dipertimbangkan untuk dipecah menjadi dua kabupaten juga dikhawatirkan menjadi sarang korupsi pembangunan kepala daerahnya. Walaupun wacana pembentukan provinsi Madura ini

menimbulkan pro-kontra, pada kenyataannya masyarakat Madura berharap terjadinya perubahan sosial di masa mendatang yang mampu memperbaiki kehidupan mereka secara lebih baik dari sebelumnya.

Pada konteks ini, kajian wacana pembentukan provinsi Madura berdasarkan perspektif kebijakan publik menjadi sangat penting. Dengan tujuan mendeskripsikan dan mengidentifikasi sejumlah faktor yang bisa menjadi bahan pertimbangan potensial dalam rangka pembentukan provinsi Madura. Hingga penyusunan hasil penelitian ini dibuat tampaknya wacana provinsi Madura masih terbatas pada opini sebagian kecil elit politik dan tokoh masyarakat tertentu di media massa. Itulah sebabnya, tulisan ini diharapkan memberikan kontribusi pengetahuan akademik mengenai sumber daya manusia, alam, anggaran, dan komitmen masyarakat yang bermanfaat bagi alasan mendasar pemekaran daerah baru di Madura.

Wacana pembentukan provinsi Madura cenderung bernuansa politis. Argumentasi yang dibangun oleh sekelompok orang terkait dengan pembentukan provinsi Madura tidak berlandaskan pada data empiris dan prinsip akademik. Dengan menggunakan perspektif kebijakan publik, maka ada sejumlah pertanyaan yang perlu diajukan untuk menjernihkan silang sengkabut wacana pembentukan provinsi Madura tersebut. (1) Bagaimanakah potensi anggaran, sumber daya alam, dan sumber daya manusia daerah Madura sebagai penunjang pembentukan provinsi Madura? (2) Bagaimanakah komitmen masyarakat dan pemerintah Madura dalam upaya pembentukan Provinsi Madura? (3) Kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur apakah yang potensial bagi upaya pembentukan provinsi Madura?

## **TINJAUAN PUSTAKA**

Secara teoritis, setidaknya terdapat 2 konsep yang dapat menjadi landasan dalam kajian kebijakan pemekaran daerah otonom, yaitu : (1) alasan pemekaran dan (2) faktor yang perlu dipertimbangkan.

### **1. Alasan Pemekaran Daerah Otonom**

Terdapat sejumlah alasan yang dapat menjadi pijakan untuk melakukan analisis terhadap langkah strategis pemekaran suatu

Pemerintah Daerah Provinsi yang meliputi : (1) alasan perbaikan pelayanan publik, (2) alasan historis, (3) alasan kultural dan etnis; (4) alasan ekonomi, (5) alasan anggaran; (6) alasan keadilan.

a. Alasan Mendekatkan Pelayanan Kepada Masyarakat

Pendekatan pelayanan melalui pemerintahan daerah yang baru diasumsikan akan lebih mampu memberikan pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan pelayanan melalui pemerintahan daerah induk dengan cakupan wilayah pelayanan yang lebih luas. Melalui proses perencanaan pembangunan daerah pada skala yang lebih terbatas, maka pelayanan publik yang sesuai kebutuhan masyarakat lokal akan lebih tersedia dan mudah diakses.

b. Alasan Historis

Pemekaran suatu daerah dilakukan atas dasar historis, yakni, daerah hasil pemekaran memiliki nilai historis tertentu. Sebagai contoh: Provinsi Maluku Utara sebelumnya pernah menjadi ibukota Irian Barat, dimana Raja Ternate (Zainal Abidin Syah) dinobatkan sebagai Gubernur pertamanya. Contoh lainnya adalah pulau Movotai yang ketika Perang Dunia II merupakan ajang penghalau udara Amerika Serikat.

c. Alasan Kultural dan Etnis

Pemekaran daerah terjadi karena anggapan bahwa adanya perbedaan budaya antara daerah yang bersangkutan dengan daerah induknya. Sebagai contoh: Penduduk Bangka Belitung dengan penduduk Sumatera Selatan, Provinsi Gorontalo dengan Sulawesi Utara, dan Kabupaten Minahasa Utara yang notabene berbeda budayanya dengan Kabupaten Minahasa.

d. Alasan Ekonomi

Mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui program perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berbasis potensi lokal cenderung menjadi alasan pemekaran suatu daerah. Dengan dikembangkannya daerah baru yang otonom, maka diharapkan memberikan peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah baru yang selama ini tidak tergali. Kondisi seperti ini umumnya terjadi di bagian Indonesia Timur, seperti Papua (Keerom) dan Irian Jaya Barat (Kabupaten

Sorong), Kalimantan Timur (Kutai Timur), Sulawesi Tenggara (Konawe Selatan), Sumatera Utara (Serdang Bedagai), dan Lampung (Tanggamus).

e. Alasan Anggaran

Pemekaran suatu daerah dilakukan untuk mendapatkan anggaran dari pemerintah. Karena, daerah yang dimekarkan akan mendapatkan anggaran dari daerah induk selama 3 tahun dan mendapatkan dana dari pemerintah pusat (DAU dan DAK), supaya pemerintah daerah menjadi lebih berdaya untuk mensejahterakan rakyatnya.

f. Alasan Keadilan

Pemekaran dijadikan alasan untuk mendapatkan keadilan. Artinya, pemekaran daerah diharapkan akan menciptakan keadilan dalam hal pengisian jabatan publik dan pemerataan pembangunan. Contoh: pemekaran Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Bangka Belitung, dan Provinsi Sulawesi Tenggara.

Pembentukan daerah otonom memang ditujukan untuk mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan dengan suatu lingkungan kerja yang ideal dalam berbagai dimensinya. Daerah otonom yang memiliki otonomi luas sekaligus utuh diperuntukkan untuk menciptakan pemerintahan daerah yang lebih mampu mengoptimalkan pelayanan publik dan meningkatkan pemberdayaan masyarakat lokal dalam skala lebih luas. Dengan demikian, pemekaran suatu daerah seharusnya didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan obyektif yang bertujuan tercapainya peningkatan kesejahteraan sosial.

## 2. Faktor Potensi Daerah yang Perlu Dipertimbangkan

Pemekaran daerah bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat dengan melalui : (1) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (2) percepatan pertumbuhan kehidupan masyarakat; (3) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; (4) percepatan pengelolaan potensi daerah; (5) peningkatan keamanan dan keterlibatan; (6) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Agar, pemekaran daerah dapat

memenuhi visi dan tujuannya, maka ada beberapa faktor yang dapat dijadikan pertimbangan, yaitu :

a. Faktor Ekonomi

Pemekaran harus memberikan dampak pada peningkatan perkapita dan PDRB. Peningkatan itu bisa dilakukan secara bertahap dengan parameter yang dibuat secara cermat dengan memperhitungkan potensi ekonomi daerah. Prioritas pembangunan harus disusun dengan memperhatikan pembangunan infrastruktur dasar, disparitas ekonomi, pemberdayaan, dan lain sebagainya.

b. Faktor Sosial Politik

Pemekaran suatu daerah harus mendorong semakin kuatnya kohesi sosial dan politik masyarakat. Pemekaran semestinya tidak menyebabkan terjadinya perpecahan dan konflik sosial yang berujung pada kekerasan eskalatif jangka panjang. Pemekaran juga harus dapat meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam sistem pemerintahan dan pembangunan. Aspirasi pemekaran harus muncul sebagai kesadaran sosial politik seluruh warga dalam rangka membangun dan mensejahterakan daerah, bukan sekadar kepentingan pemangku kekuasaan.

c. Faktor Kemandirian Daerah

Tujuan utama pemekaran dan otonomi pada umumnya adalah mewujudkan kemandirian daerah. Makna kemandirian adalah semakin kuatnya daerah dalam melepaskan diri dari ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Jika kemandirian daerah yang dimekarkan justru semakin rendah, maka pemekaran dapat dikatakan gagal mencapai tujuannya.

d. Faktor Organisasi dan Manajemen

Pemekaran daerah harus menunjang peningkatan dan pertumbuhan organisasi dan manajemen daerah yang berdampak langsung terhadap kualitas pembangunan. Hal ini meliputi perbaikan dalam sumber daya aparatur, masyarakat, sumber daya organisasi perangkat, sarana dan prasarana dasar. Dalam beberapa kasus di daerah-daerah pemekaran, keterbatasan SDM aparatur, finansial, organisasi perangkat, dan sarana-prasarana dasar berpotensi menimbulkan masalah, sehingga, tidak menunjukkan adanya perbaikan pembangunan daerah dari waktu ke waktu.

e. Jangkauan Pelayanan

Dengan pemekaran seharusnya jangkauan pelayanan kepada masyarakat harus semakin efisien dan efektif karena masyarakat dapat langsung mendapatkan pelayanan dari aparaturnya setempat. Karena, makna desentralisasi dalam perpektif pelayanan publik adalah keberadaan otonomi daerah bertujuan untuk menyediakan dan memenuhi kebutuhan warganya.

f. Faktor Kualitas Pelayanan Publik

Setelah jangkauan pelayanan semakin dekat, maka kualitas pelayanan harus meningkat sejalan dengan penguatan hak otonomi yang dimiliki daerah otonomi baru. Ketersediaan pelayanan dasar yang menjadi kebutuhan primer, sekunder, dan tersier termasuk pula peningkatan daya beli masyarakat, transportasi dan komunikasi, program kependudukan dan lainnya harus secara kualitatif dan kuantitatif mengalami peningkatan. Pemekaran yang tidak memberikan peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat harus menjadi tanda tanya besar bagi indikator keberhasilan pemekaran.

g. Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Pemekaran harus membawa efek pada perwujudan tata pemerintahan yang bersih dan baik, bukan justru sebaliknya. *Good local govermance* (tata pemerintahan lokal yang baik) dapat terbentuk apabila akuntabilitas pemerintahan daerah semakin baik, transparansi semakin tinggi, prinsip *rule of law* dapat ditegakkan, partisipasi masyarakat semakin meningkat, pemerintahan yang semakin efisien dan efektif, konflik kepentingan dalam sistem birokrasi semakin berkurang. Termasuk, pengisian jabatan-jabatan karir tidak dipenuhi dengan praktek KKN.

h. Faktor Responsif

Pemekaran suatu daerah harus mampu mendorong daya tanggap pemerintahan daerah dalam merumuskan kebutuhan dan potensi daerah. Hal ini dapat terlihat dari rencana strategis, program dan implementasi program-program pembangunan. Tanpa rencana strategis, program dan implementasi program yang inovatif, maka pemekaran daerah tidak menumbuhkan daya tanggap

daerah terhadap potensi dan kebutuhan daerah.

## METODOLOGI PENELITIAN

### 1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian kualitatif adalah suatu pendekatan yang juga disebut pendekatan investigasi. Yakni, peneliti mengumpulkan data secara tatap muka langsung dan berinteraksi dengan orang-orang di tempat penelitian. Penelitian kualitatif juga bisa dimaksudkan sebagai jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau model kalkulasi kuantitatif lainnya (Parsons, 2006). Pemaparan tabelisasi angka-angka pada tulisan ini bukan dihasilkan dari uji statistik, melainkan diambil dari sejumlah dokumentasi yang telah tersedia di lokasi penelitian sebagai bahan pendukung hasil penelitian.

Bagi orang luar Madura, kesulitan utama yang dihadapi di dalam penelitian ini adalah kendala bahasa. Karena itu, peran peneliti yang berasal dari Madura, terutama yang mendalami kajian Madura, begitu sangat membantu memperlancar komunikasi dengan para informan lokal. Sebagai bagian dari informan kunci, peran peneliti dari Madura yang menjadi bagian dari tim peneliti mempermudah juga dalam urusan penunjuk jalan, pengenalan kondisi sosial geografis, dan penentuan pihak-pihak strategis yang dapat diwawancarai. Selain kemudahan akses data, peran peneliti Madura dan asli Madura dapat membantu proses efisiensi waktu dan intensitas mengakses data yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Hal ini penting mengingat riset kolaboratif yang pendanaannya disuplai oleh instansi pemerintahan terkadang menuntut kecepatan, kepadatan, dan ketepatan.

### 2. Lokasi dan Jangka Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di pulau Madura, mulai dari Kabupaten Bangkalan, Sampang, Pamekasan, hingga Kabupaten Sumenep. Meskipun wacana pembentukan provinsi Madura turut berdampak pada wacana pembentukan provinsi lainnya di

Jatim, lokasi penelitian hanya difokuskan pada wilayah Madura saja. Sekalipun banyak anggapan bahwa daerah tapal kuda yang mewacanakan provinsi baru memiliki ikatan historis dengan Madura, sesungguhnya daerah di sana sering disebut Madura 'swasta' dan bukan Madura "negeri"/asli. Jangka waktu pelaksanaan penelitian ini hingga penulisannya adalah 8 bulan kalender.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Wawancara terstruktur adalah teknik pengumpulan data primer yang digunakan dalam penelitian ini. Dengan berpegang pada pedoman wawancara yang sebelumnya dibuat melalui diskusi kepakaran secara tematik sebelum turun lokasi riset menjadikan masalah penelitian lebih fokus. Sehingga, nyaris tidak ada celah waktu luang selain menelusuri berbagai data penelitian. Berdasarkan pengalaman, ada dua pelajaran penting yang sangat bermanfaat dalam proses wawancara. Pertama, jika wawancaranya ditujukan kepada tokoh masyarakat, baik tokoh agama maupun kepala desa, maka bisa dilakukan pada waktu kapan saja tanpa prosedur yang rumit. Kedua, jika wawancara tersebut tertuju kepada pejabat di daerah, maka sebaiknya menggunakan pendekatan struktural. Sebenarnya, para pejabat daerah tersebut sangat fleksibel dan ramah. Tetapi, situasinya menjadi rumit ketika harus berhadapan dengan bawahan mereka yang tampak lebih galak dan kaku daripada pimpinannya.

Selain wawancara, studi dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data lainnya yang berguna untuk melengkapi data wawancara. Data dokumentasi ini diperoleh melalui pengumpulan fakta yang tersimpan secara tertulis maupun tergambar dalam bentuk surat, catatan harian, arsip foto, hasil rapat, dokumen pemerintahan, dokumen demografis, dan lain sebagainya. Belum tersedianya dokumentasi *online* secara menyeluruh membuat tim peneliti harus menyediakan waktu dan tenaga ekstra bepergian dari satu kabupaten ke kabupaten lainnya.

#### 4. Teknik Analisis Data

Data yang telah diperoleh tersebut lantas dianalisis menggunakan teknik analisis data interaktif. Menurut Miles dan Huberman (1984) bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung terus menerus hingga menemukan titik jenuh. Aktivitas analisis data ini meliputi reduksi data, penyajian data, verifikasi dan konklusi.

Data yang diperoleh di lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu perlu dicatat secara teliti dan rinci. Semakin lama peneliti di lapangan, maka jumlah data akan semakin banyak, kompleks dan rumit. Untuk itu perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data dengan cara merangkum, memilih hal-hal pokok, dan menemukan tema serta polanya. Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya menyajikan data ke dalam penyusunan tematik, tabelisasi, dan lainnya. Penyajian data ini kemudian disajikan ke dalam bentuk uraian, bagan, hubungan antar kategori dan sejenisnya. Menurut Miles dan Huberman (1984) bahwa yang sering digunakan untuk menyajikan data penelitian kualitatif adalah teks bersifat naratif. Berdasarkan hasil penyajian data ini maka ditemukan suatu bentuk pemahaman tentang apa yang terjadi di lapangan penelitian. Dari sini kesimpulan dari temuan data dapat dilakukan untuk memberikan jawaban atas rumusan masalah penelitian. Hasil penelitian yang telah disusun rapi selanjutnya diseminarkan dengan melibatkan para peserta dari kalangan pemerintah, akademisi, ahli terkait, dan perwakilan dari informan. Hal ini dilakukan sebagai proses uji keabsahan hasil penelitian.

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 1. Potensi Wilayah Madura

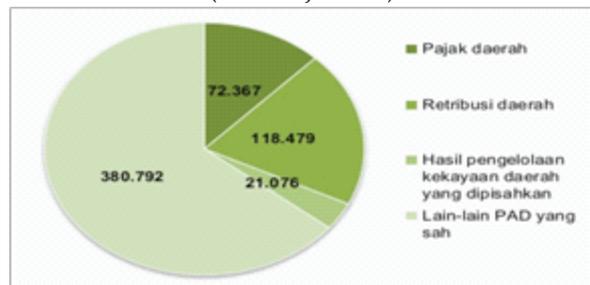
##### a. Potensi Anggaran

Secara keseluruhan, pendapatan dari pajak daerah di empat kabupaten adalah Rp. 72.367.000.000. Pendapatan dari hasil retribusi daerahnya sebesar Rp. 118.479.000.000. Pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan Rp. 21.076.000.000.

Pendapatan dari lain-lain PAD yang sah adalah sebesar Rp. 380.792.000.000. Hal yang menarik, total pendapatan asli daerah dari keempat kabupaten di pulau Madura adalah Rp. 592.715.000.000. Jumlah ini jauh di bawah PAD kabupaten Sidoarjo yang sebesar, Rp. 1.115.333.000.000.

Potensi keuangan daerah empat kabupaten yang ada di Madura juga tergolong lemah. Rata-rata kontribusi PAD Madura terhadap total pendapatan daerah di masing-masing kabupatennya kurang dari 12%. Kondisi tersebut berbeda dengan beberapa kabupaten/kota lain di Jawa Timur seperti Surabaya, Gresik, dan Sidoarjo. Di kota Surabaya, PAD yang berhasil disumbangkan untuk pendapatan daerah mencapai 54,64%. Kabupaten Gresik memiliki PAD 31,07% dari total pendapatan daerah, sedangkan kabupaten Sidoarjo mendapatkan PAD sebanyak 34,07% dari total pendapatan daerah.

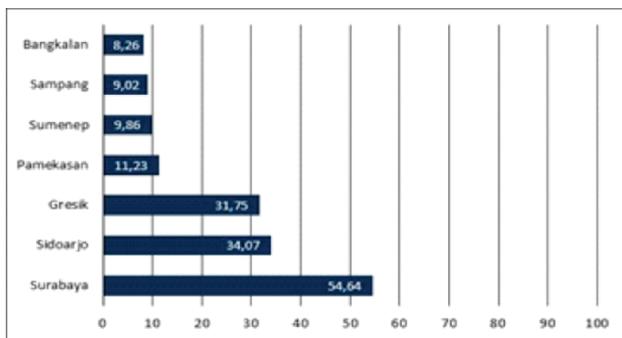
Gambar 1  
Jumlah Pendapatan Asli Daerah Empat Kabupaten di Madura Menurut Sumbernya Dalam APBD Tahun 2014 (dalam jutaan)



Sumber: DJKP, Kemenkeu.

Bagan di bawah ini menunjukkan bahwa Kabupaten dengan kontribusi PAD terendah adalah Bangkalan yang nilainya 8,26% dari total pendapatan daerahnya. Kemudian disusul oleh Sampang dengan 9,02%. Sedangkan kabupaten Sumenep sebesar 9,86%. Adapun kabupaten Pamekasan dengan PAD tertinggi di Madura, PAD nya hanya mampu menyumbang 11,23% dari total pendapatan daerah.

Gambar 2  
 Prosentase Kontribusi PAD Terhadap Total  
 Pendapatan Daerah  
 Empat Kabupaten di Madura



Sumber : Hasil Olahan Peneliti 2016

Kondisi pendapatan asli daerah di Madura tersebut menunjukkan keterbatasan sumber-sumber pendapatan asli daerah yang bisa dikembangkan, sehingga, melemahkan kemampuan daerah dalam membiayai kegiatan pembangunan secara mandiri. Tanpa perubahan pada sumber-sumber pendapatan asli daerah maka gagasan untuk mewujudkan wacana Madura sebagai provinsi justru semakin berat.

**b. Potensi Sumber Daya Alam**

Pulau Madura memiliki luas 54.887 kilometer persegi. Madura dikenal sebagai penghasil garam. Dari sisi potensi garam, Madura mampu menyumbang sekitar 70 persen dari kebutuhan garam konsumsi nasional. Produksi garam rakyat di Madura pada tahun 2015 mencapai 914.484 ton. Selain memiliki kekayaan garam, Madura juga memiliki potensi minyak dan gas bumi (migas) yang tersebar di empat kabupaten. Sebagai gambaran, pada tahun 2016, Satuan Kerja Khusus Minyak dan Gas (SKK Migas) berani membuat target produksi minyak Blok *West Madura Offshore* (WMO) di tahun 2016 sebesar 10.025 *Barrels of Oil per Day* (BOPD) dan gas sebesar 102.6 *Million Standard Cubic Feet per Day* (MMSCFD). Wilayah operasi WMO ini terletak di sebelah Barat Daya Pulau Madura, dengan luas area 1.666,26 km<sup>2</sup>.

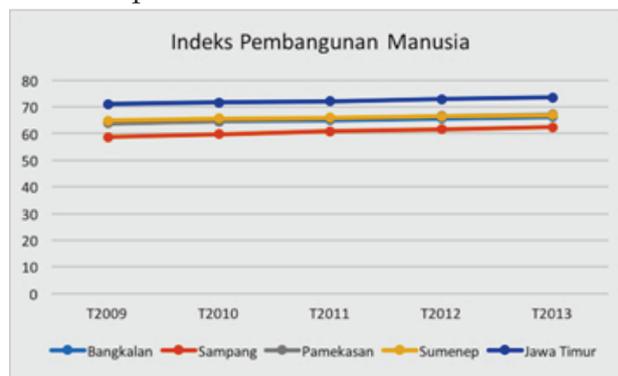
Namun, pendapatan dari sektor migas ini tidak dapat dijadikan andalan. Karena, persentase yang diterima daerah penghasil migas tidak begitu signifikan.

Apalagi, dana bagi hasil akan mengikuti sifat alami dari industri hulu migas, selain situasi makro dan internasional. Migas juga merupakan sumber daya alam yang tidak terbarukan, sehingga, dana bagi hasil migas yang diterimanya pada masa-masa tertentu akan menurun, bahkan, habis saat cadangan migasnya tidak bisa lagi berproduksi.

**c. Potensi Sumber Daya Manusia**

Modal penting pembangunan daerah adalah sumber daya manusia. Data di bawah ini menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 2009-2013 justru Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di empat kabupaten di Madura terus menunjukkan peningkatan.

Gambar 3  
 Indeks Pembangunan Manusia Empat  
 Kabupaten di Madura Tahun 2009-2013



Sumber : BPS Provinsi Jawa Timur

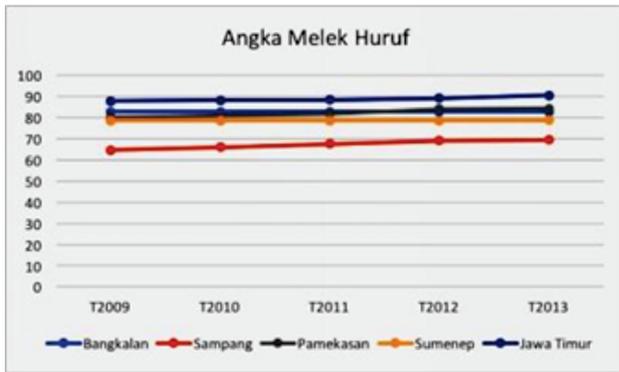
Dari empat kabupaten di Madura, IPM tertinggi pada tahun 2013 ada pada kabupaten Pamekasan dan terendah pada kabupaten Sampang. Pada tahun 2009, Indeks Pembangunan Manusia di Bangkalan adalah 64 dan terus meningkat menjadi 66,19 pada tahun 2013. Sedangkan di Sampang, IPM berada pada posisi 58,67 tahun 2009 dan terus meningkat menjadi 62,39 pada tahun 2013. Untuk kabupaten Pamekasan, IPM tahun 2015 adalah 63,81 dan meningkat menjadi 67,17 pada tahun 2013. Sedangkan kabupaten Sumenep, IPM tahun 2009 adalah 64,81 dan meningkat menjadi 66,89 pada tahun 2013.

Indikator pemetaan potensi sumber daya manusia lainnya adalah angka melek huruf. Berdasarkan data, angka melek huruf penduduk di empat kabupaten di wilayah Madura terus meningkat. Namun, capaian

angkanya masih di bawah rata-rata provinsi Jawa Timur. Angka melek huruf penduduk Jawa Timur pada tahun 2013 adalah 90,49. Pada tahun yang sama, angka melek huruf penduduk di wilayah Madura yang terendah berada di kabupaten Sampang, yaitu 69,47. Disusul kemudian oleh kabupaten Sumenep, (78,75), Kabupaten Bangkalan (82,93) dan angka tertinggi di Kabupaten Pamekasan (84,48). Kondisi ini menunjukkan bahwa pendidikan merupakan isu kebijakan yang krusial di Madura. Wacana pembentukan provinsi Madura sebaiknya perlu digerakkan dengan mendorong pembangunan berbasis pendidikan dalam rangka mempersiapkan masyarakat yang cerdas, tercerahkan, kritis, dan terdidik.

Gambar 4

Angka Melek Huruf Empat Kabupaten di Madura Tahun 2009 - 2013



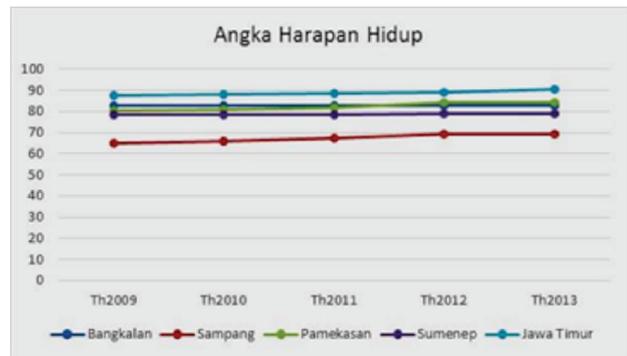
Sumber : BPS Provinsi Jawa Timur

Indikator lain untuk melihat sumber daya manusia adalah bidang kesehatan, salah satunya adalah Angka Harapan Hidup (AHH). Angka harapan hidup penduduk pada keempat kabupaten di kepulauan Madura terus meningkat. Pada tahun 2009, Angka harapan hidup penduduk kabupaten Bangkalan 63,16 dan meningkat menjadi 63,81 pada tahun 2013. Kabupaten Sampang mencapai 62,34 pada tahun dan berubah menjadi 64,39 pada tahun 2013. Kabupaten Pamekasan berada pada angka 63,59 pada tahun 2009 kemudian berubah menjadi 65,25 pada tahun 2013. Sedangkan Kabupaten Sumenep, ada pada angka 64,53 kemudian berubah menjadi 65,25. Namun demikian, meskipun keempat kabupaten mampu meningkatkan harapan hidup selama lima tahun, angkanya masih di

bawah rata-rata capaian kinerja Jawa Timur. Angka harapan hidup penduduk Jawa Timur pada tahun 2009 adalah 69,35 kemudian meningkat pada tahun 2013 pada angka 70,19.

Gambar 5

Angka Harapan Hidup Empat Kabupaten di Wilayah Madura Tahun 2009 - 2013



Sumber : BPS Provinsi Jawa Timur

Dari aspek sumber daya manusia ini menunjukkan ada tantangan yang cukup berat mewujudkan wacana Madura sebagai sebuah provinsi. Kinerja keempat kabupaten di Madura dalam pembangunan sumber daya manusia di Madura selama ini masih di bawah capaian rata-rata Jawa Timur. Aspek pendidikan nampak menjadi tantangan yang harus dijawab para pihak yang ingin memperjuangkan pembangunan Madura. Pendidikan menjadi penting karena sumber daya manusia merupakan modal utama pembangunan. Ketersediaan sumber daya manusia yang berkualitas mempengaruhi kapabilitas penduduk dalam mengelola dan mengembangkan potensi sumber daya manusia Madura. Diperlukan pengetahuan, keterampilan, dan sikap adaptif untuk meningkatkan kreativitas masyarakat Madura.

## 2. Komitmen Pemerintah Daerah dan Masyarakat

Pembentukan daerah provinsi memerlukan komitmen berbagai pihak baik pemerintah daerah dan masyarakat. Pembentukan provinsi yang baru harus merupakan keinginan bersama dan menjadi tekad yang diperjuangkan oleh sebagian masyarakat yang mendapat dukungan dari pemerintah setempat.

### a. Komitmen Masyarakat

Wacana pembentukan Provinsi Madura pada awalnya dikembangkan oleh kelompok masyarakat yang menamakan dirinya Persiapan Pembentukan Provinsi Madura (P3M) dan Panitia Persiapan Pembentukan Provinsi Madura (P4M). Isu yang mereka gunakan untuk mendukung wacananya adalah alasan sejarah, budaya dan pembangunan yang tidak merata.

Wacana ini belum bersifat massif karena banyak kalangan masyarakat yang tidak tahu tentang wacana tersebut. Bahkan, sebagian masyarakat yang berpendidikan sekalipun mengaku mengetahui wacana tersebut dari pemberitaan televisi, yakni, ketika kunjungan Presiden Jokowi ke Madura pada November 2015. Berdasarkan fakta tersebut, komitmen masyarakat terhadap wacana pembentukan provinsi Madura terbilang lemah. Apalagi, hingga saat ini belum ada penyampaian aspirasi masyarakat dari BPD atau Forum Komunikasi Kelurahan kepada DPRD di empat kabupaten. Sehingga, wacana pembentukan provinsi Madura masih berada pada kelompok elit semata.

### b. Komitmen Pemerintah Daerah

Salah satu faktor pendukung terealisasinya wacana pembentukan Pemerintah Provinsi Madura adalah respon positif serta terwujudnya sinergi antar pemerintah daerah. Dari hasil wawancara yang telah dilakukan oleh tim peneliti di empat Kabupaten di Madura terkait kesiapan pemerintah daerah dan masyarakat akan wacana pembentukan Provinsi Madura, diperoleh informasi bahwa pada intinya mereka menyatakan belum siap jika Madura dikembangkan menjadi provinsi baru.

Pernyataan tersebut tentu bukan tanpa pertimbangan. Salah satu hal yang disorot pemerintah daerah di Madura adalah soal kemampuan anggaran daerah. Jika melihat besaran Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari empat kabupaten yang ada di Madura, jumlah PAD keempat kabupaten tersebut belum layak dan memenuhi standar menjadi Provinsi baru. Ketidaksiapan anggaran ini dipengaruhi oleh belum terserapnya potensi-potensi

sumber daya alam yang ada di sekitar wilayah Madura sebagai pemasukan utama dalam PAD. Jika melihat pada sumber daya alam yang ada dan tersebar di wilayah Madura, seharusnya pemasukan untuk Pendapatan Asli Daerah bisa mencapai lebih dari 500 Miliar untuk semua Kabupaten. Bahkan, menurut wakil Bupati Sampang, Fadhilah Budiono, khusus untuk Kabupaten Sampang saja hasil dari sumber daya alam sektor gas, setiap hari nilainya bisa mencapai 400-500 juta. Akan tetapi, hasil dari sumber daya alam tersebut belum mampu terserap secara optimal. Dengan kata lain, pemerintah kabupaten sampang dan masyarakat Sampang belum bisa menikmati hasilnya secara nyata.

Selain faktor kemampuan anggaran dan sumber daya manusia yang dianggap belum mendukung apabila Madura dijadikan sebagai Provinsi, terdapat faktor politik yang juga turut mempengaruhi sikap pemerintah daerah di masing-masing kabupaten. Menurut Asisten Pemerintahan kabupaten Bangkalan, Hasanuddin Buchori, bahwa hingga kini belum terdapat kesatuan suara antara satu kabupaten dengan Kabupaten lainnya. Dari empat kabupaten, hanya kabupaten Bangkalan saja yang merekomendasikan usulan Madura menjadi Provinsi. Itupun karena faktor kedekatan antara pemimpin daerah kabupaten Bangkalan dengan kelompok masyarakat yang memunculkan wacana ini, seperti P4M.

Lebih lanjut lagi beliau menyampaikan bahwa ketika ingin merealisasikan wacana pembentukan Provinsi Madura, maka harus ada keterlibatan dari tiga domain utama yaitu Negara, masyarakat (*Civil Society*), dan swasta (*Private Sector*). Dari ketiga domain tersebut, maka belum ada keterlibatan dan keterkaitan antara satu domain dengan domain yang lainnya di Madura.

Fakta ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah di Madura belum mengambil langkah hukum menyikapi wacana Provinsi Madura. Langkah yang mereka buat masih terbatas mendengarkan aspirasi kelompok yang menggagas Madura sebagai Provinsi. Pemerintah daerah pada keempat kabupaten tersebut menyatakan bahwa mereka terbuka terhadap gagasan

yang disampaikan masyarakat. Namun, mereka juga menginginkan langkah-langkah yang prosedural sesuai peraturan yang berlaku.

### **c. Komitmen Tokoh Masyarakat**

Pada dasarnya, wacana pembentukan Provinsi Madura ini telah bergulir jauh sejak tahun 1990-an yang diasosiasi oleh Badan Silaturahmi Ulama Pesantren Madura (BASSRA). Para ulama ini menginginkan pembentukan provinsi sendiri agar Madura memiliki otonomi khusus agar bisa menerapkan syariat Islam. Kemudian, wacana ini kembali bergulir di tahun 2007 ketika tokoh Madura HR Ali Badri Zaini mewacanakan kembali bahwa Madura sudah selayaknya menjadi provinsi sendiri dan memisahkan diri dari Provinsi Jawa timur. Alasan pentingnya menjadi provinsi adalah karena Madura memiliki bahasa dan budaya sendiri, serta karakteristik unik lainnya. Menurut para tokoh ini, dengan menjadi provinsi maka upaya pengembangan dan pelestarian beragam potensi Madura akan lebih maksimal.

Di tahun 2014, wacana pembentukan provinsi Madura kembali mencuat setelah politikus Partai Demokrat, Achsanul Qosasi dan mantan Bupati Bangkalan, Fuad Amin, menandatangani Piagam Basmala. Piagam ini berisikan beberapa poin penting, diantaranya pembentukan Provinsi Madura dan Dewan Adat Budaya Madura serta perubahan struktur organisasi Badan Pengembangan Wilayah Suramadu (BPWS) dengan memasukkan orang Madura di jajaran pimpinan. Bahkan, mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK), Mahfud MD, menyatakan dukungannya atas gagasan pembentukan provinsi baru tersebut. Menurut Mahfud, jika uji kelayakan menyatakan Madura layak jadi provinsi, maka dia mendukung penuh pembentukan provinsi Madura (Tempo, 26 Februari 2014). Hingga tahun 2015, tepatnya pada tanggal 10 November yang lalu, Panitia Persiapan Pembentukan Provinsi Madura (P4M) telah mendeklarasikan berdirinya Provinsi Madura.

Dalam kasus wacana Pembentukan Provinsi Madura, wacana utama yang berkembang lebih kepada wacana pelayan publik, mengejar DAU dan DAK, menciptakan lapangan pekerjaan formal dan wacana kesejahteraan masyarakat. Mayoritas wacana yang beredar ditengah-tengah masyarakat adalah wacana yang menghadirkan sisi positif dari sebuah pemekaran, seperti dengan adanya pemekaran maka akses pelayanan publik akan semakin baik dan wacana akan bertambahnya dana dari pusat ketika Provinsi Madura terbentuk. Sementara itu sisi negatif dari pemekaran kurang mendapatkan tempat dan ruang dalam perdebatan, seperti wacana ketika ada daerah baru maka akan terjadi penyalahgunaan kekuasaan, konflik antar elit, korupsi dan lain sebagainya.

Sesuai Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah, maka syarat yang harus dipenuhi dalam pemekaran Provinsi baru meliputi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Namun, dengan memekarkan satu kabupaten/kota baru perjuangan Madura untuk menjadi provinsi sendiri masih jauh dari kata selesai. Seperti yang diungkapkan oleh Mahfud MD bahwa memekarkan suatu daerah, misalnya, membentuk kabupaten baru, dibutuhkan waktu tujuh tahun berikutnya untuk bisa mengajukan usulan pembentukan provinsi baru. Karena, kabupaten/kota tersebut harus direview terlebih dulu seberapa jauh kesiapannya sebagai kabupaten/kota. Lebih lanjut, Mahfud menuturkan, saat ini syarat yuridis harus diajukan secara resmi oleh pemerintah kabupaten di Madura ke pemerintah pusat dan syarat yang belum terpenuhi itu adalah lima kabupaten/kota. Jadi, menurutnya langkah pertama yang harus dilakukan adalah memenuhi syarat undang-undang (UU) itu terlebih dahulu.

Usaha lain yang telah ditempuh adalah uji materi ke Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap UU 23/2014 tentang Pemerintah Daerah. Selama Undang-Undang tersebut tidak direvisi, otomatis Madura akan sulit menjadi provinsi. Tentu hal ini terkait dengan persyaratan sebuah

provinsi yang harus terdiri dari minimal lima kabupaten/kota, sementara di Madura masih terdiri dari empat kabupaten. Berbagai bentuk dukungan terus mengalir, diantaranya berasal dari anggota DPRD Pamekasan. Dari 45 anggota, 25 diantaranya sepakat mendukung proses judicial review UU 23/2014 tentang Pemerintah Daerah (Jawa pos, 8 september 2016).

### 3. Tantangan Aktual Dalam Pembentukan Provinsi Madura

#### a. Pertumbuhan Ekonomi

Dalam kaitannya dengan pengurangan kemiskinan, Pemprov Jawa Timur telah memetakan kemampuan pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota dalam mengurangi kemiskinan menjadi empat kuadran. Kuadran I merupakan daerah dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan di atas rata-rata provinsi. Ini berarti pertumbuhan ekonomi yang terjadi pada daerah di kuadran I dapat mendorong pengurangan kemiskinan secara lebih cepat (*pro-growth, pro-poor*). Kuadran II merupakan daerah dengan pertumbuhan ekonomi di bawah rata-rata provinsi namun pengurangan kemiskinan di atas rata-rata provinsi (*low-growth, pro-poor*). Kuadran III merupakan daerah dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan di bawah rata-rata provinsi (*low growth, less pro-poor*). Kuadran IV adalah kota dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi di atas rata-rata, dan pengurangan kemiskinan di bawah rata-rata provinsi (*high-growth, less pro-poor*).

Dari pemetaan provinsi Jatim, Kabupaten Pamekasan, Sampang, Sumenep, dan Bangkalan masuk dalam kuadran kedua. Kabupaten dalam kuadran ini diharapkan mampu menjaga efektivitas dan efisiensi kebijakan dan program pengentasan kemiskinan dan secara bersamaan mendorong percepatan pembangunan ekonomi dengan prioritas sektor ekonomi yang memiliki potensi berkembang, seperti kelautan, perikanan, pertanian, serta perdagangan dan jasa.

Dari pemetaan tersebut menunjukkan kelemahan keempat kabupaten yang ada di wilayah Pulau Madura adalah pertumbuhan

ekonomi di bawah rata-rata provinsi. Namun, mereka dapat melakukan pengurangan kemiskinan di atas rata-rata provinsi. Untuk Sampang dan Pamekasan telah berhasil melakukan peningkatan IPM di atas rata-rata provinsi. Bangkalan dan Sumenep peningkatan IPM di bawah rata-rata provinsi. Bangkalan mampu mengurangi pengangguran di atas rata-rata provinsi. Ketiga kabupaten lainnya pengurangan penganggurannya masih di bawah rata-rata provinsi.

#### b. Kemampuan Anggaran

Salah satu instrumen penting untuk melihat kemandirian daerah adalah sumber pendapatan daerah. Dari keempat kabupaten di Madura, kabupaten Pamekasan adalah daerah dengan PAD tertinggi, yaitu, sebesar Rp. 171.518.000.000, diikuti oleh Sumenep sebesar Rp. 162.372.000.000, Bangkalan sebesar Rp. 135.785.000.000 dan Sampang sebesar Rp. 123.039.000.000. Kecuali kabupaten Sampang, pada ketiga kabupaten yang lain, pajak dan retribusi menyumbang kurang dari setengah total PAD.

Tabel 1  
Pendapatan Asli Daerah Dalam APBD Tahun 2014  
Empat Kabupaten di Madura (dalam jutaan)

| Sumber  | Bangkalan      | Pamekasan      | Sampang        | Sumenep        | Total 4 Kab. Di Madura |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------------|
| Pajak daerah                                      | 23.471         | 19.836         | 14.548         | 14.513         | 72.367                 |
| Retribusi daerah                                  | 20.284         | 13.475         | 68.926         | 15.794         | 118.479                |
| Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan | 1.505          | 1.773          | 5.891          | 11.907         | 21.076                 |
| Lain-lain PAD yang sah                            | 90.526         | 136.435        | 33.673         | 120.157        | 380.792                |
| <b>Pendapatan Asli Daerah</b>                     | <b>135.785</b> | <b>171.518</b> | <b>123.039</b> | <b>162.372</b> | <b>592.715</b>         |

Sumber: DJKP, Kemenkeu.

Menariknya, total PAD dari keempat kabupaten di Madura adalah Rp. 592.715.000.000. Jumlah ini masih jauh di bawah kabupaten Sidoarjo yang sebesar, Rp. 1.115.333.000.000 atau Kota Surabaya yang sebesar Rp. 3.307.304.000.000. Pada kedua kabupaten/kota tersebut pajak merupakan komponen terbesar dari pendapatan asli daerah. Jika dilihat dari besaran kemampuan keuangan daerah, rata-rata kontribusi pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan daerah di Madura berada di bawah 12%. Kabupaten dengan persentase

PAD terendah adalah Bangkalan yang nilainya hanya 8,26% dari total PAD. Kemudian diikuti oleh Sampang dengan 9,02%. Kabupaten Sumendep dengan 9,86%. Adapun kabupaten Pamekasan PAD yang dimiliki mampu menyumbang 11,23% dari total pendapatan daerah. Tidak banyaknya sumber-sumber PAD yang bisa dikembangkan akan melemahkan kemampuan daerah dalam membiayai kegiatan pembangunan secara mandiri.

**c. Pelayanan Sosial Kesehatan**

Kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan sosial yang baik bisa mencerminkan indikator kinerja kesehatan. Kesehatan masyarakat adalah modal penting pembangunan. Salah satu indikator dari kinerja kesehatan suatu daerah adalah ketersediaan rumah sakit umum yang melayani kebutuhan masyarakat di daerah setempat. Keempat kabupaten di Madura masing-masing memiliki satu rumah sakit umum yang dikelola pemerintah. Adapun rumah sakit umum yang dikelola swasta hanya ada satu di Bangkalan. Keberadaan rumah sakit umum di empat kabupaten di Madura adalah sebagai berikut.

Tabel 2  
Banyaknya Rumah Sakit Umum Tahun 2013  
Empat Kabupaten di Madura

| No | Kabupaten | Pemerintah | Swasta |
|----|-----------|------------|--------|
| 1  | Bangkalan | 1          | 1      |
| 2  | Sampang   | 1          | -      |
| 3  | Pamekasan | 1          | -      |
| 4  | Sumenep   | 1          | -      |

Sumber : BPS Provinsi Jawa Timur

**d. Indeks Pembangunan Manusia**

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) keempat kabupaten di Madura tampaknya terus meningkat. Namun, angkanya masih di bawah rata-rata Jawa Timur.

Tabel 3  
Indeks Pembangunan Manusia Tahun 2009 - 2013  
Empat Kabupaten di Wilayah Madura

| No | Kabupaten  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|----|------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1  | Bangkalan  | 64.00 | 64.50 | 65.01 | 65.68 | 66.19 |
| 2  | Sampang    | 58.67 | 59.69 | 60.77 | 61.66 | 62.39 |
| 3  | Pamekasan  | 63.81 | 64.60 | 65.47 | 66.51 | 67.17 |
| 4  | Sumenep    | 64.81 | 65.59 | 66.00 | 66.41 | 66.89 |
| 5  | Jawa Timur | 71.06 | 71.61 | 72.17 | 72.83 | 73.54 |

Sumber : BPS Provinsi Jawa Timur

Berdasarkan data di atas, Indeks Pembangunan Manusia Jawa Timur tahun 2013 adalah 73,54. Sedangkan di tahun yang sama, Indeks Pembangunan Manusia kabupaten Pamekasan 67,17, Sumenep 66,89, Bangkalan 66,19 dan terakhir adalah Sampang dengan angka 62,39.

**e. Jarak dari Kabupaten ke Pemerintah Provinsi**

Salah satu isu dalam hubungan koordinasi antar pemerintahan adalah efektivitas rentang kendali antar pemerintah provinsi dan kabupaten. Jarak tempuh (km) setidaknya menggambarkan tantangan yang dihadapi aparatur pemerintah daerah ketika harus berkoodinasi secara fisik dengan pemerintah provinsi, atau sebaliknya. Menariknya, kabupaten yang memiliki jarak terjauh bukan dari kabupaten di Madura. Meskipun demikian, jarak geografis dari kabupaten ke ibu kota provinsi ini memang tidak cukup kuat dijadikan alasan pembentukan provinsi Madura.

**f. Koordinasi Antar Pemerintah Kabupaten di Madura**

Dengan kondisi geografis yang ada, pembangunan kawasan Madura memerlukan kerjasama antar pemerintah kabupaten di wilayah tersebut. Dalam hal ini, Bangkalan memiliki letak yang strategis sebagai pintu gerbang yang menghubungkan wilayah Madura dengan daerah lain di Jawa. Sayangnya, koordinasi di antara empat kabupaten tersebut belum berjalan secara efektif. Hal ini ditunjukkan oleh belum sinerginya antara pemerintah daerah dan masyarakat dalam menyikapi wacana pembentukan provinsi Madura. Indikasi lain juga ditunjukkan dari tidak optimalnya kinerja BPWS yang salah satu penyebabnya adalah belum ada pandangan yang sama antar kabupaten dalam merumuskan kebijakan dan program pembangunan di Madura.

**4. Kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur**

**a. Kebijakan Politik**

Berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang

tata cara pembentukan daerah provinsi, pemerintah provinsi baru dapat mengambil sikap ketika wacana pembentukan provinsi Madura telah melalui proses politik di masyarakat melalui BPD, DPRD dan Bupati dari masing-masing kabupaten yang ada di wilayah Madura. Namun, sampai saat ini wacana pembentukan provinsi Madura belum bersifat massif dan masih dalam kategori isu dalam sistem kebijakan. Wacana ini belum menjadi agenda pada institusi sistem politik di masing-masing kabupaten, apalagi masuk dalam agenda kebijakan pemerintah kabupaten. Meskipun para penggagas wacana provinsi ini telah membangun komunikasi politik dengan pemerintah daerah dan beberapa elemen masyarakat nyatanya belum menghasilkan komitmen politik yang jelas dari pemerintah daerah. Namun, pemerintah provinsi perlu mengakomodasi dinamika ini dan melihat wacana ini sebagai autokritik terhadap kinerja pembangunan di provinsi Jawa Timur.

#### **b. Kebijakan Pembangunan Sumber Daya Manusia**

Pembangunan menuntut perubahan sikap mental sebagai sarana mencapai tujuan pembangunan. Untuk mencapai Madura yang makmur dan mandiri diperlukan sumberdaya manusia yang unggul yang memiliki pengetahuan, keterampilan, etos kerja, kreativitas, toleran, dan saling menghargai dan menghormati. Semua elemen masyarakat berperan serta dalam membangun karakter masyarakat, di antaranya melalui sekolah, pesantren, tokoh masyarakat, media massa, organisasi kemasyarakatan dan lainnya.

#### **c. Kebijakan Pembangunan Ekonomi Lokal**

Dalam konteks kepulauan, keberadaan infrastruktur pelabuhan dengan kuantitas dan kualitas yang memadai sangat diperlukan untuk menunjang berkembangnya sektor maritim dan kelautan. Demikian halnya dengan potensi pariwisata dan industri berbasis maritim harus dilakukan secara berkelanjutan sehingga memberikan manfaat langsung untuk kesejahteraan

masyarakat. Karena, sektor pariwisata dan industri termasuk salah satu komponen prioritas dalam pembangunan nasional. Pengembangan sektor pariwisata dapat dilakukan dengan promosi destinasi pariwisata, pembangunan fasilitas pendukung, meningkatkan usaha dan organisasi kepariwisataan lokal.

#### **d. Kebijakan Pembangunan Infrastruktur**

Infrastruktur merupakan penunjang utama terselenggaranya proses usaha, pembangunan, proyek, dan sebagainya. Infrastruktur menjadi elemen penting bagi pertumbuhan ekonomi dan perkembangan suatu daerah karena infrastruktur memfasilitasi dan mengintegrasikan kegiatan-kegiatan ekonomi. Contoh-contoh infrastruktur adalah jalan raya, fasilitas air bersih, telekomunikasi, pertanian teririgasi, dan lain-lain. Kondisi jalan yang baik dapat memperlancar mobilitas barang dan jasa. Fasilitas irigasi dapat memperbaiki kualitas lahan pertanian, sehingga produktivitasnya akan meningkat. Ketersediaan air bersih merupakan penunjang bagi masyarakat untuk dapat hidup sehat.

#### **e. Kebijakan Anggaran**

Kebijakan anggaran pembangunan merupakan anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan suatu daerah. Anggaran pembangunan menjadi salah satu variabel berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi (Prahara, 2010). Anggaran pembangunan berperan penting bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber-sumber kekayaan daerah. Sampai saat ini, pemerintah pusat telah memberikan perhatian lebih pada pembangunan di Madura melalui Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura (BPWS). Namun, kinerja BPWS tersebut dianggap masih belum optimal karena persoalan koordinasi antar lembaga.

### **KESIMPULAN**

Potensi sumber daya alam, anggaran, dan sumber daya manusia di Madura bila dikelola dengan baik dapat menjadi modal penting bagi implementasi wacana provinsi

Madura. Namun, tantangan yang dihadapi masyarakat Madura bukan hanya terletak pada ketiga potensi tersebut, melainkan juga belum adanya komitmen serius yang ditunjukkan oleh pemerintah daerah terkait wacana pembentukan Provinsi Madura. Pemerintah Daerah pada empat kabupaten di Madura menyatakan sikap yang sama. Yaitu, pembentukan Provinsi Madura perlu melalui mekanisme peraturan yang berlaku. Komitmen tokoh masyarakat terhadap wacana Provinsi Madura belum menunjukkan soliditasnya. Komitmen tersebut masih terbatas pada kelompok penggagas wacana dan belum mendapat dukungan yang luas dari tokoh masyarakat dan akademisi pada empat kabupaten.

Di sisi lain, kelemahan yang tampak di Madura dalam pembentukan Pemerintah Provinsi Madura saat ini adalah rendahnya pertumbuhan ekonomi, kemampuan anggaran, kemampuan pelayanan sosial, indeks pembangunan manusia, dan koordinasi antar pemerintah kabupaten di wilayah Madura. Hal ini semakin bertambah berat sebab pemerintah provinsi Jawa Timur selaku wakil pemerintah pusat belum memutuskan melakukan fungsi pembinaan dan pendampingan kepada pemerintah kabupaten/kota dalam melakukan pembangunan dan pelayanan masyarakat. Setidaknya terdapat tiga kebijakan yang bisa dilakukan oleh pemerintah provinsi terhadap munculnya wacana pembentukan provinsi Madura. Yaitu, bidang politik, pembangunan, dan anggaran. Namun, kebijakan tersebut bukan berarti tidak diwujudkan pemerintah provinsi. Sebab, pihak pemerintah provinsi tampaknya masih menunggu kelengkapan usulan regulatif dari pemerintah daerah di Madura.

## REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka saran yang diberikan antara lain:

1. Pemerintah Provinsi Jawa Timur perlu menyikapi wacana pembentukan Provinsi Madura sebagai dinamika aspirasi masyarakat. Dinamika ini juga dapat dilihat sebagai bentuk autokritik terhadap kinerja pembangunan yang dilakukan pemerintah provinsi terhadap kawasan Madura.
2. Kebijakan politik yang dapat diambil oleh pemerintah provinsi terkait wacana

pembentukan provinsi Madura adalah *status quo*. Kebijakan ini penting untuk menguji kekuatan wacana dan menguji konsistensi serta kesiapan masyarakat, pemerintah kabupaten, dan berbagai elemen yang terkait dalam mewujudkan dirinya menjadi sebuah provinsi. Langkah konservatif ini juga untuk menghindari lahirnya kebijakan pemekaran daerah yang dimotivasi oleh kepentingan politik elit.

3. Di bidang pembangunan, pemerintah provinsi dapat memberikan intervensi kebijakan dengan fokus pada a) bidang sumber daya manusia (peningkatan kualitas kesehatan dan pendidikan); b) bidang ekonomi lokal skala UKM (pendanaan, sarana prasarana, informasi usaha, kemitraan, perizinan usaha, kesempatan berusaha, promosi dagang, serta dukungan kelembagaan); c) bidang infrastruktur (akses jalan raya, pelabuhan, fasilitas air bersih, telekomunikasi, irigasi, keamanan).
4. Di bidang anggaran, pemerintah provinsi perlu memanfaatkan berbagai potensi sumber daya anggaran yang ada di luar penda untuk melakukan percepatan pembangunan di Madura, salah satunya adalah BPWS.
5. Perlunya peningkatan keterlibatan aktif tokoh masyarakat (dan pesantren) yang lebih luas pada empat kabupaten di wilayah Madura untuk membangun sumberdaya manusia di Madura dan menyamakan persepsi tentang arah pembangunan di Madura.
6. Perlunya sinergi pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten di Madura, tokoh masyarakat (pesantren), masyarakat untuk mengatasi kelemahan pembangunan yang dimiliki wilayah Madura.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asaddin, Fuad, 2010, *Pemekaran Wilayah Di Indonesia*, Makalah Diskusi Terbatas Evaluasi Kebijakan Pemekaran Daerah, Biro Perbatasan, Penataan Wilayah dan Kerjasama, Sekretariat Daerah Kalimantan Timur, 27 Juli 2010.
- Lubis, Zulkarnain, 2014, *Pemekaran untuk Kesejahteraan Antara Solusi dan Imajinasi*, Majalah Ilmiah Rakyat Madani, Sekretariat Daerah Kabupaten Mandailing Natal

- Masrun, Firdaus, 2013, *Pemekaran Daerah, Manfaat dan Tujuannya*, Kabar Serasan, <http://news.kabarserasan.com/index.php/component/k2/item/504-pemekaran-daerah-manfaat-dan-tujuannya>.
- Miles B. Mathew dan A. Michall Huberman. 1992, *Analisa Data Kualitatif*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta.
- Sugiono, 2003. *Metode Penelitian Administrasi*, Alfa Beta, Bandung
- Wahab. Solichin, Abdul, 1997. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Malang
- Noldy Tuerah dkk. 2006. *Kajian Kriteria Pemekaran Daerah dari Aspek Kemampuan Ekonomi, Potensi Daerah, Penduduk dan Rentang Kendali*. Tim Asistensi Kementraian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal, Departemen Keuangan RI.
- Bappenas. 2011. *Laporan Akhir Kajian Kualitas Belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*. Direktorat Otonomi Daerah, Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah, Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (BAPPENAS)
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Tejo, Amir. "Selangkah lagi menuju pembentukan Provinsi Madura". 10 November 2015. <http://www.rappler.com/indonesia/112363-pembentukan-provinsi-madura-klaim-dapat-restu-jokowi>.
- Bisri, Musthofa. "Wacana Pembentukan Provinsi Madura, Bangkalan Ogah Pecah." 4 November 2015. <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/11/04/078715910/wacana-pembentukan-provinsi-madura-bangkalan-ogah-dipecah>.
- P, Temmy. "Gus Ipul Dukung Pembentukan Provinsi Madura, Asalkan.." 8 Oktober 2016. [http://beritajatim.com/politik\\_pemerintahan/279122/gus\\_ipul\\_dukung\\_pembentukan\\_provinsi\\_madura\\_asalkan...html](http://beritajatim.com/politik_pemerintahan/279122/gus_ipul_dukung_pembentukan_provinsi_madura_asalkan...html).
- Islam, Syaiful. "Wacana Madura Pisah dari Jatim, Ini Komentar Bupati Bangkalan." 10 November 2015. <http://news.okezone.com/read/2015/11/17/519/1250711/wacana-madura-pisah-dari-jatim-ini-komentar-bupati-bangkalan>.
- Fahmi, Yusron. "Sejumlah Tokoh Seriusi Pembentukan Provinsi Madura." 21 Februari 2015. <http://dprd.jatimprov.go.id/berita/id/5670/f-pkb-dukung-pembentukan-provinsi-madura-untuk-pembangunan>.
- Arfani, Fiqih. "Mengukur layak tidaknya Madura menjadi provinsi." 28 Juli 2015. <http://www.antaranews.com/berita/509121/mengukur-layak-tidaknya-madura-menjadi-provinsi>.