

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara kepulauan yang memiliki 13.487 pulau, 1.340 suku bangsa, 546 bahasa, dengan potensi sumberdaya alam yang berlimpah dan beraneka ragam. Jumlah tersebut masih berpotensi untuk bertambah karena masih banyak pulau, suku bangsa, dan bahasa yang belum tercatat secara resmi (Google, 28 Februari 2013). Sebagai negara kepulauan yang mempunyai potensi yang besar maka pembangunan ekonomi di wilayah kepulauan didukung oleh peraturan khusus berupa Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia.

Pembangunan ekonomi di wilayah kepulauan terpencil, khususnya di Kepulauan Sumenep Madura selama ini terkendala oleh masalah keterbatasan infrastruktur dasar yang menyebabkan rendahnya efisiensi dan produktivitas rumah tangga dan perusahaan di semua sektor.

Pembangunan infrastruktur di Kepulauan Sumenep yang terpencil, selama ini dihadapkan pada masalah lingkaran setan keterbatasan infrastruktur yang terus berputar dan tidak berujung pangkal. Keterbatasan infrastruktur disebabkan dan menyebabkan keterbatasan infrastruktur. Hal tersebut dimungkinkan karena setiap infrastruktur saling terkait antara yang satu dengan yang lain, baik secara langsung maupun tidak langsung. Infrastruktur yang mempunyai hubungan komplementer, penyediaannya memerlukan ketersediaan infrastruktur yang lain.

Di Kepulauan Sumenep yang terpencil, pemerintah dan swasta belum berperan secara optimal. Peran pemerintah selama ini terkendala oleh sejumlah faktor, antara lain: keterbatasan pembiayaan, moral hazard, dan belum adanya regulasi khusus yang sesuai dengan kondisi khusus di kepulauan terpencil.

Berbagai pola pembangunan infrastruktur yang selama ini diterapkan pemerintah, terbukti belum mampu memenuhi kebutuhan infrastruktur di pulau-pulau terpencil. Sementara itu peran swasta terkendala oleh iklim investasi yang tidak menguntungkan.

Kegagalan peran pemerintah dan swasta pada pembangunan infrastruktur di kepulauan terpencil merupakan salah satu penyebab utama terjadinya lingkaran setan keterbatasan infrastruktur yang terus berputar dan tidak berujung pangkal. Dalam kondisi tersebut, kearifan lokal dan modal sosial masyarakat di kepulauan terpencil menjadi salah satu solusi yang efektif untuk keluar dari masalah lingkaran setan keterbatasan infrastruktur secara mandiri.

Pembangunan infrastruktur di Kepulauan Sumenep yang terpencil dipilih menjadi fokus dalam penelitian ini karena infrastruktur berperan sangat penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, baik rumah tangga maupun perusahaan. Keterbatasan infrastruktur di Kepulauan Sumenep berimplikasi pada rendahnya kesejahteraan rumah tangga dan tidak berkembangnya sektor usaha. Rendahnya kesejahteraan rumah tangga ditunjukkan oleh tingginya biaya hidup dan rendahnya kualitas hidup. Sementara itu tidak berkembangnya sektor usaha disebabkan oleh rendahnya keuntungan yang bersumber dari rendahnya efisiensi dan produktivitas usaha.

Infrastruktur digunakan oleh rumah tangga sebagai konsumsi akhir, sementara perusahaan menggunakan infrastruktur sebagai konsumsi antara untuk kegiatan produksi dan pemasaran. Konsumsi infrastruktur oleh perusahaan cenderung lebih besar daripada konsumsi infrastruktur oleh rumah tangga. Fay dan Morrison (2007) dan Prud'homme (2004) memperkirakan sekitar sepertiga dari semua layanan infrastruktur digunakan sebagai konsumsi rumah tangga sedangkan sisanya untuk kegiatan produksi perusahaan. Ketersediaan layanan infrastruktur menurut McKenzie dan Mookherjee (2003) membantu meningkatkan

efisiensi dan kesejahteraan rumah tangga melalui pengeluaran rumah tangga, antara lain: listrik, air bersih, transportasi, telekomunikasi, dan bahan bakar. Selain itu infrastruktur juga mempunyai dampak langsung terhadap kemudahan, efisiensi waktu, keselamatan, keamanan, kesehatan, pendidikan, pengembangan jaringan informasi, menciptakan lapangan kerja, dan lingkungan. Sementara itu, Straub (2007 dan 2008) menyatakan bahwa ketersediaan layanan infrastruktur membantu meningkatkan produktifitas dan efisiensi biaya perusahaan melalui: (1) peningkatan akses pengadaan input; (2) peningkatan akses pemasaran output; (3) peningkatan efisiensi biaya produksi; (4) peningkatan efisiensi biaya pemasaran; dan (5) peningkatan akses investasi. Rendahnya efisiensi dan produktifitas pada kegiatan usaha di Kepulauan Sumenep menyebabkan rendahnya daya saing ekonomi wilayah kepulauan dengan wilayah daratan pada usaha yang sejenis (Eboh dan Agu, 2007).

Sementara itu, menurut Khan (2008) dan Rohima (2013), ketersediaan layanan infrastruktur berpengaruh penting terhadap upaya pemerintah untuk mengurangi tingkat kemiskinan. Hal tersebut terkait dengan peran infrastruktur terhadap penciptaan iklim investasi yang kondusif, terbukanya lapangan kerja bagi masyarakat miskin, mengurangi kesenjangan dan keterisolasian wilayah, peningkatan daya beli, pendidikan, dan kesehatan. Jerome (2008) dan Willoughby (2004) juga mencatat bahwa penilaian tingkat kemiskinan yang disepakati dunia internasional dalam *Millenium Development Goals* (MDGs) sebagian besar terkait dengan ketersediaan infrastruktur. Sehingga dapat dipahami jika jumlah rumah tangga miskin di Wilayah Kepulauan Sumenep lebih besar (33%) daripada di Wilayah Daratan Sumenep (21%), begitu juga dengan Indek Pembangunan Manusia (IPM) di kepulauan yang lebih rendah daripada di daratan (Bappeda Sumenep, 2009).

Menurut Peraturan Menteri Perhubungan No 81 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 14/PRT/M/2010 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, penyediaan infrastruktur dasar adalah urusan wajib pemerintah yang seharusnya disediakan oleh pemerintah. Ratnawati, et al (2012) dari hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pentingnya ketersediaan infrastruktur menyebabkan pemerintah Indonesia berkomitmen untuk memprioritaskan penyediaan infrastruktur sesuai dengan kebutuhan masyarakat, SPM, dan target MDGs (*Millenium Development Goals*). Komitmen tersebut memerlukan dana yang sangat besar untuk mendanai pembangunan infrastruktur yang menyeluruh dan berkesinambungan. Namun komitmen pemerintah untuk menyediakan infrastruktur dasar secara menyeluruh dan berkesinambungan selama ini terkendala oleh defisit anggaran pemerintah (*financing gap*).

Sebagai gambaran, untuk memenuhi target MDGs pada tahun 2015, selama tahun 2009-2014 pemerintah memerlukan biaya sekitar Rp. 1400 triliun, jumlah tersebut dimungkinkan karena setiap tahun anggaran yang diperlukan untuk pembangunan infrastruktur lebih dari Rp.200 triliun. Tahun anggaran 2013, jumlah anggaran infrastruktur mencapai Rp. 203,9 triliun (Herlina, 2012). Namun demikian, kemampuan pendanaan pemerintah dari APBN selama 5 tahun diprediksikan hanya mencapai sekitar Rp. 400 triliun. Dari hal tersebut dapat dilihat sebuah *financial gap* yang cukup besar, yaitu sekitar Rp. 1000 triliun. Dalam hal ini diharapkan peran swasta untuk menutup *financial gap* yang besar tersebut, melalui berbagai skema Kemitraan Pemerintah dengan Swasta (KPS) atau *Public Private Partnership* (PPP).

Dalam rangka menutupi defisit pembiayaan pembangunan infrastruktur maka pemerintah Indonesia menetapkan kebijakan pembangunan infrastruktur dengan pendekatan partisipatif, yang memberi kesempatan kepada semua stakeholder

untuk berpartisipasi dan bekerjasama (Mirza dan Haider, 2003). Sementara itu, untuk menarik minat pihak swasta agar bersedia berpartisipasi dan menjamin keberhasilan pembangunan secara terpadu, terarah dan berkelanjutan maka kebijakan pembangunan infrastruktur dengan pendekatan partisipatif di Indonesia didukung oleh Peraturan Pemerintah No.67 Tahun 2005 dan perubahannya (Peraturan Presiden RI No. 13 Tahun 2010 dan Peraturan Presiden RI No. 56 Tahun 2011) tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (BAPPENAS. 2011).

Dengan adanya kebijakan pembangunan infrastruktur dengan pendekatan partisipatif maka pada kurun lima tahun (2011-2014) biaya investasi infrastruktur bersumber dari dana pemerintah dan swasta. Pada kurun lima tahun (2011-2014), diperlukan investasi pembangunan infrastruktur sebesar Rp. 755 triliun. Dari jumlah Rp.755 triliun tersebut, sebesar Rp.544 triliun berasal dari pemerintah, dan sisanya Rp. 211 triliun dari kerja sama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership/PPP*). Dalam rangka mendukung pembangunan infrastruktur, BUMN telah berkomitmen untuk mengalokasikan belanja modal hingga Rp.836 triliun hingga 2014. Selain itu kalangan pengusaha juga siap mendukung program pembangunan infrastruktur (Daud. 2013).

Terkait dengan kebijakan pembangunan infrastruktur dengan pendekatan partisipatif, adanya kebijakan otonomi daerah sebenarnya bertujuan untuk meningkatkan kinerja pemerintah dalam pembangunan infrastruktur, namun yang terjadi justru kinerja pembangunan infrastruktur semakin rendah. Perubahan kelembagaan pembangunan ekonomi dari sentralisasi menjadi desentralisasi pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang baik (*Good Governance*), pemerintahan yang bersih dari KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) dan mampu menyediakan barang dan jasa publik (*public goods and services*) secara partisipatif dan efisien melalui kerjasama yang baik antara

pemerintah (*state*), swasta (*privat*) dan masyarakat (*society*). Adanya kebijakan otonomi daerah pada dasarnya adalah untuk mendukung fungsi pemerintah sebagai fasilitator dan koordinator pembangunan ekonomi dengan cara semakin mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat.

Selama ini desentralisasi pemerintahan dianggap sebagai solusi masalah penyediaan layanan infrastruktur di tingkat lokal secara efisien. Namun, kenyataannya yang terjadi justru sebaliknya, adanya desentralisasi justru menyebabkan kinerja pembangunan infrastruktur semakin rendah, yang disebabkan oleh sejumlah faktor, antara lain: (1) kapasitas pemerintah daerah semakin kecil; (2) permintaan layanan infrastruktur semakin meningkat; (3) skala penyediaan infrastruktur semakin kecil dan inefisien; dan (4) perilaku *moral hazard* yang semakin berkembang ke arah *tragedy of the commons* yang merugikan semua pihak (Briceno dan Shafi, 2004; Agu, 2009; Shah dan Zhou, 2004; Djajadiningrat, 2011).

Sebagaimana kebijakan otonomi daerah, penerapan kebijakan kerja sama pemerintah dengan swasta (*Public Private Partnership/PPP*) pada pembangunan infrastruktur justru membuat kinerja pembangunan infrastruktur di kepulauan terpencil menjadi semakin rendah karena kebijakan tersebut hanya dapat diterapkan untuk wilayah daratan yang lokasinya mudah dijangkau dan tersedia infrastruktur pendukung. Namun kebijakan tersebut tidak dapat diterapkan di wilayah kepulauan Sumenep Madura yang terpencil yang belum tersedia infrastruktur pendukungnya.

Pembangunan infrastruktur dengan menerapkan kebijakan kerja sama pemerintah dengan swasta dikelompokkan menjadi tiga kawasan, yaitu: (1) Kawasan Telah Berkembang adalah kawasan yang sumber pendanaannya dari kemitraan antara pemerintah dan swasta, dengan iklim investasi yang kondusif partisipasi swasta relatif besar; (2) Kawasan Mulai Berkembang adalah kawasan

yang sumber pendanaannya dari kemitraan antara pemerintah dengan swasta, dengan iklim investasi yang kurang kondusif partisipasi swasta relatif kecil; dan (3) Kawasan Pengembangan Baru adalah kawasan yang sumber pendanaannya sangat tergantung pada pemerintah pusat maupun daerah. Dengan asumsi bahwa rasionalitas investor swasta cenderung *egoistik/opportunistik*, maka iklim investasi pada kawasan pengembangan baru yang membutuhkan biaya dan mempunyai resiko yang lebih besar, dianggap kurang menguntungkan dan kurang menarik bagi investor swasta. Sehingga pembangunan infrastruktur di kawasan pengembangan baru sangat tergantung pada pemerintah. Dengan demikian, adanya keterbatasan anggaran pemerintah berimplikasi pada rentannya masalah keterbatasan infrastruktur di kawasan pengembangan baru seperti Kepulauan Sumenep yang terpencil (Dardak, 2004 dan Eberhard, 2006)

Lokasi Wilayah Kepulauan Sumenep Madura yang terpencil dengan fasilitas infrastruktur yang sangat terbatas telah menempatkan pembangunan infrastruktur di Wilayah Kepulauan Sumenep Madura termasuk dalam kawasan pengembangan baru yang pendanaannya sangat tergantung pada pemerintah karena investor swasta tidak bersedia berinvestasi. Namun adanya keterbatasan anggaran pemerintah telah menyebabkan peran pemerintah juga terbatas. Dengan demikian, pada pembangunan infrastruktur di kepulauan terpencil, peran pemerintah dan swasta sama-sama menghadapi kendala. Peran pemerintah terkendala oleh keterbatasan kemampuan anggaran, sementara peran swasta terkendala oleh iklim investasi yang tidak kondusif.

Dengan alasan tersebut maka pembangunan ekonomi di Kabupaten Sumenep selama ini diwarnai oleh kesenjangan antara wilayah daratan dan kepulauan. Kesenjangan tersebut diantaranya ditunjukkan oleh data pada tabel 1.1. Tabel tersebut menunjukkan bahwa luas wilayah kepulauan (45% dari luas Kabupaten Sumenep) hampir sama dengan luas wilayah daratan (55% dari luas

Kabupaten Sumenep). Namun karena lokasi kepulauan yang terpencil dan sulit dijangkau tanpa didukung oleh fasilitas infrastruktur yang memadai maka penduduk lebih berminat untuk tinggal di daratan daripada di kepulauan. Dengan luas wilayah yang hampir sama, jumlah kecamatan, desa, dan penduduk di kepulauan jauh lebih sedikit daripada di daratan. Sehingga, alokasi anggaran pembangunan yang berbasis pada jumlah penduduk, jumlah kecamatan dan desa berimplikasi pada lebih besarnya alokasi anggaran pembangunan di daratan daripada di kepulauan.

Tabel 1.1.  
Profil Kesenjangan antara Wilayah Daratan dan Kepulauan  
Kabupaten Sumenep Tahun 2009

No	Aspek	Kepulauan (%)	Daratan (%)
1	Alokasi dana PNPM (1998 s/d 2010)	34	66
2	Profil wilayah :		
	1. Luas wilayah	45	55
	2. Jumlah kecamatan	34	66
	3. Jumlah desa	25	75
	4. Jumlah penduduk	27	63
	5. Potensi ekonomidi kepulauan relatif lebih besar dan lebih beranekaragam daripada di daratan. Potensi ekonomi di kepulauan, meliputi: pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan dan kelautan, pariwisata, dan pertambangan		
3	Fasilitas Pendidikan: • Adanya ketidakseimbangan antara jumlah sekolah dengan jumlah guru menunjukkan bahwa di kepulauan terjadi masalah kekurangan guru		
	1. Sekolah SD/MI	35	65
	2. Guru SD/MI	28	72
	3. Sekolah SMP/MTS	26	74
	4. Guru SMP/MTS	23	77
	5. Sekolah SMU/MA	27	73
	6. Guru SMU/MA	22	78
4	Fasilitas Kesehatan: • Adanya ketidakseimbangan antara jumlah puskesmas dengan jumlah tenaga medis menunjukkan bahwa di kepulauan terjadi masalah kekurangan tenaga medis		
	1. Rumah sakit	0	100
	2. Puskesmas	30	70
	3. Puskesmas pembantu	34	66
	4. Puskesmas keliling	31	69
	5. Polindes	23	77
	6. Dokter	25	75
	7. Paramedis	25	75
	8. Bidan	26	74
	9. Non paramedic	14	86
5	Infrastruktur Dasar		
	1. Transportasi darat (jalan rusak) • Sebagian besar (77%) jalan di kepulauan Sumenep kondisinya rusak. Sebaliknya, di daratan hanya sebagian kecil (33%) jalan yang kondisinya rusak		
	2. Telekomunikasi • Di kepulauan hanya 2% rumah tangga yang sudah menikmati fasilitas telekomunikasi dari Telkom		

	<p>3. Air bersih</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Di kepulauan hanya 2% rumah tangga yang sudah menikmati fasilitas air bersih dari PDAM. Selebihnya masyarakat membeli air dengan biaya per bulan mencapai Rp. 450.000 pada musim hujan dan Rp. 750.000 pada musim kemarau.</li> </ul>
	<p>4. Bahan bakar (BBM) di kepulauan sering langka dan harganya sangat tinggi, hingga pernah mencapai Rp. 30.000/liter</p>
	<p>5. Transportasi laut</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transportasi laut di Kepulauan Sumenep rute Kalinget dan Kangean dilayani oleh BUMN (kapal perintis), BUMD (kapal reguler), dan swasta (kapal ekspres). Rute antar pulau besar lainnya dilayani oleh kapal perintis, sedangkan rute antar pulau-pulau kecil dengan jarak dekat dilayani oleh perahu motor milik perorangan. Pengeluaran rutin untuk penyeberangan antar pulau terdekat sekitar Rp.20.000 per hari atau Rp. 600.000 per bulan</li> </ul>
	<p>6. Listrik</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Di kepulauan hanya 15% rumah tangga yang sudah menikmati listrik PLN dengan Tarif Dasar Nasional (TDL). Sementara itu, biaya listrik non PLN mencapai Rp.300.000 per bulan.</li> <li>• Di daratan 85% rumah tangga sudah menikmati listrik PLN dengan Tarif Dasar Nasional (TDL), rata-rata biaya listrik Rp.75.000 per bulan</li> </ul>

Sumber: Kapet, 2010 dan BPS, 2010

Gambar 1.1. berikut ini menunjukkan bahwa Kepulauan Sumenep adalah bagian dari Kabupaten Sumenep Madura Provinsi Jawa Timur yang berbatasan dengan Pulau Kalimantan dan Sulawesi, bahkan beberapa pulau lokasinya lebih dekat dengan Pulau Kalimantan dan Sulawesi daripada dengan Pulau Madura. Dengan kondisi tersebut maka penduduk di Kepulauan Sumenep adalah heterogen (multi etnis) yang didominasi oleh Suku Madura dan Bugis.

Gambar 1.1  
Peta Kepulauan Sumenep Madura



Lokasi Kepulauan Sumenep Madura yang terpencil dengan 126 pulau-pulau besar dan kecil yang menyebar dengan jarak antar pulau yang berjauhan, tanpa didukung oleh transportasi laut yang memadai selama ini telah menyebabkan pembangunan infrastruktur di Kepulauan Sumenep dihadapkan pada masalah lingkaran keterbatasan infrastruktur yang terus berputar dan tidak berujung pangkal. Kondisi geografis yang terpencil dan jarak antar pulau yang berjauhan menyebabkan alat transportasi laut berpengaruh signifikan pada mobilitas orang dan barang antar pulau. Hambatan mobilitas tersebut juga menghambat penyediaan dan berfungsinya berbagai infrastruktur lain. Jika transportasi laut di Kepulauan Sumenep mudah dan murah maka pembangunan berbagai infrastruktur lain di kepulauan juga akan lebih mudah dan murah.

Pulau Karamian di Kecamatan Masalembu merupakan pulau yang paling utara dengan jarak tempuhnya sepanjang 115 Mil Laut dari Pelabuhan Kalianget, sedangkan Pulau Sakala di Kecamatan Sapeken sebagai pulau paling timur dengan jarak 165 Mil Laut. Letak dan kondisi geografis ini dirasakan dampak negatifnya oleh masyarakat kepulauan ketika cuaca buruk yang menyebabkan lumpuhnya transportasi laut.

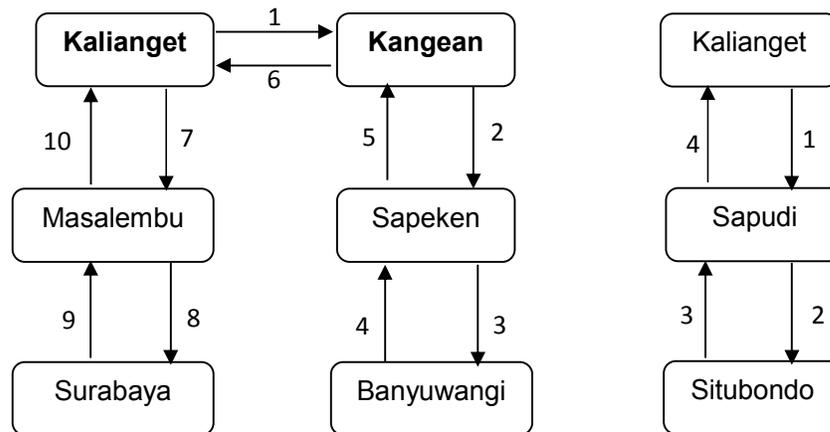
Infrastruktur transportasi laut di wilayah kepulauan Kabupaten Sumenep disediakan oleh BUMN (Badan Usaha Milik Nasional), BUMD (Badan Usaha Milik Daerah), dan swasta. Dengan kondisi kapal yang sederhana maka penumpang harus berdesakan dengan sesama penumpang lain atau dengan barang muatan. Pada dasarnya wilayah kepulauan Kabupaten Sumenep yang terdiri dari gugusan pulau-pulau kecil memerlukan infrastruktur transportasi laut yang makin baik sehingga meningkatkan produktifitas dan efisien ekonomi masyarakat kepulauan. Oleh karena itu, hingga saat ini peningkatan pelayanan transportasi laut masih terus diusahakan oleh pemerintah daerah, terutama terkait dengan transportasi yang mampu menghadapi cuaca buruk.

Pemerintah Kabupaten Sumenep bekerjasama dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur merencanakan untuk pengadaan kapal pemecah ombak yang berkapasitas besar dan mampu menghadapi cuaca buruk senilai Rp. 30 milyar, Rp. 22 milyar dari APBD Provinsi Jawa Timur dan Rp. 8 milyar dari APBD Kabupaten Sumenep. Rencana tersebut ditargetkan akan terealisasi pada akhir tahun 2014. Jika rencana tersebut berhasil maka pelayaran antar pulau menjadi lebih lancar karena tidak tergantung pada cuaca. Namun pada pertengahan tahun 2014 justru telah beredar kabar tentang gagalnya rencana tersebut.

Selama ini pelayaran antar pulau dengan rute Kalianget-Kangean-Sapeken-Banyuwangi-Sapeken-Kangean-Kalianget-Masalembu-Surabaya-Masalembu-Kalianget dilayani oleh Kapal Perintis Amukti Palapa dan Kumala Abadi milik BUMN. Pelayaran dengan rute Kalianget-Kangean dilayani oleh kapal Perintis Dharma Bahari Sumekar I milik BUMN, kapal Dharma Bahari Sumekar II milik BUMD Kabupaten Sumenep, dan kapal Bahari Express milik swasta. Pelayaran dengan rute Kalianget-Sepudi-Jangkar (Situbondo) dilaksanakan oleh KMP Manila dan KMP Satya Kencana. Sementara itu, pelayaran antar pulau yang berdekatan menggunakan perahu motor yang disediakan oleh masyarakat kepulauan secara perorangan.

Data BPS tahun 2010 menunjukkan bahwa data penyeberangan rute Kalianget – Kangean, meliputi: (1) 592 trip; (2) 58.039 penumpang; (3) 4.799 sepeda motor; (4) 999 sepeda; (5) 140 mobil; dan (6) 39.031 ton barang. Sedangkan rute Kalianget – Situbondo, meliputi: (1) 1.260 trip; (2) 49.707 penumpang; (3) 12.888 sepeda motor; (4) 785 mobil; dan (6) 778 ton barang.

Gambar 1.2  
Rute Transportasi Laut di Kepulauan Sumenep



Dalam rangka memfasilitasi pembangunan ekonomi di Kepulauan Sumenep, dibutuhkan transportasi laut yang lancar, setidaknya 3 kali setiap minggu. Namun hingga saat ini masih sering terjadi hambatan yang disebabkan oleh cuaca buruk dan keterbatasan subsidi biaya operasional yang menyebabkan kerusakan kapal atau kehabisan bahan bakar, terutama kapal perintis dengan tujuan Masalembu dan pulau-pulau terpencil lainnya, yang dikelola oleh PT Sumekar selaku BUMD Pemerintah Kabupaten Sumenep. Sehingga jadwal pelayarannya sangat jarang, antara 10 sampai 15 hari sekali. Akibatnya mobilitas orang dan barang masyarakat kepulauan sangat terbatas bahkan para penumpang sering terlantar di pelabuhan Kalianget hingga lebih dari satu minggu. Kondisi tersebut sebagaimana ungkapan Barata Kurniawan Kepala PT Sakti Inti Makmur (SIM) Cabang Kalianget Sumenep berikut ini:

“Alhamdulillah semua kapal sudah bisa berlayar lagi. Hampir seminggu ini semua kapal tidak beroperasi karena cuaca buruk dengan ombak mencapai 3,5 meter. Para penumpang yang terlantar hampir seminggu di pelabuhan mengeluh kehabisan bekal”.

Dalam situasi tersebut seringkali para penumpang kapal diangkut dengan kapal reguler dengan harga tiket yang jauh lebih mahal daripada harga tiket kapal perintis. Harga tiket kapal perintis jauh lebih murah karena mendapatkan subsidi dari APBN dan APBD Pemerintah Provinsi Jawa Timur, sementara itu

harga tiket kapal reguler hanya disubsidi dari dana APBD Kabupaten Sumenep. Sumber subsidi kapal bervariasi sesuai dengan rutenya, Kapal yang rutenya hanya dalam wilayah Kabupaten Sumenep saja mendapat subsidi dari APBD Kabupaten Sumenep, sementara kapal yang rutenya antar kabupaten dalam lingkup Provinsi Jawa Timur mendapat subsidi dari APBD Provinsi Jawa Timur, dan yang terakhir adalah subsidi dari APBN untuk kapal yang rutenya antar pulau atau antar provinsi.

Sesuai dengan peraturan yang berlaku, penyediaan infrastruktur transportasi laut di Kepulauan Sumenep yang terpencil merupakan tanggungjawab pemerintah kepada masyarakatnya. Tidak seharusnya, warga pulau selalu dihadapkan pada masalah alat transportasi disaat cuaca buruk. Jika kebutuhan transportasi laut dapat terpenuhi dengan mudah dan murah maka dengan sendirinya masalah lingkaran keterbatasan infrastruktur yang selama ini terus berputar akan terputus dan kesejahteraan masyarakat akan meningkat.

Dalam proses pembangunan ekonomi, infrastruktur berperan sebagai modal dasar sosial (*social overhead capital*) yang memfasilitasi dan menstimulasi pembangunan semua sektor. Setiap infrastruktur saling terkait antara yang satu dengan yang lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung. Sehingga keterbatasan infrastruktur transportasi laut di Kepulauan Sumenep berpengaruh terhadap tidak berfungsinya infrastruktur yang lain secara berantai, baik pengaruh langsung maupun tidak langsung. Ketersediaan suatu infrastruktur terkait dengan permintaan dan pembangunan infrastruktur yang lain.

Masalah lingkaran keterbatasan infrastruktur yang terus berputar di Kepulauan Sumenep, sesuai dengan logika berpikir lingkaran kemiskinan yang terus berputar yang menyatakan bahwa sebuah negara miskin karena Negara tersebut miskin (*a poor country is poor because it is poor*). Hal tersebut berarti bahwa masalah keterbatasan infrastruktur di Kepulauan Sumenep disebabkan oleh keterbatasan

infrastruktur sebelumnya dan menyebabkan masalah keterbatasan infrastruktur berikutnya.

Sebagaimana masalah kemiskinan, masalah lingkaran keterbatasan infrastruktur di Kepulauan Sumenep merupakan masalah kompleks yang terkait dengan pembangunan di semua sektor. Sehingga perlu kebijakan khusus yang sifatnya terencana, terpadu, dan berkelanjutan dengan melibatkan semua stakeholder terkait. Namun kenyataannya yang terjadi justru sebaliknya, perencanaan dan pembangunan infrastruktur yang ada selama ini kurang terpadu dan terkoordinasi dengan baik, bahkan sangat kental dengan ego sektoral antar instansi pemerintah dan moral hazard stakeholder terkait, terutama aparat pemerintah (OECD, 2006; Jhingan, 2004; Khan, 2008; World Bank, 2007; Saputra, 2008; Straub, 2008; Rohima, 2013).

Terkait dengan pembangunan infrastruktur di Kepulauan Sumenep yang terpencil, konsep perspektif modal sosial dalam Yustika (2008) menunjukkan bahwa ketika pemerintah kurang berfungsi dengan baik maka masyarakat akan cenderung untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi dengan memanfaatkan modal sosial yang dimilikinya untuk memfasilitasi kerjasama kolektif dalam rangka memenuhi kebutuhan infrastruktur yang belum mampu disediakan oleh swasta atau pemerintah. Sehingga secara tidak langsung telah menumbuhkan kerjasama komplementer yang saling menguntungkan antara pemerintah, swasta dan masyarakat.

Potensi kearifan lokal masyarakat Kepulauan Sumenep yang terpencil dalam bentuk tindakan kolektif *gotong royong* selama ini telah dimanfaatkan dengan baik untuk penyediaan infrastruktur yang tidak dapat disediakan oleh pemerintah dan swasta. Tindakan kolektif *gotong royong* telah terbukti menjadi solusi yang efektif untuk mendorong partisipasi dan kemandirian masyarakat dalam proses pembangunan infrastruktur di kepulauan terpencil.

Saat ini di berbagai pemukiman, termasuk Kepulauan Sumenep Madura yang terpencil terdapat beberapa infrastruktur yang disediakan oleh masyarakat secara kolektif meskipun para penunggang bebas juga tetap saja ada (Miller, 1992; Miller, 1997; Miller, 2006; Estache, 2006; McConnell dan Bruce, 2005). Kondisi tersebut menunjukkan adanya perubahan sosial dan peningkatan kesadaran masyarakat terhadap manfaat bekerjasama dalam penyediaan infrastruktur (Shideler dan Kraybill, 2009; Ishise dan Sawada, 2009; Leonard dan Oliveira, 2008). Adanya faktor interdependensi sosial dan kelangkaan sumber daya membentuk suatu struktur insentif bagi komunitas atau kelompok pengguna untuk melakukan aksi bersama (*collective action*) dalam mengatasi masalah penyediaan infrastruktur (Magnani dan Struffi, 2009 dan Dhesi, 2000). Kondisi tersebut akan menggeser peran masyarakat dari obyek atau sasaran pembangunan “*me*” menjadi subyek atau pelaku pembangunan “*I*”, dan akan menumbuhkan perilaku masyarakat yang peduli, inisiatif, inovatif, kreatif, kerja keras dan terbuka. Meningkatnya partisipasi dan kemandirian masyarakat lokal pada proses pembangunan yang terbentuk secara meluas dengan didukung oleh kelembagaan yang efektif sangat potensial untuk memberikan kontribusi berharga di dalam pembangunan daerah dan nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat (Arsyad, 2010; Zainuri, 2010; dan Rohima, 2013).

Tingginya partisipasi masyarakat pada pembangunan infrastruktur akan mendorong tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat, terlebih jika didukung oleh kelembagaan yang memadai. Menurut North (1995) dalam Zainuri (2010) kinerja perekonomian hanya bisa lebih baik jika aspek kelembagaan berdinamika sesuai kebutuhan masyarakat, karena tanpa perkembangan kelembagaan tersebut, maka kebijakan ekonomi akan sulit untuk mampu menyelesaikan berbagai permasalahan yang sifatnya lokal. Walaupun secara umum pembangunan di Indonesia belum memiliki kelembagaan yang memadai, tetapi tidak demikian dengan kondisi

pembangunan infrastruktur yang terjadi di Kepulauan Sumenep Madura, khususnya di desa-desa dan pulau-pulau terpencil. Modal sosial masyarakat yang bersumber dari norma dan nilai-nilai agama (Islam) dan budaya (Suku Bugis dan Madura) telah mendorong masyarakat untuk memiliki rasionalitas yang cenderung *altruistik/simpatik* yang mendorong kerjasama kolektif *gotong royong* pada penyediaan dan penggunaan infrastruktur. Melalui institusi tersebut, masyarakat tidak sekedar berusaha memenuhi kebutuhan infrastruktur saja, tetapi juga kebutuhan lainnya. Dengan demikian, internalisasi norma dan nilai-nilai agama (Islam) dan budaya (Suku Bugis dan Madura) telah secara tidak sengaja atau secara alami telah terkonstruksi menjadi institusi lokal yang berfungsi untuk mengatasi masalah bersama yang dihadapi oleh masyarakat lokal, termasuk penyediaan infrastruktur. Beberapa infrastruktur yang disediakan secara kolektif atau perorangan oleh masyarakat kepulauan, antara lain: air bersih, listrik, transportasi darat, dan transportasi laut.

Dengan latar belakang tersebut maka dinamika pembangunan infrastruktur di Kepulauan Sumenep Madura yang terpencil merupakan isu strategis pembangunan ekonomi yang menarik untuk dianalisis.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Permasalahan umum yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana dinamika pembangunan infrastruktur di Wilayah Kepulauan Sumenep Madura yang terpencil. Permasalahan umum tersebut kemudian dirinci menjadi tiga masalah khusus, yaitu:

1. Bagaimana lingkaran keterbatasan infrastruktur di Kepulauan Sumenep Madura yang lokasinya terpencil?
2. Bagaimana moral hazard pada pembangunan infrastruktur di Kepulauan Sumenep Madura yang lokasinya terpencil?

3. Bagaimana peran kearifan lokal pada pembangunan infrastruktur di Kepulauan Sumenep Madura yang lokasinya terpencil?

### **1.3.Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah, tujuan umum penelitian ini adalah untuk mengungkap dinamika pembangunan infrastruktur di Wilayah Kepulauan Sumenep Madura dengan pendekatan partisipatif. Tujuan khusus yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mengungkap lingkaran keterbatasan infrastruktur di Kepulauan Sumenep Madura yang lokasinya terpencil
2. mengungkap moral hazard stake holder pada pembangunan infrastruktur di Kepulauan Sumenep Madura yang lokasinya terpencil
3. mengungkap peran kearifan lokal pada pembangunan infrastruktur di Kepulauan Sumenep Madura yang lokasinya terpencil

### **1.4.Manfaat Penelitian**

Penelitian ini telah menghasilkan sejumlah manfaat, baik dalam lingkup teoritis maupun praktis. Secara teoritis, manfaat penelitian ini adalah untuk menambah khasanah keilmuan dalam ilmu ekonomi pembangunan yang lebih holistik tentang dinamika pembangunan infrastruktur di Kepulauan Sumenep Madura yang lokasinya terpencil. Dengan lokasinya yang terpencil, dinamika pembangunan infrastruktur diwarnai dengan masalah lingkaran keterbatasan infrastruktur dan moral hazard. Pemerintah dan swasta yang kurang berfungsi dengan baik pada penyediaan infrastruktur di Kepulauan Sumenep yang terpencil telah mendorong berfungsinya modal sosial masyarakat lokal (kearifan lokal) untuk memfasilitasi tindakan kolektif *gotong royong* pada penyediaan infrastruktur secara mandiri oleh masyarakat.

Secara empirik penelitian ini dapat menjadi bahan rekomendasi bagi pemerintah dalam menyusun kebijakan pembangunan infrastruktur di kepulauan terpencil, khususnya di Kepulauan Sumenep Madura dengan memahami akar permasalahan yang sebenarnya dan memanfaatkan kearifal lokal (*local wisdom*) masyarakat sebagai solusi yang efektif untuk mendorong kemandirian dan partisipasi masyarakat. Kearifan lokal (*local wisdom*) masyarakat Kepulauan Sumenep Madura bersumber dari nilai-nilai positif norma agama (Islam) dan norma budaya (Suku Bugis dan Madura) yang *exist* dan berkembang di masyarakat seperti ajaran bersedekah dan beribadah secara berjamaah (kolektif), bekerjasama, tolong-menolong, solidaritas.