

Interaksi Aktor Kebijakan dalam Pengelolaan Wilayah Jembatan Suramadu dalam Perspektif *Advocacy Coalition Framework* (ACF)

M. Husni Tamrin

(Universitas Hang Tuah Surabaya
Jln. Arief Rahman Hakim 150 Surabaya
email: m.husnitamrin@hangtuah.ac.id)

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan fenomena tentang interaksi aktor kebijakan yang terlibat dalam pengembangan Kawasan Kaki Jembatan Suramadu sisi Surabaya (KKJSS) serta faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan dalam pengembangan KKJSS dengan beberapa hal yang menjadi variabel serta indikator dalam *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan strategi penelitian studi kasus. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa, interaksi aktor yang terjadi dalam pengembangan KKJSS membentuk sebuah koalisi advokasi aktor kebijakan dalam mempertahankan dan mengakomodasi kepentingannya, Pemkot Surabaya sebagai aktor kebijakan berupaya untuk berbagi *core belief* / keyakinan inti kebijakan serta berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat sehingga mampu untuk meyakinkan bahwa pengelolaan KKJSS masih bisa dikelola sendiri oleh Pemkot Surabaya tanpa kehadiran BPWS. Lain halnya dengan koalisi yang terbentuk di pihak BPWS, BPWS berkoalisi dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang hanya sebatas wakil pemerintah pusat di daerah dan juga menjadi salah satu Dewan Pengarah BPWS akan tetapi koalisi tersebut tidak bisa maksimal.

Kata kunci : interaksi, aktor kebijakan, *advocacy coalition framework*

Abstract

This study aimed to describe the phenomena in concerning policy actors interaction involved in development of Surabaya Suramadu Bridge Surface Area (KKJSS) as well as the factors that influence the policy changes in KKJSS development with some of the variables and indicators in the Advocacy Coalition Framework (ACF). This research used qualitative method with case study research strategy. Based on the research result, it can be concluded that the interaction of actors that occurred in the development of KKJSS formed a advocacy coalition of policy actors in maintaining and accommodating their interests, Surabaya City Government as policy actors seeks to share core belief policy and coordinate with Central Government so as to be able to convince that the management of KKJSS can still be managed by the Surabaya City Government without the presence of BPWS. Another case with the coalition formed on the BPWS, BPWS coalition with the Government of East Java Province which is only limited to the central government representative in the region and also become one of the steering committee of BPWS but the coalition can not be maximized.

Keywords: interaction, policy actors, advocacy coalition framework

Pendahuluan

Jembatan Suramadu merupakan lambang kepedulian dan keseriusan pemerintah dalam mendukung pengembangan wilayah Jawa Timur, khususnya wilayah Madura. Dengan dibangunnya jembatan ini, diharapkan akan mendorong percepatan pengembangan sosial ekonomi dan tata ruang wilayah-wilayah tertinggal yang ada di Pulau Madura. Sebagai tindak lanjut dari upaya tersebut diatas, maka Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2008 tentang Pembentukan Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura, selanjutnya disebut BPWS.

BPWS diberi peran untuk mengembangkan tiga wilayah besar di kawasan Suramadu, yaitu kaki Suramadu sisi Surabaya seluas 600 hektar, kaki Suramadu sisi Madura 600 hektar, dan kawasan Tanjung Bulu Pandan, Bangkalan seluas 600 hektar pula.

Persoalan pengembangan suramadu tidak selesai setelah dibentuknya BPWS, namun persoalan-persoalan baru bermunculan seperti halnya BPWS dipandang lamban dalam pembangunan di wilayah suramadu, persoalan lain adalah tumpang tindih kewenangan BPWS dengan pemerintah daerah, dimana masing-masing sama-sama merasa memiliki kewenangan. BPWS merasa

berwenang dan berhak mengelola wilayah suramadu, sedangkan pemerintah Daerah sendiri juga merasa berwenang mengelola suramadu berdasarkan amanat otonomi daerah.

Pelaksanaan program-program yang telah direncanakan BPWS untuk mewujudkan perkembangan perekonomian dinilai stagnan, hal tersebut bisa diperhatikan dalam laporan total realisasi anggaran 2011-2014 BP-BPWS sebagai berikut

Tabel 1.
Total Realisasi Pelaksanaan Kegiatan BP-BPWS tahun 2011-2014

PROGRAM	TAHUN	PAGU ANGGARAN (Rp. Juta)	TOTAL REALISASI ANGGARAN	
			(Rp. Juta)	(%)
Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Lainnya, dan Program Percepatan Pengembangan Wilayah Suramadu	2011	292.500	67.441	23,06
	2012	286.176	100.493	37,47
	2013	365.782	90.644,91	24,78
	2014	381.578	4.027,398	1,055

Sumber : Laporan Hasil Pelaksanaan Kegiatan BP-BPWS, diolah peneliti

Berawal dari penolakan Pemerintah Kota Surabaya akan eksistensi dan kinerja BPWS, Pemkot Surabaya berusaha untuk mengambil alih kewenangan 600ha yang telah menjadi wilayah pengembangan di kawasan kaki Jembatan sisi Surabaya (KKJSS). Berbagai hal dilakukan oleh Pemkot untuk mencari dukungan agar pengelolaan KKJSS tersebut kembali lagi kepada Pemkot Surabaya.

Pemkot Surabaya melakukan manuver dan mencari dukungan koalisi kepada anggota legislatif dan juga pemerintah pusat supaya pengelolaan KKJSS bisa dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya. Dan pada akhirnya dukungan tersebut berhasil didapatkan oleh Pemkot Surabaya dengan terbitnya Surat Sekretaris Kabinet Republik Indonesia nomor R-39/Seskab/DKK/2/2016 tanggal 22 Februari 2016 perihal Risalah Rapat Terbatas tentang Pengembangan Wilayah di Kaki Jembatan Suramadu yang melampirkan hasil risalah rapat terbatas Sekretaris Kabinet yang dipimpin Presiden Republik Indonesia yang menghasilkan arahan Presiden Republik Indonesia terhadap pengembangan wilayah di kaki Jembatan Suramadu. Sehingga Peraturan Presiden No. 27 tahun 2008 tentang kelembagaan BPWS perlu untuk direview kembali.

Dalam prakteknya, tidaklah mudah untuk menghadirkan sebuah kebijakan publik yang dapat memuaskan seluruh para aktor kebijakan dan kelompok kepentingan yang ada dalam lapisan masyarakat. Hal ini dikarenakan beragamnya aspirasi dan tuntutan yang harus diakomodir dalam sebuah kebijakan. Jika diamati dari beberapa hal diatas maka dapat disimpulkan bahwa terdapat permasalahan yang terjadi dalam pengembangan wilayah pasca pembangunan jembatan suramadu di tahun 2009. Hal tersebut menjadi titik awal kebutuhan adanya penelitian ini dengan mencoba untuk menganalisa interaksi aktor kebijakan dalam proses kebijakan dengan pendekatan ACF dalam pengembangan KKJSS seluas 600 hektar.

ACF merupakan jalan terbaik untuk memahami dan menjelaskan keyakinan dan perubahan kebijakan ketika ada ketidaksepakatan tujuan dan sengketa teknis yang melibatkan beberapa aktor kebijakan. Dalam penelitian ini yang menjadi fokus kajian adalah mengenai interaksi aktor kebijakan dalam pengelolaan KKJSS dalam perspektif ACF dan faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan dalam pengelolaan KKJSS.

Landasan Teoretis

David Easton berpendapat bahwa kebijakan publik adalah sebuah proses pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh masyarakat yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang seperti pemerintah (Dalam Muchsin dan Fadillah, 2002:23).

Kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai sifat “paksaan” yang secara potensial sah dilakukan. Sifat memaksa ini tidak dimiliki oleh kebijakan yang diambil oleh organisasi-organisasi swasta. Hal ini berarti bahwa kebijakan publik menuntut ketaatan yang luas dari masyarakat. Sifat inilah yang membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya. Pemahaman ini, pada sebuah kebijakan umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, dalam bentuk Peraturan Daerah misalnya. Sebab, sebuah proses kebijakan tanpa adanya legalisasi dari hukum tentu akan sangat lemah dimensi operasionalisasi dari kebijakan publik tersebut. Perlu diperhatikan, kebijakan publik tidaklah sama dengan hukum, walaupun dalam sasaran praktis di lapangan kedua-duanya sulit dipisah-pisahkan.

Pada prinsipnya aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisis kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif dalam

melakukan interaksi dan interrelasi dalam konteks analisis kebijakan publik (Howlett & Ramesh, 1995 ;Weimer dan Vining, 1989 dalam Madani, 2011:37).

Lima kategori aktor-aktor dalam kebijakan, menurut Howlet dan Ramesh (dalam Madani, 2011 : 37) yaitu sebagai berikut: 1) Aparatur yang dipilih (*elected official*) yaitu berupa eksekutif dan legislatif. 2) Aparatur yang ditunjuk (*appointed official*), sebagai asisten birokrat, 3) Kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*), 4) Organisasi-organisasi penelitian 4) Media massa (*mass media*), sebagai jaringan hubungan yang krusial diantara Negara dan masyarakat sebagai media sosialisasi dan komunikasi.

Komponen dalam ACF

Parameter - parameter yang relatif stabil meliputi: (1) Atribut dasar pada area masalah; meliputi kondisi geografis & demografis KKJSS; (2) distribusi dasar sumber daya alam, yang meliputi Komposisi penggunaan lahan KKJSS; (3) nilai-nilai sosial budaya yang mendasar dan struktur sosial, yang membahas tentang Keterkaitan penggunaan zona kawasan dengan RTRW Kota Surabaya dan (4) struktur konstitusi dasar yang membahas terkait dengan pengaturan regulasi yang menunjukkan kewenangan aktor kebijakan dan parameter parameter tersebut sangat mempengaruhi perubahan kebijakan pengembangan wilayah suramadu (KKJSS).

Parameter yang relatif stabil membingkai proses pembuatan kebijakan dalam subsistem kebijakan (Sabatier dan Jenkins – Smith 1999). Adapun indikator dalam komponen subsistem kebijakan ini meliputi : (1) Batas-batas teritorial yaitu kawasan pengembangan KKJSS yang sudah diatur pada bentuk perundangan ataupun regulasi (2) Batasan subtansi yaitu membahas Subtansi Pengaturan dalam Pengembangan KKJSS, (3) Aktor yang terlibat dalam Pengembangan KKJSS yaitu BP-BPWS, Pemerintah Kota Surabaya, Bapeko Surabaya, DPRD Kota Surabaya.

Advocacy Coalition yaitu sekelompok pengambil kebijakan dalam subsistem kebijakan. Aktor dari *advocacy coalition* terdiri dari pelaku-pelaku dari sejumlah institusi swasta dan pemerintah dalam semua level organisasi pemerintah yang berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan. (Howlett dan Ramesh,1995 :125).

Adapun sistem kepercayaan yang melandasi hubungan diantara aktor terdiri atas tiga tingkat kepercayaan, yaitu : a) *Common belief* atau *deep/normative core*, b) *Core of belief system*, c) *External factors*. Adapun indikator yang ditentukan dalam penelitian ini adalah *Common belief* yaitu sinkronisasi urgencitas, filosofi dan latarbelakang aktor kebijakan dalam pengembangan KKJSS dan *Core*

Belief yaitu kepentingan yang dimiliki oleh para aktor. Dengan demikian, koalisi advokasi termasuk peserta kebijakan akan (1) berbagi keyakinan inti kebijakan yang sama dan (2) melakukan koordinasi (Sabatier dan Jenkins – Smith 1999).

Dalam subsistem kebijakan yang kompetitif, perselisihan kebijakan antara koalisi advokasi sering bereskalasi menjadi konflik politik yang intens. Konflik ini biasanya dimediasi oleh “broker kebijakan”. Ketika sebagian besar peserta kebijakan berusaha untuk mempengaruhi proses kebijakan dan hasilnya dalam koalisi advokasi, broker kebijakan berusaha untuk mencari kompromi yang masuk akal diantara koalisi yang berseberangan. Banyak aktor yang berbeda yang juga memainkan peran broker kebijakan. Kebijakan broker biasanya dipercaya oleh kedua koalisi dan memiliki otoritas pengambilan keputusan. Kondisi ini hanya dapat teratasi dengan kemunculan sang penengah mediasi antara dua koalisi tersebut dan penengah kebijakan yang bisa memberikan.

ACF mengasumsikan bahwa individu menggunakan berbagai sumber daya yang memungkinkan mereka untuk mengembangkan strategi untuk mempengaruhi kebijakan melalui berbagai tempat. Sumber daya ini meliputi: (1) otoritas legal formal untuk membuat keputusan, (2) opini publik, (3) informasi, (4) mobilisasi pasukan, (5) sumber daya finansial, dan (6) keterampilan kepemimpinan (Sabatier dan Weible 2005). Dalam penelitian pemilihan sumberdaya yang akan diteliti yaitu : Otoritas legal, Sumberdaya finansial, langkah strategis dalam pengembangan KJSS.

Salah satu indikator adalah satu set kejadian eksternal yang dapat mempengaruhi subsistem kebijakan (Sabatier dan Jenkins-Smith 1999): (1) perubahan sosial-ekonomi (Eisner 1993), (2) perubahan dalam opini publik, (3) perubahan sistematis dalam koalisi pemerintahan (Brady 1988), dan (4) keputusan kebijakan dan dampak dari subsistem lainnya (Muller 1995).

Kejadian eksternal merupakan hal yang penting karena ia sering mengalihkan perhatian publik (dan juga sumber daya) menuju atau jauh dari subsistem kebijakan. Proses pola-pola hubungan yang sistematis diantara subsistem tersebut berinteraksi dan berinterelasi serta mampu mengkonstruksikan sebuah perubahan tindakan (*action change*) dalam proses pengambilan kebijakan. Perubahan kebijakan dapat dipahami dari segi perubahan keseimbangan kekuatan didalam sub-sistem kebijakan terutama melalui dominasi satu koalisi advokasi terhadap yang lain. Proses ini menjadi rasional sebab terjadi debat di dalam sistim keyakinan, dan rivalitas antara sistim keyakinan melahirkan kebijakan yang berorientasi kepada pembelajaran (Heywood 1997:385-386).

Dalam konteks penelitian ini, perubahan kebijakan dipengaruhi oleh Akumulasi dari kenyataan yaitu terkait tentang temuan dan fakta Temuan dan

fakta pengembangan KKJSS yaitu perubahan opini publik serta perubahan kebijakan pengelolaan dari BPWS ke Pemerintah Kota Surabaya.

Metode Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan interaksi aktor kebijakan yang terlibat dalam pengembangan KKJSS Mendeskripsikan proses kebijakan yang terjadi dengan adanya perubahan kebijakan dalam pengembangan wilayah tersebut berdasarkan perumusan masalah dan tujuan dari penelitian yang ada maka penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian deskriptif, tujuan utama dalam melakukan penelitian deskriptif ialah untuk menggambarkan situasi atau objek dalam fakta yang sebenarnya, secara sistematis dan karakteristik dari subjek dan objek tersebut diteliti secara akurat, tepat dan sesuai kejadian yang sebenarnya.

Penelitian kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus (case studies). Menurut Yin (2003: 12) mendefinisikan studi kasus sebagai sebuah penelitian ilmiah yang menginvestigasi sebuah fenomena dan konteks tidak jelas. Penelitian studi kasus adalah sebuah strategi penelitian yang terdiri atas metode yang mencakup semua, meliputi logika design; teknik koleksi data; dan pendekatan spesifik terhadap analisis data. Dalam kata lain, studi kasus tidak saja sebuah taktik mendapatkan data semata atau hanya sebuah bentuk design saja tetapi strategi penelitian yang bersifat komprehensif (Stoeker dalam Yin, 2003: 13).

Penelitian berfokus pada proses kebijakan yang terjadi dalam pengelolaan KKJSS dengan menggunakan pendekatan *Advocacy Coalition Framework*, yaitu 1) identifikasi aktor kebijakan dan interaksi aktor yang terlibat dalam pengembangan wilayah jembatan Surabaya – Madura khusus pada KKJSS. 2) Menganalisa Komponen serta indikator *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Dan beberapa lokasi penelitian ini adalah : a) Kantor BPWS yang berada di Jalan Tambak Wedi nomor I, Kecamatan Kenjeran, Surabaya; b) kantor Pemerintah Provinsi Jawa Timur, c) Kantor Bappeko Surabaya.

Tabel.2.

Ringkasan Indikator ACF dalam Pengembangan KKJSS

Komponen ACF	Indikator ACF dalam Pengembangan KKJSS
A. Parameter yang Relatif Stabil (<i>Relatively Stable Parameters</i>)	
1. Atribut Dasar Pada Area Masalah	Meliputi kondisi geografis & demografis KKJSS
2. Distribusi Dasar	Komposisi penggunaan lahan KKJSS;

Sumber Daya Alam	
3. Struktur Konstitusi Dasar	Relevansi Regulasi Pusat dan Daerah dalam Pengembangan KKJSS.
B. Subsistem Kebijakan (<i>Policy Subsystem</i>)	
1. Batas-Batas Territorial	Kawasan pengembangan di KKJSS yang sudah diatur pada bentuk perundangan ataupun regulasi
2. Batasan Subtansi	Membahas Subtansi Pengaturan dalam Pengembangan KKJSS
3. Aktor yang Terlibat.	Aktor yang terlibat dalam Pengembangan KKJSS yaitu BP-BPWS, Pemerintah Kota Surabaya, Bapeko Surabaya, DPRD Kota Surabaya.
C. Sistem Nilai Kepercayaan (<i>Policy Beliefs</i>)	
1. <i>Common belief</i> atau <i>deep/normative core</i> ,	Pertimbangan filosofi latarbelakang dan Visi tiap aktor dalam pengembangan KKJSS yang termuat dalam urgensi, arah kebijakan, strategi para aktor di level pusat maupun daerah dan merupakan sistem kepercayaan yang tumbuh pada setiap aktor kebijakan.
2. <i>Core of belief system</i>	Kepentingan, peran dan ambisi para aktor dalam tim Subsistem dalam mempertahankan <i>masterplan</i> yang ada.
D. Koalisi Advokasi	Terbentuknya koalisi atas dasar kepentingan yang sama
E. Broker Kebijakan	Orang yang dipercaya oleh kedua koalisi dan memiliki otoritas pengambilan keputusan.
F. Sumber Daya	a) Otoritas legal, b) Sumberdaya finansial, c) Langkah Strategis
G. Kejadian Eksternal yang berpengaruh pada Perubahan Kebijakan	
Temuan dan Fakta Pengembangan KKJSS	a) Perubahan Opini Publik tentang BPWS, b) Keputusan Kebijakan Pemerintah Pusat tentang Pengelolaan KKJSS

Sumber : Diolah Peneliti, 2016

Hasil dan Pembahasan

Kebijakan Pengembangan Wilayah Suramadu diatur dalam peraturan perundangan dari level pusat maupun level daerah. Adapun perundangan level pusat terdiri dari: 1) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 tentang Agenda Pembangunan Wilayah, 2) Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2008 yang diperbaharui oleh Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2009

tentang Badan Pengembangan Wilayah Surabaya – Madura (BPWS). Adapun peraturan di level daerah meliputi: 1) Perda Kota Surabaya No. 3 tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya, 2) Perda Kota Surabaya No 12 tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya tahun 2014-2034.

Untuk mengawali sebuah pembahasan terkait interaksi aktor kebijakan dalam pengembangan KKJSS ditinjau dari perspektif ACF, maka dibutuhkan ketelitian tentang hal hal yang menjadi kerangka dalam ACF .Adapun komponen dari ACF terdiri dari Parameter yang relative Stabil, Sistem Kepercayaan dan Kejadian eksternal yang berpengaruh pada perubahan kebijakan. Untuk mengawali pembahasan ini, maka peneliti mencoba untuk menguraikan beberapa indikator dari parameter yang relative stabil yaitu, kondisi geografis dan demografis, serta kondisi penggunaan lahan dan kerangka regulasi yang mengatur KKJSS.

Parameter yang Relatif Stabil

a) Kondisi Geografis, demografis serta penggunaan lahan KKJSS

Wilayah administratif Kota Surabaya yang masuk dalam lingkup wilayah Suramadu yaitu pada kawasan disekitar kaki Jembatan Suramadu sisi Surabaya (KKJSS) yang merupakan wilayah administrasi Kelurahan Tambak Wedi Kecamatan Kenjeran dan Kelurahan Kedung Cowek Kecamatan Bulak. Kawasan ini mempunyai luas sebesar 255,81 Ha dan berbatasan langsung dengan Selat Madura. Dilihat dari kondisi penggunaan lahannya, secara umum Kota Surabaya didominasi peruntukkan lahan berupa kawasan permukiman dan peruntukkan tambak pada daerah sekitar pesisir pantai Kota Surabaya pada sisi utara dan sisi timur.

b) Kerangka Regulasi Tingkat Nasional dan Regional.

Tinjauan kebijakan dalam penelitian ini sangat penting sebagai asumsi dasar yang kuat dalam mengembangkan kawasan secara kompak dan terintegrasi, baik dalam tataran lokal hingga nasional. Berbagai kebijakan yang telah dikaji baik dari Arahan pada Peraturan Presiden 23/2009 tentang BPWS, maupun dari RTRWN, Rencana Tata Ruang Gerbangkartasusila yang selanjutnya disingkat RTR GKS, RTRWP Jawa Timur, RTRW Kota Surabaya dan seterusnya menghasilkan sebuah rumusan arahan bagi pengembangan kawasan perencanaan. Rangkuman arahan pengembangan kawasan bahwa kebijakan pembangunan khususnya di bidang tata ruang baik dalam tingkat Kota Surabaya, regional GKS, Jawa Timur maupun Nasional mendudukkan KKJSS sebagai bagian dari pusat pertumbuhan ekonomi wilayah Jawa Timur dan sebagai simpul transportasi internasional yang berperan penting dalam

bagian koridor Jawa yang diarahkan sebagai pendorong industri dan jasa Nasional dalam rangka percepatan ekonomi nasional. Struktur konstitusi dasar dalam penelitian ini membahas tentang bagaimana Relevansi Regulasi Pusat dan Daerah dalam Pengelolaan KKJSS.

Hal ini dapat disimpulkan bahwa parameter yang relative stabil yang meliputi kondisi geografis dan demografis dalam wilayah KKJSS mendukung perubahan kebijakan dalam hal pengelolaan KKJSS. mengingat KKJSS memiliki daya dukung terhadap peningkatan dan perkembangan ekonomi kewilayahan meliputi penggunaan lahan yang sudah diatur pada menjadi pusat perkembangan ekonomi.

Subsistem Kebijakan

Parameter yang relatif stabil membingkai proses pembuatan kebijakan dalam subsistem kebijakan (Sabatier dan Jenkins – Smith 1999). Adapun subsistem kebijakan dalam penelitian ini yang terfokus pada lokasi penelitian yaitu KKJSS meliputi: 1) Batas teritorial pengelolaan KKJSS, 2) Aktor yang berinteraksi didalamnya dari tingkat pemerintahan, beberapa kelompok kepentingan, media, dan institusi penelitian dan 3) Batasan substantif / substansi peraturan dan regulasi dalam Pengembangan KKJSS, dan beberapa hal tersebut saling berkaitan.

Batas territorial KKJSS sudah diatur dalam Rencana Detail Tata Ruang KKJSS oleh BPWS yang terbagi dengan masing masing zona pengembangan. Adapun Aktor yang terlibat dalam Pengembangan KKJSS adalah BPWS, Pemerintah Kota Surabaya, Bapeko Surabaya, DPRD Kota Surabaya. Jika dilihat dari kategorinya maka dapat digolongkan sebagai berikut : Aktor yang dipilih meliputi : Pemerintah Pusat, Pemprov Jatim, DPRD Prov serta DPRD Kota Surabaya dan Aktor yang ditunjuk meliputi : BPWS dan Pemerintah Kota Surabaya

Adapun batasan substansi peraturan dan regulasi dalam Pengembangan KKJSS yang menunjukkan kewenangan aktor kebijakan. Ditemukan bahwa lingkup penugasan BPWS adalah penugasan multi sektor dan lintas kabupaten/kota sehingga pembangunan wilayah Suramadu merupakan urusan bersama antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan lingkup substansi yang multi sektor dan kewilayahan yang lintas kabupaten/kota, kerangka regulasi diperlukan untuk menjamin pelaksanaan koordinasi kebijakan dan pelaksanaan pembangunan Wilayah Suramadu sebagaimana diamanatkan oleh Perpres yang merupakan kewenangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Propinsi bersama sama BPWS dalam hubungan

kelembagaan. Kerangka regulasi tersebut diturunkan mengacu pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi, dan PP No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta PP No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah.

a. Pemerintah Provinsi Sebagai Wakil Dari Pemerintah Pusat Di Daerah

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi, Pemerintah Provinsi sebagai wakil dari pemerintah di Daerah mempunyai fungsi koordinasi program Pemerintah dengan Pemerintah Daerah.

Dalam pembangunan wilayah Suramadu, Gubernur bersama sama dengan BPWS mensinergikan Pusat dan daerah yang dimaksud adalah Pemkot Surabaya dalam berbagai urusan dan melaksanakan kesepakatan, kerjasama serta melaksanakan berbagai peran dalam memfasilitasi, mengkoordinasikan dan sinkronisasi pelaksanaan pembangunan kawasan oleh Dunia usaha, Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta masyarakat.

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dan walikota melaksanakan sinergi pusat daerah dan antar daerah yang dilakukan dalam seluruh proses mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi yang mencakup kerangka kebijakan, regulasi, anggaran, kelembagaan, dan pengembangan wilayah.

Tetapi dalam kenyataannya, Pemerintah Kota Surabaya belum ada sinergi dengan Gubernur hal ini dibuktikan dengan pengajuan usulan pengelolaan kembali kawasan KKJSS kepada Pemerintah Pusat, Gubernur Jawa Timur tidak bisa memediasi dan mengakomodir permasalahan tersebut. Selanjutnya, Wali Kota Surabaya mengirimkan surat langsung yang ditujukan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang tanggal 14 September 2015 nomor 650/4717/436.7.1/2015 dan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat tanggal 16 September 2015 nomor 650/4783/436.7.1/2015 perihal Masukan terkait Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Provinsi (RTR KSP) Jawa Timur Kawasan Kaki Jembatan Suramadu yang berisi masukan terhadap rencana pengembangan BPWS dan meminta agar Peraturan Presiden Nomor

27 Tahun 2008 tentang Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura direview. Pada hakikatnya Pemerintah Provinsi sebagai wakil dari pemerintah di Daerah mempunyai fungsi koordinasi program Pemerintah dengan Pemerintah Daerah. Akan tetapi permasalahan pengelolaan KKJSS pemerintah Provinsi tidak ada koordinasi dan sinergi antara dengan Pemerintah Kota Surabaya.

b. Pemerintah Kota Surabaya dan Badan Pengembangan Wilayah Suramadu (BPWS).

Pemerintah kota Surabaya mempunyai pandangan dan anggapan tentang kelembagaan BPWS. BPWS tidak berjalan dengan baik dan belum memiliki fungsi yang jelas kewenangannya (BPWS) sehingga terjadi tumpang tindih dengan kewenangan pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Kota Surabaya, di antaranya adalah: 1) Secara administratif KKJSS berada di wilayah Kota Surabaya namun berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2008 tentang Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura, KKJSS seluas 600 Ha berada dalam pengelolaan BPWS. 2) Terdapat potensi tumpang tindih peran dan kewenangan pengelolaan di KKJSS karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 11 ayat (2) disebutkan bahwa pemerintah kota/kabupaten memiliki kewenangan dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang.

Dalam perspektif pelaksanaan otonomi daerah dalam pengembangan KKJSS, perlu diadakan kerjasama antar daerah antara BPWS dengan pemerintah Kota Surabaya yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Akan tetapi pada kenyataan di lapangan, BPWS sama sekali tidak pernah dilibatkan dalam perundingan maupun kerjasama tentang *masterplan* pengembangan KKJSS bersama Pemerintah Kota Surabaya bahkan BPWS dianggap sebagai lembaga yang mengambil alih tugas otonomi daerah.

Sistem Nilai

Dalam kajian ACF sistem nilai dijelaskan atas dua hal yaitu *Common belief* dan *Core of Believe System*. *Common belief* berupa kesamaan persepsi pertimbangan filosofi latar belakang dan visi tiap aktor dalam pengembangan KKJSS yang termuat dalam urgensi, arah kebijakan, strategi para aktor di level pusat maupun daerah dan merupakan sistem kepercayaan yang tumbuh pada setiap aktor kebijakan. Sedangkan *Core of Believe System* berupa kepentingan,

peran dan ambisi para aktor dalam tim Subsistem dalam mempertahankan *masterplan* yang ada dengan peningkatan fungsinya.

Subsistem BPWS terdiri aktor dari BPWS dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengingat bahwa Pemerintah Provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang bertugas untuk mensinergikan arahan pemerintah pusat kepada pemerintah Daerah. Subsistem Pemerintah Kota Surabaya membentuk koalisi yang terdiri dari Bappeko Surabaya dan DPRD Kota Surabaya. Hal tersebut terjadi karena Pemkot Surabaya memiliki hak otoritas sesuai perundangan yang berlaku sehingga Pemkot Surabaya sangat berkepentingan dalam mengelola kembali KKJSS tersebut dan hal itu sangat di dukung oleh Anggota Dewan Kota Surabaya. *Core belief* pada Pemerintah Kota Surabaya berupa nilai kepentingan individu dan lembaga bahwa secara *ex officio* Bappeko Surabaya harus memperjuangkan peran dan ambisi agar pengelolaan KKJSS kembali dikelola oleh Pemkot Surabaya dengan dasar sumber hukum yaitu Regulasi-regulasi yang memuat tentang perizinan pembangunan yang berhak mengatur adalah pemerintah daerah. Regulasi tersebut antara lain: a) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pada Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah: Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 140 dan 141; b) Peraturan Pemerintah RI Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang: Pasal 56 ayat (2) dan Pasal 163

Core belief berupa sistem kepentingan politik pemerintah Kota Surabaya tersebut muncul dalam persetujuan kebijakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Surabaya. Karena DPRD Jawa Timur mempunyai kepentingan untuk ikut mengevaluasi kinerja BPWS, dan sejak lima tahun BPWS berdiri wilayah Suramadu tidak ada perubahan bahkan cenderung stagnan.

Koalisi Advokasi dalam Pengelolaan KKJSS

Koalisi terbentuk atas dasar persamaan persepsi antara Pemkot Surabaya dan DPRD Jatim maupun DPRD Kota Surabaya, hal inilah yang menjadi pemicu untuk mencari dukungan kepada pemerintah Pusat sehingga kepentingan tersebut bisa terrealisasi, yaitu pengembalian KKJSS dari BPWS ke Pemerintah Kota Surabaya.

Pada awalnya koalisi BPWS dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur juga terjadi atas dasar perundangan yang berlaku mengingat bahwa Gubernur sebagai Dewan Pengarah BPWS. Akan tetapi koalisi tersebut berubah ketika Presiden mengundang Pemprov Jatim dalam Rapat Terbatas di Istana Jakarta yang dipimpin langsung oleh Presiden terkait pengelolaan KKJSS. BPWS tidak

sanggup untuk membangun koalisi dengan aktor kebijakan lainnya sehingga tujuan awal pendirian BPWS untuk mengelola KKJSS tidak tercapai.

Hal ini membuktikan bahwa terbentuknya interaksi antar aktor tersebut secara tidak langsung membentuk koalisi sebagai proses politik dalam pengelolaan dan mempunyai kepentingan yang sama terhadap KKJSS. Pemerintah Kota Surabaya berhasil membentuk koalisi dengan anggota legislatif sehingga keinginannya dalam untuk mengelola kembali KKJSS disetujui oleh Presiden.

Kebijakan

Dalam pengembangan kawasan suramadu khususnya KKJSS, perselisihan aktor kebijakan antara BPWS dan Pemerintah Kota Surabaya sering berekskalasi menjadi konflik yang intens. Konflik ini biasanya dimediasi oleh broker kebijakan. Ketika sebagian besar peserta kebijakan berusaha untuk mempengaruhi proses kebijakan dan hasilnya dalam koalisi advokasi, *broker* kebijakan berusaha untuk mencari kompromi yang masuk akal di antara koalisi yang berseberangan. Broker kebijakan dipercaya oleh kedua koalisi dan memiliki otoritas dalam pengambilan keputusan. Kondisi ini hanya dapat teratasi dengan kemunculan sang penengah mediasi antara dua koalisi antara Pemerintah Kota Surabaya dan BPWS tersebut yaitu Presiden Republik Indonesia .

Sumber daya Pengelolaan KKJSS

Sumberdaya yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya lebih banyak dari segi otoritas, finansial bahkan mempunyai langkah strategis dalam pengembangan KKJSS daripada BPWS. Akan tetapi semua sumberdaya yang dimiliki tidak akan optimal tanpa dukungan politik yang menjadi sumberdaya baru yang lazim dimiliki oleh aktor kebijakan. Dukungan politik dari pemerintah pusat untuk pemerintah Kota Surabaya dalam mengelola KKJSS dapat menghapuskan Pasal 12 d Perpres No. 27 tahun 2008 tentang BPWS. yang berbunyi bahwa : Badan Pelaksana BPWS mempunyai tugas membangun dan mengelola wilayah kaki jembatan Surabaya – Madura yang meliputi wilayah di sisi Surabaya = 600 Ha (enam ratus).

Kejadian Eksternal yang Berpengaruh pada Perubahan Kebijakan

Kejadian eksternal yang dapat mempengaruhi subsistem kebijakan (Sabatier dan Jenkins-Smith 1999): a) perubahan dalam opini publik yaitu opini-opini para aktor kebijakan sangat mempengaruhi dan mendorong perubahan kebijakan karena banyak daripada aktor kebijakan menyoroti akan isu yang berkembang terkait stagnansi kinerja BPW, b) keputusan kebijakan yaitu interaksi aktor dalam pengelolaan KKJSS mampu mengkonstruksikan sebuah perubahan

tindakan dalam proses pengambilan kebijakan. Seperti halnya yang terjadi dalam Pengelolaan KKJSS, para aktor berinteraksi untuk mencari dukungan agar kepentingannya bisa tercapai sehingga mampu mendesak Presiden untuk mengembalikan pengelolaan KKJSS untuk Pemkot Surabaya. Perubahan kebijakan dapat dipahami dari segi perubahan keseimbangan kekuatan didalam sub-sistem kebijakan terutama melalui dominasi satu koalisi advokasi terhadap yang lain.

Simpulan dan Saran

1. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya maka dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa :

- 1) Proses pola-pola hubungan yang sistematis diantara sub-sistem kebijakan berinteraksi serta mampu mengkonstruksikan sebuah perubahan tindakan (*action change*) dalam proses pengambilan kebijakan dalam Pengelolaan KKJSS. Dalam mengakomodir kepentingannya, Pemkot Surabaya berbagi *core belief* / keyakinan inti kebijakan serta berkoordinasi dan meyakinkan Pemerintah Pusat bahwa pengelolaan KKJSS masih bisa dan mampu ditangani sendiri oleh Pemkot Surabaya tanpa kehadiran BPWS. Lain halnya dengan koalisi yang terbentuk di pihak BPWS, BPWS berkoalisi dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dimana Pemprov Jatim hanya sebatas wakil pemerintah pusat di daerah dan juga menjadi salah satu dewan pengarah BPWS sehingga koalisi tersebut tidak bisa terbentuk secara maksimal dalam upaya pengelolaan KKJSS.
 - 2) Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan sebagai berikut:
 - a) Parameter yang relative stabil yang meliputi kondisi geografis dan demografis dalam wilayah KKJSS mendukung perubahan kebijakan dalam hal pengelolaan KKJSS mengingat KKJSS memiliki daya dukung terhadap peningkatan dan perkembangan ekonomi kewilayahan meliputi penggunaan lahan yang sudah diatur pada menjadi pusat perkembangan ekonomi.
 - b) Subsistem yang terdiri dari batas teritorial, aktor yang terlibat dan beberapa substansi regulasi pengembangan saling terkait. Hal ini dijelaskan bahwa, wilayah KKJSS yang dirumuskan menjadi pusat wilayah ekonomi
-

sebagaimana telah tercantum dalam legalitas legalitas tingkat lokal yaitu RTRW berpengaruh pada perubahan kebijakan.

- c) Opini-opini publik mempengaruhi perubahan kebijakan karena banyak daripada aktor kebijakan menyoroti akan isu yang berkembang terkait stagnansi kinerja BPWS dalam penataan kaki jembatan Suramadu pada khususnya Kawasan Kaki Jembatan Sisi Surabaya (KKJSS).

Adapun faktor yang paling menonjol berpengaruh pada perubahan kebijakan adalah peruntukan ekonomi kewilayahan KKJSS mengingat KKJSS memiliki daya dukung terhadap peningkatan dan perkembangan ekonomi kewilayahan

2. Saran

- 1) Ketika diketahui bahwa kegagalan BPWS dalam mengelola KKJSS di masa lalu disebabkan oleh ketidakmampuan BPWS dalam membangun sebuah koalisi advokasi dengan aktor lainnya maka dibutuhkan sebuah kebijakan deliberatif, dimana konsep “musyawarah” yang melibatkan pemerintah lokal serta masyarakat dalam perencanaan pembangunan sangat dibutuhkan sehingga koalisi advokasi BPWS dapat dibentuk. Hal tersebut relevan dengan Arah Kebijakan Pengembangan Pembiayaan Pembangunan Daerah Jawa Timur yang salah satu arahnya adalah Arah Kebijakan Pengembangan Kerjasama Antar Daerah.
 - 2) Perlunya diputuskan sebuah kebijakan setara dengan Peraturan Presiden yang lebih jelas dan konkrit menindaklanjuti perubahan kewenangan pengelolaan KKJSS sehingga peraturan tersebut mempunyai legitimasi yang kuat sebagai revisi atau pembaharuan perpres 27 tahun 2008 tentang BPWS.
 - 3) Mengingat bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari gugusan pulau-pulau maka tidak menutup kemungkinan jembatan jembatan baru serupa Suramadu akan dibangun sebagai penghubung antar pulau, seperti Jembatan Selat Sunda sebagai penghubung Jawa – Sumatera, Jembatan Selat Bali sebagai penghubung Jawa - Bali, Jembatan Ternate – Tidore, serta banyak lagi jembatan yang akan dibangun untuk menghubungkan antar pulau se-nusantara. Sehingga perlu adanya norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) untuk kabupaten/kota yang memiliki konteks yang sama seperti Kota Surabaya, sebagai contoh adalah Kabupaten Bangkalan jika suatu saat meminta untuk diberikan ruang kewenangan dalam mengelola wilayahnya maka bagaimanakah norma, standar, prosedur dan kriteria yang harus dimiliki sehingga Kabupaten/Kota bisa diberikan ruang untuk mengelola wilayahnya secara maksimal dan terukur.
-

Daftar Pustaka

- Howlett, M. & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy : Policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Madani, M. (2011). *Dimensi interaksi aktor dalam proses perumusan: Kebijakan publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Muchsin, & Fadillah, P. (2002). *Hukum dan kebijakan publik*. Malang: Averroes Press.
- Sabatier, P. A. & Hank C. J. S. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press : Boulder, Co.
- Yin, R. K. (2003). *Studi kasus: Desain dan metode*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
-

