

# KEBIJAKAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR FISIK BELAJAR DARI ANALISIS DAMPAK SOSIAL EKONOMI PEMBANGUNAN JEMBATAN SURAMADU

Oleh :

**Sutanto Hidayat dan Lalu Mulyadi**  
Fakultas Teknik Sipil dan Perencanaan  
Institut Teknologi Nasional Malang  
**Yuli Andi Ghani dan Mardiyono**  
Fakultas Ilmu Administrasi  
Universitas Brawijaya Malang

## Abstraksi

Berawal dari latar belakang dibangunnya jembatan Suramadu yang merupakan penghubung pulau Madura dengan Kota Surabaya. Alasan utama pembangunan jembatan terpanjang di Asia Tenggara ini adalah untuk pemerataan pembangunan di pulau Madura yang selama ini masih dianggap tertinggal dan terbatas dari perluasan pembangunan pulau Jawa. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara komprehensif dampak sosial dan ekonomi dari kebijakan pengembangan wilayah Suramadu serta menganalisis kebijakan implementatif yang bisa dirumuskan dalam pengembangan wilayah Suramadu.

Penelitian ini menunjukkan beberapa simpulan diantaranya, pertama pembangunan dan pengembangan jembatan Suramadu ternyata membawa dampak positif maupun negatif bagi masyarakat. Meskipun begitu, keberadaan jembatan Suramadu secara ekonomi telah membuka peluang masuknya para investor untuk berinvestasi di pulau Madura. Meningkatnya nilai investasi tentu akan membawa pada peningkatan kualitas infrastruktur pendukung yang telah lebih dulu masuk dalam agenda Masterplan Pengembangan Wilayah Suramadu. Penelitian ini juga telah berhasil merekonstruksi kebijakan dalam sebuah model kebijakan pengembangan wilayah Suramadu.

Implikasi teoritis dari hasil penelitian ini adalah model kebijakan infrastruktur fisik dapat memetakan peran dan fungsi strategis *policy subsystem* dalam memanfaatkan *policy instruments* guna menghasilkan agenda kebijakan infrastruktur lanjutan berdasarkan kebutuhan dan sumberdaya potensial lokal. Konstruksi model yang dibangun dengan melihat *human capital* dan *social capital* sebagai pilar penting yang tidak boleh dilupakan dalam proses pembangunan dan merupakan *input* penting bagi pembuat kebijakan. Secara praktis, implikasi dari penelitian ini adalah bagaimana setting sosialisasi kebijakan pengembangan dapat dilakukan dengan konsep *scenario planning*, agar semua aktor yang terlibat mengetahui dan memahami langkah-langkah pengembangan selanjutnya. Ditambah pentingnya meningkatkan kapasitas masyarakat dalam menyambut dampak perubahan sosial ekonomi dari pengembangan tersebut.

**Kata Kunci:** *Kebijakan, Dampak Sosial Ekonomi, Kebijakan Infrastruktur Fisik, Pengembangan Social Capital dan Human Capital*

---

## A. Pendahuluan

Pemerintah mempunyai peran paling utama dalam mensejahterakan rakyatnya, semua kegiatan yang dilakukan pemerintah harus memiliki orientasi terhadap publik. Dengan adanya pergeseran makna "publik" sebagaimana dijelaskan di atas, maka ilmu administrasi publik telah menemukan lokusnya secara lebih jelas. Intinya, semua aktivitas yang terjadi pada birokrasi pemerintah dan

organisasi-organisasi non-pemerintah yang menjalankan fungsi pemerintah menjadi bidang perhatian ilmuwan administrasi publik. Apabila lokus ilmu administrasi publik menjadi semakin jelas, pertanyaan berikutnya adalah apa yang seharusnya menjadi fokus perhatian ilmuwan administrasi publik. Kegelisahan tersebut kemudian dijawab dengan munculnya studi kebijakan publik sebagai pokok perhatian

ilmuwan administrasi publik. Hal ini merupakan implikasi yang sangat logis karena kebijakan publik merupakan output utama dari pemerintah (Dwiyanto, 2007).

Pemerintah mengeluarkan kebijakan sebagai bentuk kegiatannya dalam membangun kehidupan rakyatnya untuk lebih sejahtera. Baik itu bangunan ekonomi sebagai penopang kehidupan rakyat, serta bangunan demokrasi sebagai tiang yang memperkuat pemerintah itu sendiri. Namun ada juga yang berpendapat demokrasi bersifat *indirect impact* terhadap pertumbuhan ekonomi. Demokrasi dianggap sebagai suatu *metainstitution* atau institusi induk yang dapat menciptakan iklim yang kondusif bagi tumbuhnya institusi-institusi lain yang berkualitas, artinya efektif dan dengan tatakelola atau *governance* yang baik.

Sikap suatu pemerintah dapat terlihat dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintahan tersebut untuk mencapai kepentingan nasional negaranya. Kebijakan pembangunan ekonomi adalah salah satunya. Meskipun demikian, fenomena pembangunan (ekonomi) di Indonesia tidak cukup dilakukan hanya dengan bersandar pada pendekatan ekonomi semata, melainkan perlu berangkat dari pendekatan ekonomi politik (*political economy approach*). Keynes (Hakim, 2009:4) pernah mengungkapkan bahwa intervensi pemerintah sangat relevan dalam pembangunan perekonomian. Bagaimana seharusnya pemerintah memosisikan dirinya sebagai penentu kebijakan (politik) namun tetap mempertimbangkan dinamika dan kebutuhan perekonomian di masyarakat. Bagaimana pula relasi yang dibangun antara pemerintah dan swasta dalam proses pembangunan ekonomi.

Berdasarkan hasil kajian dan laporan terbaru Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Bank Pembangunan Asia (ADB) dan Organisasi Buruh Internasional (ILO) bertajuk "*Indonesia Critical Constraints*", ketersediaan dan kualitas infrastruktur menjadi salah satu dari tiga masalah yang harus segera dibenahi pemerintah. Perbaikan dan pembangunan akses terhadap pelayanan infrastruktur dasar adalah salah satu harapan

yang berhak diperoleh masyarakat dan wajib diselenggarakan oleh pemerintah.

Itu sebabnya, pada Peraturan Presiden No.5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010 telah dipaparkan bahwa salah satu tantangan pembangunan nasional yang dipandang penting dari berbagai dimensi dan menjadi prioritas ke enam adalah pembangunan infrastruktur. Percepatan pertumbuhan ekonomi jelas membutuhkan tambahan kuantitas dan perbaikan kualitas infrastruktur. Revitalisasi pertanian tidak mungkin berhasil tanpa infrastruktur yang memadai, mengingat biaya pemasaran makin dominan dalam struktur biaya akhir suatu komoditas pertanian. Masalah lingkungan hidup seperti polusi air, udara dan tanah, atau banjir di lingkungan perkotaan memiliki keterkaitan yang kuat dengan ketiadaan infrastruktur yang memadai. Walaupun pengeluaran dalam bidang infrastruktur telah ditingkatkan, kesenjangan infrastruktur masih terasa, baik di tingkat nasional maupun antardaerah. Karena itu, pembangunan infrastruktur dasar harus menjadi prioritas pembangunan.

Perlu kita ketahui dan jadi pemikiran bersama, saat ini kondisi infrastruktur di Indonesia masih tertinggal jauh dibanding negara-negara ekonomi utama di kawasan Asia Tenggara. Padahal pada periode 1990-2005, Indonesia adalah salah satu Negara di Asia yang pernah memperoleh investasi pembangunan infrastruktur senilai US\$32.62M (68 proyek) melalui *Public-Private Partnerships* (PPI, World Bank, 2007). Pada saat itu Indonesia berada pada urutan ke 5 (lima) setelah Cina, India, Malaysia dan Filipina dalam perolehan investasi. KKPPi ini bertanggung jawab dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur seperti transportasi, jalan, sanitasi dan persediaan air, kelistrikan, telekomunikasi serta transmisi dan distribusi minyak dan gas alam.

Berbicara soal kinerja pembangunan infrastruktur, berdasarkan *World Economic Forum Report* 2010, kualitas infrastruktur Indonesia secara keseluruhan berada di peringkat ke-96 dari 133 negara yang diteliti.

Posisi itu jauh di belakang dua negara tetangga, Malaysia dan Thailand, yang masing-masing berada di peringkat 27 dan 41. Kendala kritis dalam pembangunan infrastruktur adalah lantaran rendahnya investasi publik, lemahnya kemitraan pemerintah dan swasta (KPS) dan minimnya investasi swasta, termasuk penanaman modal langsung oleh asing. Adapun faktor yang berdampak negatif pada pembangunan infrastruktur di Indonesia antara lain sulitnya pembebasan lahan, kapasitas SDM dan kelembagaan yang masih lemah, tata kelola pemerintah yang buruk, dan minimnya pembiayaan.

Semakin baik keadaan infrastruktur suatu daerah, semakin baik pula pengaruhnya terhadap keadaan ekonomi. Jika memiliki infrastruktur yang bagus, bisa dipastikan sebuah daerah memiliki keadaan ekonomi yang kuat. Ini mengingat gerak laju dan pertumbuhan ekonomi suatu negara tidak dapat dipisahkan dari ketersediaan infrastruktur seperti transportasi, telekomunikasi, sanitasi, dan energi.

Kota Surabaya dan pulau Madura adalah dua kawasan ekonomi potensial namun berkembang secara tidak berimbang. Kondisi Kepulauan Madura sangat berbeda dengan kondisi Kota Surabaya yang lebih ramai dan padat dengan aktivitas perdagangan dan perindustrian yang tinggi. Masalahnya hanya satu yaitu kesejahteraan hidup, bahkan perkembangan perekonomian masyarakat Madura tergolong rendah bila dibandingkan dengan daerah lainnya se-Jawa Timur. Disparitas laju pertumbuhan ini menjadi lebih tajam apabila dibandingkan dengan wilayah Gerbang Kertosusila. Nilai Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) Madura pada tahun 2002 adalah Rp 8,2 Triliun, sedangkan wilayah Gerbang Kertosusila telah mencapai Rp. 64,5 triliun. Artinya nilai PDRB wilayah Gerbang Kertosusila telah mencapai hampir 10 kali lipat dari Madura. Ketidacukupan akses yang dialami oleh masyarakat Madura paling tidak bisa dijadikan tolok ukur bahwa selama ini potensi modal sosial dan modal manusia juga

masih belum digali dan dimanfaatkan secara baik.

Salah satu langkah konkret kebijakan infrastruktur pemerintah dalam mengatasi permasalahan lambannya perkembangan perekonomian di Madura bila dibandingkan dengan daerah lainnya di Jawa Timur adalah dengan proyek pembangunan jembatan Suramadu. Pembangunan jembatan ini pada awalnya mengalami pro dan kontra dalam kalangan masyarakat Madura. Ada kekhawatiran nilai-nilai dan jaringan yang akan masuk dapat merusak pola tatanan sosial, pola pikir dan kapasitas sumberdaya masyarakat setempat. Oleh sebab itu, perlu pemahaman dan analisis yang sistematis terkait harapan peningkatan sektor perekonomian masyarakat Madura dengan kondisi sumber daya manusia yang tersedia disana. Pembangunan jembatan Suramadu jelas akan mempermudah akses transportasi dari Surabaya ke Madura. Namun pembangunan jembatan ini pasti akan membuat perubahan secara bertahap terhadap sektor perekonomian, sosial, budaya masyarakat Madura, diantaranya (1) mobilitas penduduk Jawa ke Madura, (2) bertambahnya pemukiman baru di area Madura, (3) kekhawatiran tersingkirnya dominasi masyarakat asli Madura, (4) berdirinya industri dan pabrikan di Madura, (5) kesenjangan sosial antara masyarakat asli Madura dengan pendatang, dan (6) kebudayaan dan moralitas masyarakat Madura (khusus sekitar jembatan Suramadu) terancam menurun.

Beberapa kemungkinan dampak negatif tersebut harus menjadi perhatian serius pemerintah provinsi Jawa Timur dan pemerintah daerah Kabupaten Bangkalan untuk bisa merencanakan pembangunan berkala yang akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Madura khususnya, tanpa mengurangi identitas dan nilai budaya asli Madura. Salah satu peran kontrol masyarakat khususnya akademisi terkait kebijakan infrastruktur pemerintah daerah adalah dengan mengkritisi dan memberikan masukan yang membangun kebijakan pemerintah dengan

bukti empiris yang dapat dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan paparan latar belakang diatas, maka perlu diadakan penelitian ini sebagai salah satu kontribusi untuk mengkaji dan merumuskan strategi kebijakan pemerintah

daerah pasca beroperasinya jembatan Suramadu.

## B. Kebijakan Publik sebagai Formulasi dan Implementasi

Dalam perspektif hukum, kebijakan publik dijelaskan James E. Anderson (1978) sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi, Nugroho (2003) menyatakan bahwa kebijakan dapat berbentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, kebijakan dapat disebut sebagai hukum dalam arti luas, jadi kebijakan dapat berbentuk "sesuatu yang mengikat dan memaksa".

Formulasi kebijakan merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislative (Dye dalam Widodo, 2007:17). Sedangkan Bintoro Cokroamidjojo yang mengikuti pemikiran Anderson dalam (Islami,2004:24) menyatakan bahwa pembentukan kebijaksanaan atau *policy formulation* sering juga disebut *policy making* meliputi banyak pengambilan keputusan, jadi apabila pemilihan alternatif keputusan dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah berhenti disebut perumusan kebijaksanaan.

Tahapan formulasi ini merupakan tahapan yang penting untuk menentukan tahapan yang selanjutnya pada proses kebijakan publik. Bilamana formulasi kebijakan ini tidak disusun secara baik terdapat kemungkinan pada proses implementasi juga akan tidak baik bahkan yang lebih ekstrim hasil formulasi tidak dapat diimplementasikan. Pada tahap perumusan kebijakan setidaknya terdapat empat macam kegiatan yang harus dilalui antara lain *problem indentification*, *agenda setting*, *policy problem formulation*, dan *policy design*.

Implementasi kebijakan publik tidak hanya berkorelasi dengan mekanisme operasional kebijakan kedalam prosedur-prosedur birokrasi, akan tetapi juga sangat terkait dengan masalah konflik pengambilan suatu keputusan serta bagaimana kebijakan tersebut mampu diperoleh oleh kelompok-kelompok sasaran. Berkaitan dengan ini Bardach yang dikutip (Parsons, 2006:472) menegaskan implementasi menurutnya adalah sebuah permainan tawar-menawar, persuasi, dan manuver didalam kondisi ketidakpastian. Aktor implementasi bermain untuk memegang kontrol sebanyak mungkin, dan berusaha memainkan sistem demi mencapai tujuannya sendiri.

Proses implementasi tidak hanya menyangkut kinerja badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang baik secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended negative effect*). Dalam melaksanakan sebuah kebijakan diperlukan beberapa langkah dalam implementasi kebijakan publik, Soenarko (2005:187-191) mengungkapkan tentang langkah-langkah dalam implementasi kebijakan yaitu *interpretation*, *organization*, dan *application*. Implementasi kebijakan tidak akan selalu berhasil, ada beberapa penghambat keberhasilan implementasi kebijakan. Hogwood dan Gunn dalam Wahab (2005:61-62) membagi

pengertian kegagalan kebijakan dalam dua kategori, yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful*

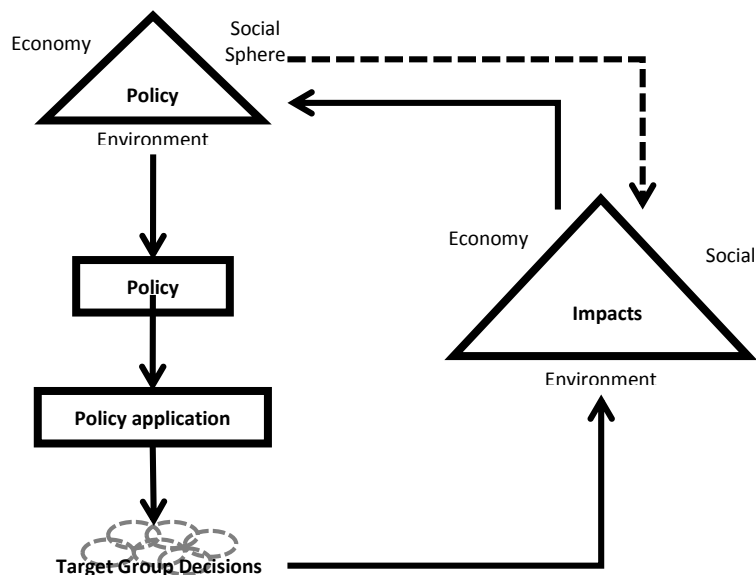
*implementation* (implementasi yang tidak berhasil).

### C. Analisis Dampak Sosial Ekonomi dalam Dimensi Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Fisik Daerah

Quade (1975) dalam Abdul Wahab (1999:60) mengemukakan bahwa analisis kebijakan merupakan upaya penelitian evaluatif (*evaluative research*) yang cermat sebelum pilihan-pilihan kebijakan (*policy choice*) dan langkah-langkah untuk mencapai tujuan (*course of action*) ditetapkan. Dye (2005:5-6) mengemukakan, ada beberapa hal yang dapat dipelajari dalam proses analisis kebijakan, diantaranya *description*, *causes* dan *consequences*. Analisis kebijakan dalam upayanya memecahkan masalah sosial

(termasuk tentunya yang fundamental) pada umumnya memanfaatkan berbagai macam konsep yang berasal dari berbagai disiplin, misalnya ilmu politik, sosiologi, ilmu ekonomi, psikologi dan antropologi.

Dalam menganalisis kebijakan khusus (*specific policy area*) seperti kebijakan infrastruktur, seorang analis tentu tidak bisa lepas dari dari ragam permasalahan sosial ekonomi. Hal ini pernah digambarkan oleh Boyle (1996) seperti bagan berikut:



Gambar 1 *The Policy Cycle* (Boyle et.al, 1996 dalam Pinter, 2004:10)

Disini peneliti sebagai analis kebijakan dituntut untuk bisa memetakan dan mengelola ragam fakta, nilai-nilai dan tindakan yang memengaruhi proses kebijakan pembangunan jembatan Suramadu. Proses penyajian data

dan analisa dampak permasalahan fisik dan non fisik yang dilakukan peneliti, paling tidak harus melalui dua sisi (*double loop*) secara berimbang dan komprehensif.

### D. Peran Penting Human Capital dan Social Capital dalam Pembangunan

*Human capital* dan *social capital* adalah dua aspek penting dan mendasar yang harus dimiliki oleh sebuah negara untuk bisa maju. Juergen Habermas, seorang tokoh sosiolog kontemporer meyakini bahwa kemajuan suatu komunitas masyarakat ditentukan oleh

seberapa besar *human capital* dan *social capital* yang dimiliki (Suwandi, 2010). Setidaknya ada sejumlah pilar modalitas nasional yang dimiliki Indonesia yaitu kekayaan alam, modal sosial (*social capital*) dan berkembangnya tatanan demokrasi negara.

Teori modal sosial bersumber dari hasil kerja tiga orang penulis (O'Brien, 2005:3-10), yaitu James Coleman, Robert Putnam dan Pierre Bourdieu. Secara khusus, Coleman tertarik pada hal di mana ketersediaan modal sosial mempengaruhi akumulasi modal manusia. Menurut Coleman, modal sosial itu ada dalam struktur kerjasama antara individu-individu dan sebagian besar tidak tersentuh (*intangible*). Potensi tersebut disadari memiliki kapasitas (fisik dan modal manusia) untuk memudahkan individu-individu beraktivitas dengan produktif. Konsep modal sosial ini dipresentasikan sebagai suatu prasyarat untuk mengenalkan modal manusia (*human capital*) melalui nilai-nilai yang telah lebih dulu ada.

Menurut Putnam, modal sosial terdiri dari tiga komponen diantaranya kewajiban moral dan norma-norma, nilai-nilai sosial (terutama kepercayaan/*trust*), dan jaringan sosial. Ancaman bagi kapasitas produktif berasal dari perubahan gejala sosial yang ditunjukkan oleh beberapa kemunduran koordinasi dan kerjasama, melonggarnya ikatan individu dan kelompok, serta menurunnya kepercayaan sosial (*social trust*) dan hubungan antar masyarakat. Oleh karena itu, Putnam membuat mata rantai diantara level *civic engagement* dan

kapasitas masyarakat untuk menangkap permasalahan sosial dan ekonomi.

Menurut Bourdieu (1986: 248 dalam Bexly et al, 2007:20) modal sosial adalah seluruh sumber daya potensial yang terkait dengan hubungan jaringan yang telah lama melembaga dan diakui anggota kelompok. Bourdieu percaya modal sosial dijalankan sebagai sebuah alat reproduksi budaya yang menjelaskan terjadinya pembagian kelas sosial dan ketidaksetaraan kekuasaan. Pada konteks lebih luas lagi yaitu negara, perbedaan akses modal ekonomi dan budaya antar daerah secara tidak langsung juga telah membangun sekat perbedaan daerah kaya dan daerah miskin sehingga menyebabkan ketimpangan akses pembangunan.

Masyarakat yang memiliki modal sosial tinggi cenderung bekerja secara gotong royong, merasa aman untuk berpendapat dan mampu mengatasi perbedaan-perbedaan. Sebaliknya, pada masyarakat yang memiliki modal sosial rendah akan tampak adanya kecurigaan satu sama lain, munculnya disparitas antar kelompok, tidak adanya kepastian hukum dan keteraturan sosial. Maka tidak salah, bila *human capital* adalah kunci utama menuju terciptanya *social capital*.

### **E. Pembangunan Jembatan Suramadu: Skenario Gerbang Industrialisasi Berbasis Potensi di Madura**

Bagi pemerintah pusat maupun daerah, infrastruktur merupakan salah satu pengeluaran pembangunan terbesar disamping pendidikan dan kesehatan. Alokasi belanja publik yang dilakukan untuk infrastruktur harus mampu menstimulasi tumbuh dan terdistribusinya ekonomi masyarakat serta mampu mendorong investasi serta ekspor sehingga infrastruktur dapat dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Sejumlah upaya kini secara gradual telah dilakukan pemerintah

salah satunya adalah dibangunnya Jembatan Suramadu sebagai sarana penghubung Surabaya dan Madura.

Pulau Madura adalah salah satu dari sekian banyak wilayah di Indonesia yang dipandang memiliki nilai ekonomi tinggi namun belum tergali potensi alamnya secara optimal. Dari aspek kewilayahan, banyak sekali lahan yang relatif belum dimanfaatkan secara maksimal untuk investasi transportasi laut dan zona ekonomi eksklusif.

### **F. Dampak Sosial Pembangunan Jembatan Suramadu Terhadap Masyarakat Surabaya-Madura**

Kapasitas infrastruktur wilayah pulau Madura relatif lebih rendah dari wilayah

Jawa Timur sebagai contoh dalam Rencana Tata Ruang Propinsi Jawa Timur 2011

digambarkan bahwa sistem jaringan jalan lintas utara dari Bangkalan – Sampang saat ini berstatus jalan provinsi, lintas tengah – selatan di Bangkalan – Sampang, Pamekasan dengan Sumenep sebagai jalan nasional, serta lintas selatan dari Bangkalan – Sampang sebagai jalan kabupaten. Pelebaran jalan harus menjadi prioritas karena untuk masa mendatang wilayah Madura akan menjadi wilayah yang ramai dilalui berbagai jenis kendaraan. Proses pelebaran jalan tentu saja dalam prosesnya tidak akan mudah karena akan ada sebagian tanah masyarakat yang akan terkena dampak. Perlu sosialisasi yang jelas serta kompensasi yang sesuai sehingga tidak menimbulkan konflik berkepanjangan yang nantinya akan menghambat pembangunan. Proses pembangunan juga harus di dukung dengan peraturan perundang-undangan yang jelas dan tidak merugikan masyarakat atau siapa pun.

Rencana tata ruang wilayah Provinsi Jawa Timur menyebutkan bahwa nantinya Bangkalan yang notabene adalah kawasan pertanian dan perikanan akan menjadi bagian dari perkotaan Metropolitan. Rencana tersebut berarti akan menyebabkan banyaknya pengalihfungsian lahan di wilayah Bangkalan. Sektor industri yang dibangun sesuai dengan karakteristik daerah pasti akan mendapat dukungan dari masyarakat sehingga meminimalisir penolakan dari masyarakat.

Dye (2005:5-6) mengemukakan, ada beberapa hal yang dapat dipelajari dalam proses analisis kebijakan, yaitu *description*, *causes* dan *consequences*. Mengacu pada pemaparan Dye sebelumnya, rangkaian kebijakan pasti menemui dampak yang semula belum tentu bisa diprediksi. Dampak kebijakan dapat dilihat dari ada atau tidaknya perubahan sikap dari masyarakat setelah kebijakan tersebut diimplementasikan atau dapat juga dilihat dari perubahan kondisi masyarakat.

Pada saat kebijakan pembangunan jembatan suramadu dilaksanakan, sangat potensial menimbulkan konflik sosial baik vertikal maupun horisontal. Dalam proses pembangunan jembatan Suramadu terjadi pencurian oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung-jawab. Pengawasan yang dilakukan secara sepihak oleh proyek Suramadu, tanpa mengikutsertakan masyarakat nelayan di kaki wilayah jembatan Suramadu dirasakan belum sempurna. Konflik juga terjadi karena perbedaan suku serta

budaya antara masyarakat Jawa di sisi Surabaya dengan masyarakat Madura di sisi pulau Madura itu sendiri. Selain itu, arus informasi yang cepat dapat menimbulkan konflik sosial, dikarenakan tidak adanya filter yang mampu menyaring informasi yang masuk. Norma dan sanksi yang efektif, merupakan salah satu alat yang bisa digunakan untuk mengatasi konflik-konflik sosial yang mungkin terjadi di suatu daerah. Konflik sosial dapat juga muncul akibat dari adanya kepentingan-kepentingan tiap kelompok masyarakat yang bersinggungan dengan mereka. Seorang pemimpin daerah harus bisa mempertemukan antara kepentingan masyarakatnya dengan kepentingan-kepentingan lain diluar seperti kepentingan dari sektor swasta maupun kepentingan pemerintah pusat. Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai pemilik kewenangan juga harus mendukung terciptanya pemerataan pembangunan yang adil sehingga tidak menimbulkan kecemburuan sosial.

Kecemburuan sosial sebagai penyebab konflik dapat dihindari jika pemerintah selalu konsisten untuk menciptakan kebijakan-kebijakan yang memperhatikan kesejahteraan masyarakat yang tertinggal, terutama masyarakat Madura. Pemerintah bersama masyarakat juga harus bekerja sama untuk mengembangkan kegiatan sektor produktif pada masing – masing kawasan yang didukung oleh potensinya dan mempunyai pengaruh kuat terhadap pengembangan wilayah sekitarnya. Jika antar kawasan dapat saling mendukung, maka akan tercipta suatu ikatan yang kuat untuk saling memberikan keuntungan bagi setiap wilayah dan menciptakan kebersamaan dalam suatu tatanan masyarakat yang berbeda-beda.

Masyarakat Madura harus bisa mengawal perubahan dalam setiap perkembangan daerah agar perubahan yang terjadi di Madura mengarah pada perubahan yang positif. Mudahnya akses masyarakat Madura ke Surabaya ini tentu saja menimbulkan dua hal yang mungkin terjadi. Pertama, masyarakat Madura menjadi “metropolis centris”. Artinya, masyarakat Madura cenderung berkiblat pada Surabaya dalam hal gaya hidup, pola konsumsi maupun penampilan. Kedua, sebagai akibat kemungkinan pertama maka akan terjadi proses adaptasi dan pembentukan budaya baru masyarakat Madura karena masuknya

investor-investor yang mengembangkan simbol-simbol kota besar seperti mall, pasar swalayan, salon-salon kecantikan, dan resto fast food maupun bentuk-bentuk budaya lain seperti konsumsi terhadap hiburan dan informasi.

Selain pola hidup yang konsumtif, potensi perubahan hidup yang mungkin terjadi pada masyarakat madura ketika modernisasi masuk ke wilayah madura adalah menurunnya modal mereka tidak memiliki rasa ketergantungan terhadap masyarakat disekitarnya dan menjadikan masyarakat lebih individualistik. Modernisasi dalam beberapa hal juga dapat melunturkan nilai-nilai agama.

Mayoritas penduduk di pulau Madura yang beragama Islam merupakan salah satu keunggulan bagi masyarakat Madura sebagai filter untuk menyaring budaya yang buruk dari luar. Nilai-nilai tersebut harus dipertahankan oleh masyarakat di pulau

Madura sebagai nilai luhur yang sudah tertanam dalam jiwa masyarakat Madura.

Banyaknya informasi yang masuk serta persaingan dengan sumber daya manusia dari luar daerah membuat masyarakat Madura harus segera meningkatkan kapasitasnya maka dari itu pendidikan di daerah Madura harus segera dibenahi. Jika masyarakat Madura ingin segera maju maka mereka harus meningkatkan *human capital*-nya salah satunya dengan meningkatkan taraf pendidikan namun tetap menjaga nilai-nilai moral serta norma adat istiadat.

Selain dari perubahan akan perekonomian daerah dan masyarakat serta kemungkinan akan asimilasi budaya, hal yang paling penting dari adanya jembatan Suramadu adalah perubahan pola pikir masyarakat Madura. Masyarakat Madura harus mempertahankan pola pikir yang baik.

### **G. Dampak Ekonomi Pembangunan Jembatan Suramadu terhadap Masyarakat Surabaya-Madura**

Pembangunan jembatan Suramadu yang menjadi *Big Project* pengembangan pemerataan Ekonomi lokal di wilayah Jawa Timur dan Madura, jelas memiliki dampak yang nyata saat ini terhadap perkembangan ekonomi masyarakat sekitar jembatan Suramadu. Dampak ekonomi yang cepat terlihat tumbuh dan berkembang memang berada disekitar wilayah pembangunan jembatan tersebut pada aspek peningkatan pendapatan masyarakat, produktivitas dan pola hidup konsumtif, keterbukaan lapangan kerja dan peningkatan level kesejahteraan masyarakat. Keempat hal tersebut adalah beberapa dampak perkembangan ekonomi yang signifikan terlihat pada perubahan di masyarakat sekitar pembangunan jembatan Suramadu.

Sebelum dibangunnya Jembatan Suramadu, secara berturut-turut kabupaten yang tertinggi *income* per kapitanya adalah Kabupaten Bangkalan, Sumenep, Sampang, dan Pamekasan. Jika *income* per kapita dibandingkan dalam keadaan dengan dan tanpa jembatan Suramadu, maka *income* per kapita rata-rata per tahun di Bangkalan adalah akan bertambah sebanyak 93,63%, Pamekasan (48.68%). Sampang (42,57%) dan Sumenep (20,03%). Sesudah dibangunnya jembatan Suramadu, secara berturut-turut

kabupaten yang tertinggi *income* per kapitanya adalah Kabupaten Bangkalan, Sumenep, Pamekasan, dan Sampang.

Setelah dibangunnya jembatan Suramadu ternyata Kabupaten Sumenep merupakan kabupaten yang memiliki kawasan pemukiman terluas dibanding 3 kabupaten lainnya. Akan tetapi kalau melihat perbandingannya terhadap luas areal lahan yang tersedia, Kabupaten Bangkalan yang mengalami pertumbuhan kawasan pemukiman lebih pesat dibandingkan dengan 3 kabupaten lainnya.

Pembangunan ekonomi pada dasarnya merupakan usaha masyarakat dalam mengembangkan kegiatan ekonomi dan meningkatkan produktivitasnya. Pertumbuhan ekonomi dengan meningkatkan produktivitas ekonomi memang merupakan bentuk pembangunan ekonomi yang dianalisis secara meluas. Dimana pembangunan dan pertumbuhan ekonomi didapatkan dari hasil peningkatan semua modal ekonomi yang dapat mencakup infrastruktur transportasi, *human capital*, dan modal sosial lainnya.

Dengan adanya pembangunan jembatan Suramadu tentu peningkatan produktifitas ekonomi penduduk yang terlihat bukan hanya dari perubahan mata pencaharian, namun juga dikarenakan dengan adanya jembatan



Suramadu menyebabkan mobilitas penduduk dari Madura ke Surabaya maupun sebaliknya berjalan efektif dan efisien yang menyumbang percepatan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi disisi Madura jauh lebih signifikan.

Pertumbuhan penduduk dan tenaga kerja, secara tradisional dianggap sebagai faktor positif yang dapat merangsang pertumbuhan ekonomi. Manfaat langsung dari keterbukaan kesempatan kerja sudah langsung terasa ketika pertama kali Jembatan Nasional Suramadu dibuka. Diantaranya adalah tumbuhnya aktivitas perekonomian sektor perdagangan yang berada di sekitar jembatan Suramadu. Sebagai contoh adanya aktivitas PKL di sekitar kaki jembatan Suramadu. Berdasarkan fakta di lapangan bahwa PKL di kaki Jembatan Suramadu mencapai sekitar 510

PKL di tahun 2009 untuk Kabupaten Bangkalan.

Banyaknya tenaga kerja yang berada disekitar wilayah Surabaya dan Madura jelas membuka peluang bagi beberapa pelaku usaha maupun pelaku ekonomi baik dalam skala kecil maupun besar untuk membuka lapangan kerja baru yang potensial. Melihat pada kondisi tenaga kerja pada awal pembangunan Jembatan Suramadu, penduduk usia kerja di wilayah Surabaya yaitu sekitar 67.000 orang dan sisi Madura sekitar 11.000 orang. Dari penduduk angkatan kerja yang berada di wilayah Surabaya, yang belum mendapatkan pekerjaan (pengangguran) mencapai sekitar 3.500 orang dan di sisi Madura mencapai sekitar 2.800 orang.

## H. Dampak Infrastruktur Fisik Sejak Pembangunan Jembatan Suramadu

Pembangunan infrastruktur yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah dalam beberapa kebijakan pembangunannya jelas dapat mendorong pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Salah satu usaha yang dapat dilakukan adalah melalui pembangunan infrastruktur fisik. Semakin baik kondisi pengadaan maupun pembangunan infrastruktur, semakin baik pula pengaruhnya terhadap keadaan ekonomi. Oleh karena itu Infrastruktur merupakan urat nadi perekonomian, yang menentukan lancar atau tidaknya kegiatan perekonomian.

Daerah Madura merupakan salah satu wilayah di Indonesia yang memiliki nilai ekonomi tinggi namun belum tergali potensi alamnya dan sumber daya manusia secara optimal. Dengan tingkat mobilitas penduduk, pelaku ekonomi maupun pergerakan barang dan jasa diperkirakan akan semakin bertambah cepat dan banyak dengan dibangunnya beberapa infrastruktur penunjang seperti sarana transportasi dan mobilitas ekonomi lainnya.

Pasca dioperasikannya jembatan Suramadu ini telah memberikan dampak yang sangat besar terhadap perkembangan kawasan di sekitarnya. Indikasi perkembangan tersebut bisa dilihat dengan meningkatnya permintaan lahan, harga lahan serta tumbuhnya permukiman dan sektor informal pada kawasan sekitar jembatan Suramadu. Semula harga

lahan berkisar Rp 30.000,-/m<sup>2</sup> sebelum dioperasikan jembatan, sekarang sudah mencapai Rp 500.000,- m<sup>2</sup>, dengan pembeli / investor dari luar Madura.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Wisnu Sasongko menyatakan bahwa banyak terjadi perubahan terhadap tatanan, bentuk, dan struktur perumahan dan permukiman Madura akibat derasnya pembangunan yang terjadi dan juga hasil pengamatan yang pernah dilakukan oleh Johan silasdi Surabaya pinggiran (Klampis Ngasem, Rungkut, Ketintang, Sidosermo – dulu pinggiran) menyebutkan bahwa permukiman masyarakat Madura ada yang bagian – bagian tertentu yang hilang seperti gandok dan lumbung, serta halaman tanenannya telah diisi dengan rumah baru, sehingga sudah tidak mudah dikenali kembali (Silas, J, 1974).

Keberadaan permukiman sebagai bagian dari eksisting daerah pengembangan di kawasan kaki jembatan Suramadu sisi Madura sangatlah penting karena sebagai kawasan strategis dan juga dapat mendorong sebagai kawasan menuju peningkatan kualitas kehidupan. Jembatan Suramadu juga merupakan generator perkembangan wilayah yang nantinya akan mempunyai pengaruh besar terhadap wilayah sekitarnya.

Adanya peningkatan jumlah penduduk kaki jembatan Suramadu (Kabupaten Bangkalan) sebesar 59,30% sehingga perlu diimbangi dengan penyediaan infrastruktur khususnya di

Kabupaten Bangkalan seperti sarana dan prasarana pendidikan, perdagangan, tempat wisata / rekreasi, taman, dan fasilitas publik lainnya sebagai bentuk pemberian fasilitas pelayanan publik yang prima. Berdasarkan

wacana media, Telkom telah mengembangkan jaringan internet di pulau Madura dengan konsep kabel fiber sebagai upaya peningkatan kualitas SDM (Sumber Daya Manusia).

## I. Analisis Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Fisik: Pengembangan Wilayah Suramadu

Tidak semua masalah publik akan menjadi agenda kebijakan. Masalah publik dapat masuk dalam agenda pemerintah dan mengusahakannya menjadi kebijakan publik apabila para pembuat kebijakan memberikan perhatian serius serta aktif terhadap masalah publik tersebut. Namun demikian, masyarakat juga harus memiliki *political will* untuk memperjuangkan permasalahan yang umumnya mereka hadapi agar menjadi permasalahan kebijakan publik.

Salah satu sisi kelemahan pembangunan di Indonesia yang diakibatkan oleh adanya perbedaan laju pembangunan adalah adanya kesenjangan / disparitas pembangunan antar daerah dan antar kawasan. Salah satunya disebabkan oleh persebaran sumber daya manusia (SDM) maupun sumber daya alam (SDA) yang tidak merata. Selain itu, keterbatasan infrastruktur pendukung, khususnya transportasi dan prasarana / sarana permukiman, menyebabkan wilayah atau kawasan tertinggal dan terisolir.

Khusus untuk daerah Propinsi Jawa Timur disparitas juga terjadi antara Surabaya dan pulau Madura. Kondisi hubungan antara dua daerah yang berbeda tingkat pembangunannya ini jelas dapat menimbulkan dampak negatif sebagai akibat dari *polarization effects*. Di Jawa Timur, untuk meningkatkan kesatuan dan keseimbangan wilayah pulau Madura dengan Surabaya serta sekaligus mendorong laju perekonomian Pulau Madura, pemerintah pusat dan daerah menilai bahwa kebijakan yang menjadi prioritas utama untuk menjawab kesenjangan wilayah adalah kebijakan pembangunan infrastruktur fisik di daerah terutama di Madura.

Dilihat dari sisi keterlibatan *stakeholders*, ada banyak aktor yang terlibat dalam proyek pembangunan jembatan Suramadu mulai dari tahap perencanaan hingga implementasi. Diantaranya Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Keuangan, Kementerian Perhubungan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, PT PLN, Badan Pengembangan

Wilayah Surabaya-Madura, pemerintah propinsi Jawa Timur, pemerintah kabupaten / kota pulau Madura, dan masyarakat sekitar wilayah Suramadu. Semua aktor yang masuk dalam sektor pemerintahan tentu telah dibekali sejumlah *policy instruments* yang mana telah diatur oleh pemerintah itu sendiri guna mengimplementasikan kebijakan. *Policy instruments* tersebut dapat berupa kemampuan dalam mengakses informasi, melimpahan otoritas, pemanfaatan sumberdaya dan organisasi.

Suatu desain kebijakan boleh mendapat dukungan dari semua aspek yuridis dan ekonomi politik, akan tetapi apabila dalam aspek norma dan nilai adat mendapat pertentangan maka kebijakan tersebut akan berpeluang mempunyai resistensi dan konflik terhadap *shareholder* (Widodo, 2007:75). Masalah yang muncul dari pembangunan jembatan Suramadu dalam perspektif masyarakat dengan perspektif pemerintah tentu memiliki peluang untuk saling berseberangan. Indikasi adanya perbedaan perspektif dalam menangkap sebuah permasalahan salah satunya dapat dilihat dari ada tidaknya reaksi negatif yang muncul setelah sebuah kebijakan diimplementasikan.

Pengkajian terhadap fenomena pembangunan ekonomi termasuk di Indonesia, tidak cukup dilakukan hanya dengan bersandar pada pendekatan ekonomi semata, melainkan perlu berangkat dari pendekatan ekonomi politik (*political economy approach*). Sesungguhnya, perumusan kebijakan pembangunan merupakan proses politik yang melibatkan beragam aktor—mulai dari negara, birokrat, politisi, pengusaha, lembaga swadaya masyarakat hingga masyarakat itu sendiri—dengan beragam kepentingan pula, yang interaksinya bisa jadi saling berbenturan. Untuk mencapai hasil yang maksimal dalam mengatasi konflik tersebut, para aktor dituntut melakukan berbagai negosiasi dan kompromi.

Sejak awal perencanaan pembangunan infrastruktur wilayah Suramadu, proses tersebut

tidaklah berjalan mulus, bisa diterima dengan baik oleh masyarakat terutama dari sisi Madura. Mulai dari tahapan pembebasan lahan yang bila dilihat dari sudut pandang masyarakat justru merugikan mereka, dan tidak sesuai dengan harga jual beli tanah pada umumnya. Lahan pertanian berupa sawah dan ladang masyarakat yang notabene adalah sumber mata pencaharian sehari-hari harus rela dialihfungsikan demi kepentingan umum.

Infrastruktur memiliki peran yang sangat penting dalam sistem perekonomian. Bahkan, kebijakan infrastruktur dapat dijadikan strategi induk oleh pemerintah, yakni menjadi lokomotif pergerakan perekonomian. Dalam kebijakan pengembangan wilayah Suramadu, langkah penetapan rencana induk ini telah disusun oleh pemerintah pusat dan daerah melalui Badan Pengembangan Wilayah Suramadu (BPWS) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2008 jo. Perpres Nomor 23 Tahun 2009.

Rencana induk (*masterplan*) pengembangan wilayah Suramadu disusun secara komprehensif dengan mempertimbangkan konteks pengembangan regional; sinergi dengan konsep pengembangan pulau Madura dan Kota Surabaya; sesuai dengan daya dukung lingkungan dan kondisi sosial ekonomi serta berprinsip pada:

- a. Kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional (UU No. 25/2004) dan sistem penataan ruang (UU No. 26/2007) serta pengembangan kawasan spesifik-pesisir (UU. No. 27/2007);
- b. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara Perencanaan Pembangunan dengan Penganggaran;

- c. Memperhatikan pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan masing-masing Daerah;
- d. Memiliki korelasi dengan pelaksanaan Otonomi Daerah dalam arti luas; dan
- e. Memuat kegiatan-kegiatan yang dapat mempercepat perkembangan wilayah Suramadu serta memperkuat keterkaitan kawasan dalam wilayah Suramadu.

Isu strategis guna mendorong percepatan pengembangan wilayah Suramadu saat ini adalah kebutuhan pengembangan infrastruktur dasar seperti jalan, listrik, air minum, pengembangan SDM dan pengembangan sifatnya sektoral. Secara ekonomi, pemenuhan kebutuhan tersebut dapat meningkatkan nilai produksi, kesempatan kerja dan pendapatan masyarakat. *Policy output* tersebut jelas sangat sesuai dengan karakteristik permasalahan yang dihadapi pulau Madura yaitu produktivitas ekonomi yang masih rendah dan kalah dibanding dengan wilayah lain di Jawa Timur. Itu sebabnya agenda dan prioritas pembangunan dalam RPJMD Jawa Timur 2009-2014 sangat erat kaitannya dengan pengembangan wilayah Surabaya dan Madura.

Pembangunan infrastruktur fisik disekitar lahan-lahan pertanian dan perkebunan potensial yang sebagian besar terkonsentrasi di kawasan Sampang, Pamekasan dan Sumenep hendaknya disesuaikan dengan karakter kawasan pertanian dan perkebunan. Beragam fasilitas pendukung juga harus bercirikan layaknya pertanian dan perkebunan seperti pembangunan irigasi untuk pengairan, sentra perdagangan hasil pertanian dan perkebunan, pengadaan moda transportasi/angkutan untuk distribusi hasil pertanian dan lain sebagainya.

## J. KESIMPULAN

Kesimpulan sementara diambil dari hasil pembahasan sesuai dengan fokus pertanyaan penelitian, sehingga hasil kesimpulannya adalah sebagai berikut:

Proposisi	Implikasi Teoritis
<b>Proposisi minor 1:</b> Konsekuensi adanya jembatan Suramadu salah satunya adalah adanya perubahan perilaku sosial yang cenderung dialami oleh masyarakat Madura. Akibat yang ditimbulkan dalam berdampak pada peralihan fungsi lahan dan mata pencaharian, konflik sosial, perubahan perilaku dan perubahan pola pikir. Dampak tersebut telah tampak nyata disebagian masyarakat madura. Karakteristik masyarakat madura sebagai masyarakat yang tradisional, religius dan berwatak keras dapat berpotensi mendorong percepatan	Relevan dengan Hudson (1997) dalam Soemardi (2010) perihal hubungan antara perekonomian dengan kualitas infrastruktur. Islamy dalam Iklimiyah (2003) tentang dampak kebijakan. Subejo (2004) dan Mawardi (2007), tentang modal sosial dalam pembangunan. Hubermas dalam Suwandi (2010)

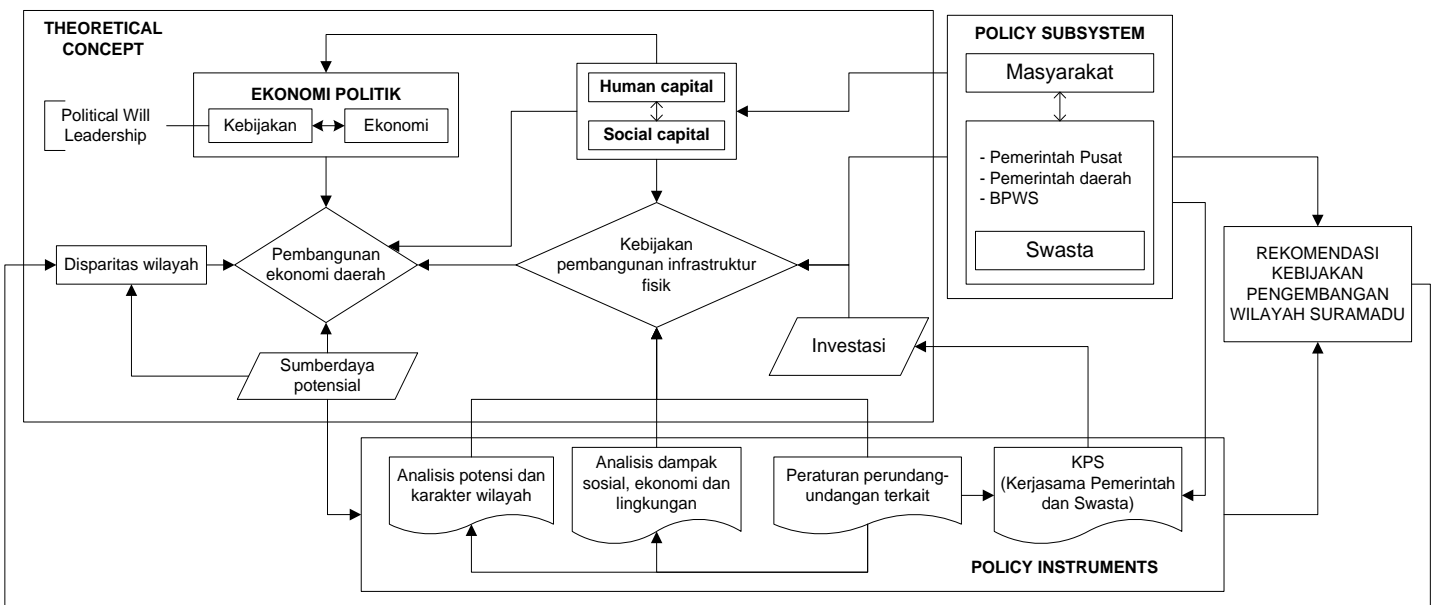
Proposisi	Implikasi Teoritis
<p>pengembangan wilayah Suramadu dan sebaliknya dapat menghambat perkembangan wilayah Suramadu. Jika pola pengembangan wilayah Suramadu dan Madura pada umumnya memperhatikan nilai-nilai karakteristik lokal dan menguatkan modal sosial maka dampak sosial negatif dan konflik sosial dari pembangunan dan pengembangan Suramadu dapat diminimalisir.</p>	<p>tentang kemajuan suatu komunitas berhubungan dengan modal sosial.</p>
<p><b>Proposisi minor 2:</b> Dampak utama yang diharapkan dari pembangunan jembatan Suramadu adalah adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan ekonomi di wilayah Madura khususnya. Pengembangan wilayah Suramadu harus memperhatikan kemampuan masyarakat lokal madura untuk menerima perubahan. Jika pengembangan wilayah Suramadu didorong untuk mendapatkan dampak ekonomi yang positif dan signifikan terhadap masyarakat maka kapasitas masyarakat pelaku ekonomi harus ditingkatkan. Sebab dikhawatirkan pelaku ekonomi tradisional (masyarakat lokal) akan tergerus dengan pelaku ekonomi modern yang memiliki konsep, modal dan kebutuhan sumberdaya manusia yang tinggi.</p>	<p>Relevan dengan Quade (1975) dalam Abdul Wahab (1999) tentang pembangunan infrastruktur dengan pertumbuhan ekonomi. Sesuai dengan penelitian terdahulu oleh Tood Litmen (2010) perihal pengaruh mobilitas transportasi dan mobilitas modal perekonomian.</p>
<p><b>Proposisi minor 3:</b> Infrastruktur pendukung dan infrastruktur pengembangan investasi di wilayah sekitar Suramadu mutlak ada untuk mendukung pertumbuhan ekonomi masyarakat di wilayah Madura. Agar masyarakat tidak gelisah tentang ketidakjelasan pembangunan infrastruktur pengembangan penunjang lainnya maka pemerintah harus melakukan secara masif perihal Masterplan Pengembangan Wilayah Suramadu baik bentuk pengembangan maupun <i>timeline</i> (jadwal) pengembangan. Sehingga kepercayaan masyarakat tidak semakin luntur untuk mendukung pembangunan wilayah Suramadu. Selain itu jika pemerintah ingin memudahkan investasi ekonomi masuk maka kemudahan dan kejelasan mekanisme investasi harus dikelola dengan bersih tanpa ada pungutan liar.</p>	<p>Sesuai dengan penelitian terdahulu oleh Tood Litmen (2010) perihal pengaruh mobilitas transportasi dan mobilitas modal perekonomian. Hudson (1997) dalam Soemardi (2010) perihal hubungan antara perekonomian dengan kualitas infrastruktur. Subejo (2004) dan Mawardi (2007), tentang modal sosial dalam pembangunan.</p>
<p><b>Proposisi minor 4:</b> Kebijakan pengembangan wilayah Suramadu merupakan tulang punggung keberhasilan harapan pembangunan ekonomi dan pemerataan pembangunan di wilayah Suramadu. Kebijakan publik harus mampu mewadahi kepentingan masyarakat dan mendapatkan dukungan masyarakat. Kompleksnya rencana kebijakan pengembangan wilayah Suramadu menuntut adanya sebuah sistem dan pola komunikasi kebijakan yang efektif antar semua <i>stakeholders</i> yang bersinggungan dengan kepentingan pengembangan wilayah Suramadu. Jika kebijakan pengembangan ini ingin didukung dan berjalan lancar maka perlu adanya pola komunikasi kebijakan yang jelas dan sekenario perencanaan (<i>scenario planning</i>) yang diketahui oleh semua <i>stakeholders</i> pemerintah, masyarakat maupun swasta.</p> <p><b>Proposi mayor :</b> Dinilai dari aspek strategi dan keberlanjutan, bila pembuat kebijakan tidak meletakkan aspek social capital dan human capital secara institusional dalam proses kebijakan publik, maka indikasi awal yang akan terjadi adalah mundurnya koordinasi dan kerjasama, melonggarnya ikatan individu dan kelompok, serta menurunnya kepercayaan social yang terjadi antara pemerintah, masyarakat dan juga swasta. akibatnya, pada tataran tertentu dapat menghambat masyarakat untuk mendapatkan kesempatan dan penghidupan yang layak baik secara social maupun ekonomi.</p>	<p>Relevan dengan Peter Katzenstein dalam Howlett dan Ramesh (1998), tentang <i>policy network</i> dan actor kebijakan. Linebery (1978) tentang instrumen kebijakan. Widodo (2007) tentang dukungan nilai dan moral dalam implementasi kebijakan.</p>

Penerapan metode ekonomi pada domain politik atau sebaliknya memiliki nilai relasi yang sangat kuat dalam pembangunan ekonomi saat ini. Masih luasnya disparitas wilayah yang terjadi di Indonesia telah mendorong pemerintah untuk menjalankan mekanisme kebijakan pembangunan ekonomi. Kekayaan alam, modal sosial (*social capital*) dan berkembangnya tatanan demokrasi di daerah juga harus menjadi acuan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan ekonomi di daerah.

*Social capital* dan *human capital* merupakan elemen integral dalam proses pembangunan ekonomi. Begitu eratnya *social* dan *human capital* dalam kehidupan sosial masyarakat secara alamiah akan membentuk sebuah kepercayaan dan dukungan kepada pemerintah dalam melaksanakan sebuah kebijakan. Lebih jauh lagi, tatanan demokrasi juga perlahan tapi pasti akan semakin harmonis. Kehidupan sosial ekonomi masyarakat juga semakin berkualitas. Kondisi seperti ini tentu sangat ideal untuk mendorong investasi positif bagi daerah seperti Pulau Madura yang sarat sumberdaya alam potensial namun masih minim dari sisi investasi.

Guna menjawab masalah disparitas wilayah ini, kebijakan pembangunan infrastruktur fisik adalah jembatan penghubung dalam mengupayakan percepatan pembangunan ekonomi seperti di Pulau Madura. Kerjasama pemerintah, masyarakat dan swasta sebagai *policy subsystem* berperan sentral menjalankan kebijakan tersebut. *Social capital* yang dimiliki masyarakat ini sangat penting untuk membangun kepercayaan pemerintah dan juga dapat menarik pihak swasta untuk aktif berinvestasi di daerah. Minat investor tersebut diharapkan dapat menghasilkan sebuah kerjasama positif antara pemerintah dan swasta (KPS).

Dalam mengawal proses implementasi kebijakan, *policy instruments* seperti dokumen analisis dampak social, ekonomi dan lingkungan, analisis potensi dan karakter daerah yang mengacu pada peraturan perundang-undangan harus dapat dijadikan dasar/input bagi pemerintah untuk merancang agenda kebijakan lanjutan. Bila hal tersebut dapat diidentifikasi dengan baik dan komprehensif, harapannya rekomendasi kebijakan lanjutan dapat menjawab permasalahan fisik dan non-fisik di lapangan.



Sumber: Diaolah dari Hasil Penelitian, 2012

## J. Rekomendasi

Untuk menjaga keberhasilan pembangunan jembatan Suramadu berdasarkan indikator tersebut perlu

memperhatikan pemerataan perekonomian dan peningkatan sumber daya alam (SDA). Dapat dilakukan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Peningkatan mutu fasilitas pendidikan  
Hal ini dikarenakan mutu fasilitas pendidikan yang ada saat ini masih kurang, apalagi di daerah pedalaman. Oleh karena itu, perlu ditingkatkan mutu fasilitas pendidikannya untuk mempersiapkan SDM di Madura untuk bersaing di era globalisasi.
- b. Pengembangan infrastruktur pendukung  
Dengan terealisasinya jembatan Suramadu, maka perlu infrstruktur pendukung sehingga nantinya terjadinya pemerataan. Sarana pendukung yang bisa dikembangkan diantaranya:
  1. Pelebaran jalan arteri Bangkalan-Sumenep menjadi 4 jalur;
  2. Pengembangan fungsi lapangan terbang Trunojoyo Sumenep;
  3. Pengembangan pelabuhan Kalianget di Sumenep;
  4. Pengembangan Pelabuhan Tanjung Bumi di Bangkalan;
  5. Peningkatan pasokan daya listrik PLN; dan
  6. Penyediaan sarana air bersih yang memadai bagi pemukiman dan industri
- c. Persiapan mental masyarakat Madura  
Melalui peningkatan pendidikan agama dan kebudayaan di sekolah-sekolah. Supaya generasi muda Madura mampu menjaga dan melestarikan budaya lokal yang ada.

## Reference:

- Abdul Wahab, Solichin. (a).(1999). *Analisis Kebijakan Publik Teori dan Praktek*. Malang: PT. Dinar Mitra Inc Penerbit Brawijaya University Press.
- (b). (2001). *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- (c). (2005). *Analisis Kebijaksanaan (Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara)*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Abidin, Said Zainal. (2005). *Analisis Kebijakan Publik Dalam Pembangunan Daerah*. Majalah Perencanaan, Januari 2005. Bappenas: Jakarta
- Agustino, Leo. (2006). *Politik dan Kebijakan Publik*, cetakan pertama, Puslit KP2W Limlit Unpad, Bandung.
- Alwasilah, A. Chaedar. (2002). *Pokoknya Kualitatif*. Jakarta. PT. Dunia Pustaka Jaya.
- Balitbang PU. (2009). *Pengelolaan Dampak Sosial Pembangunan Jembatan Suramadu*. Pengelolaan Dampak Sosial Pembangunan Jembatan Suramadu. Departemen PU. Indonesia
- Bexley, Emmaline et al. (2007). *Social Capital in Theory and Practice*. The University of Melbourne: Australia
- Bhattacharyay, Biswa Nath. (2009). *Infrastructure Development for ASEAN Economic Integration*. ADBI Working Paper Series No. 138. Asean Development Bank.
- Biemo W. Soemardi. Reini D. Wirahadikusumah. (2010). *Kebutuhan dan Tantangan Pendidikan Infrastruktur*. Fakultas Teknik Sipil dan Lingkungan ITB: Bandung
- Boediono. (2008). *Dimensi Ekonomi-Politik Pembangunan Indonesia*. Jurnal Keuangan Publik Vol. 5, No. 1, Oktober 2008 Hal 1 – 17.
- Bogdan dan Taylor. (1992). *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif: Suatu Pendekatan Fenomenologis Terhadap Ilmu-Ilmu Sosial*, Penerbit Usaha Nasional, Surabaya.
- Bungin, Burhan. (2006). *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Kencana Prenada Media Group. Jakarta.
- Calderón, César and Servén, Luis. (2009). *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*. Documentos de Trabajo del Banco Central de Chile Working Papers. Central Bank of Chile and World Bank.
- Clough, Peter. et al. (2005). *Sustainable Infrastructure: A Policy Framework*. Nzier: Australia, New Zealand.
- Creswell, John W. (1994). *Research Design. Qualitative, Quantitative Approaches*. London. Sage Publication.

- Danim, Sudarwan. (2002). *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Cetakan Pertama, Pustaka Setia: Jakarta.
- Daxbacher, Lucy. (2009). *The Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) Pilot Study in Uganda*. PSIA Pilot Study Evaluation Report. Uganda.
- Diar, Iwan Nusyirwan. (2009). *Pembangunan Infrastruktur di Tengah Desentralisasi Kebijakan*. Kementerian Bidang Otonomi dan Keterpaduan Pembangunan Daerah Departemen Kimpraswil: Jakarta.
- Dunn, William N. (2000). *Analisis Kebijakan Publik (Terjemahan)*. Yogyakarta: PT.Hanindita Graha.
- Dwiyanto, A. (a). (1995). *Evaluasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan selama PJP 1*, dalam Setya Dewanto Dkk, (eds), *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, Aditya Media: Yogyakarta.
- Dwiyanto, A. (b). (2007). *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: dari Government ke Governance*, dalam Majelis Guru Besar dan Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Gadjah Mada (Eds.), *Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Faisal, Sanapiah. (1992). *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asih Asuh: Jakarta.
- Fujimura, Manabu and Adhikari, Ramesh. (2010). *Critical Evaluation of Cross-Border Infrastructure Projects in Asia*. ADBI Working Paper Series No. 226. Asean Development Bank.
- Gaffar, Afan. (1998). *Public Policy, State of the Discipline, Models and Proses*. Yogyakarta. Pasca Sarjana Universitas Gajah Mada.
- Hakim, Lathif. (2009). *Pembangunan Ekonomidalam Design Liberalisme*. Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan UGM: Yogyakarta.
- Islamy, M.I. (2004). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Kwak, Young Hoon. (2008). *Analyzing Asian Infrastructure Development Privatization Market*. Journal of Construction Engineering and Management Vol. 128, No. 2. George Washington University: Washington DC.
- Limapornwanitch, dkk. 2009. *Zonal Impact Analysis of a Strategic Planning Approach for Land Development Controls*. IATSS Research Vol.28 No.2. Bangkok.
- Lincoln, Yvanna S and Guba, Egon G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. California. Sage Publications.
- Litman, Todd. (2010). *Evaluating Transportation Economic Development Impacts*. Victoria Transport Policy Institute. 250-360-1560.
- Lofland, John dan Lyn H. Lofland. (1984). *Analizing Social Setting: A Guide to Qualitative Observation and Analysis*. Belmont, California. Wads Worth Publishing Company.
- Mas'oed, Muchtar. (1997). *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Mawardi J,M. (2007). *Peranan Social Capital dalam Pemberdayaan Masyarakat*. Volume 3, Nomor 2, Juni 2007. IAIN RadenIntan Bandar Lampung
- Merlo, Antonio. (2006). *Whither Political Economy? Theories, Facts and Issues*.University of Pennsylvania.
- Miles, Matthew B., dan Huberman, A. Michael. (1992). *Analisa Data Kualitatif*. (Terjemahan Tjetjep Rohidi). Jakarta: UI Press.
- Moleong, Lexy J. (2005). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakarya.
- Morris, Sebastian. (2010). *Issues in Infrastructure Development Today: The Interlinkages*. Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper No. 24427, posted 14. August 2010 /. Indian Institute of Technology Kanpur
- Muharam, Azmi. (2010). *Ekonomi Politik Pembangunan I: Demokrasi Dan Pembangunan Ekonomi*. <http://azmuharam.blogspot.com/>
- Nasution, S. (1992). *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatis*. Bandung. Tasito.
- Nazir, M. (2005). *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nugroho, Riant, (a). (2003), *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementation, dan Evaluasi*. PT. Gava Media: Jakarta
- Nugroho, Riant. (b). (2004). *Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi)*. Jakarta: Elex Media Komputindo
- O'Brien, Stephen. Mairtin Ó Fathaigh. (2004). *Bringing in Bourdieu's Theory of Social Capital: Renewing Learning Partnership Approaches to Social Inclusion*. Paper presented at the ESAI Annual

- Conference, NUI Maynooth April 1-3, 2004
- Parsons, Wayne. (2006). *Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan (Terjemahan)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Pasolong, Harbani. (2007). *Teori Administrasi Publik*. PT Alfabeta Bandung.
- Patton, Michael Quinn. (1983). *Qualitative Evaluation Method*. Beverly Hills. Sage Publications.
- Peraturan Presiden No.5 Tahun (2010). *Tentang RPJMN 2010*
- Public-Private Partnerships for Infrastructure Development. 2007. *PPPs in Infrastructure Development: Issues from different perspectives*. Seoul, Republic of Korea.
- Rachbini, Didik J. (2009). *Kebijakan Infrastruktur, Kritis pada Implementasi*. <http://pwkunpas.wordpress.com/>.
- Reflay, Rendall B. dan Franklin Grace A. (1987). *Policy Implementation and Bureaucracy, Second Edition*, The Dorsey, Press, Chicago, Illinois.
- Ripley, R. (1985). *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Sabatier, A. Paul. (1993). *Top-Down and Botton-Up Approaches to Implementation Research*, dalam Mitchell Hill, *The Polycy Proses*, Harvester Wheatsheaf: New York.
- Soenarko. (2005). *Public Policy (Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa Kebijakan Pemerintahan)*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Strauss, Anselm., dan Juliet Corbin. (2003). *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Subarsono, AG. (2005). *Analisis Kebijakan Publik. Konsep Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Subejo. (2004). *Peranan Social Capital dalam Pembangunan Ekonomi: Suatu Pengantar untuk Studi Social Capital di Pedesaan Indonesia*. Jurnal Agro Ekonomi Vol.11. No.1 Juni 2004 (Hal 77-86). Fakultas Pertanian Universitas Gajah Mada: Yogyakarta.
- Sugiyono, (2007). *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. cetakan pertama, Puslit KP2W Unpad, Bandung.
- Torrens, Anthony. (2009). *Economic Impact Analysis of KDP Infrastructure Projects*. KDP Economic Impact Analysis Journal.
- Widodo, Joko. (2007). *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Banyumedia Publishing, Malang Jawa Timur.
- Yin, Robert K. (2005). *Studi Kasus: Desain dan Metode*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada.