

ANALISIS KEBIJAKAN PEMBANGUNAN JEMBATAN LAYANG DI JALAN TEUKU UMAR KOTA BANDAR LAMPUNG DALAM PERSPEKTIF ETIKA KEBIJAKAN PUBLIK

Syarief Makhya
Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Lampung
symakhya@yahoo.com

ABSTRAK

Formulasi dan implementasi kebijakan publik tidak terbatas pada ketaatan terhadap aturan formal atau regulasi yang berlaku, tetapi juga harus sejalan dengan etika kebijakan publik. Etika kebijakan publik diperlukan untuk dijadikan sebagai referensi dan pedoman tentang apa yang dilakukan dalam menjalankan kebijakan dan sebagai standar penilaian terhadap perilaku pengambil kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik. Studi ini memfokuskan pada persoalan kebijakan pembangunan jalan layang di kawasan Mall Boemi Kedaton Jalan Teuku Umar Bandar Lampung dilihat dalam perspektif etika kebijakan.

Penelitian ini menggunakan disain penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan deskriptif analisis dengan tujuan untuk mengungkap dan menjelaskan relasi kewenangan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam penyelenggaraan pemerintahan dan menjelaskan fenomena implementasi kebijakan publik dalam perspektif etika kebijakan dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara dan dokumentasi.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa Persoalan kebijakan pembangunan jembatan layang di kawasan Mall Boemi Kedaton Jalan Teuku Umar Kota Bandar Lampung terjadi konflik kepentingan antara Pemerintah Provinsi Lampung dengan Pemerintah Kota Bandar Lampung yang bersumber bukan hanya masalah isu perizinan yang belum tuntas, rebusan pengalihan status jalan nasional, analisis dampak lalu lintas, dan keberlanjutan pembangunan jalan layang, tetapi karena pemahaman terhadap kepentingan umum (publik) cenderung masih didominasi oleh situasi lingkungan politik yang tidak bersandar pada persoalan etika kebijakan, sehingga kepentingan publik terpinggirkan oleh kepentingan politik.

Penyebab munculnya konflik kepentingan tersebut akibat terjadinya kebuntuan komunikasi antara Walikota Bandar Lampung dengan Gubernur Lampung dan terjadi proses pencitraan politik yang begitu kuat untuk persaingan pemilihan gubernur Lampung, yang berujung pada penghentian sementara kebijakan. Dalam perspektif ini, kebijakan pembangunan jalan layang sebagai sebuah persoalan kepentingan bersama (*common effort*) antara Kota Bandar Lampung dan Provinsi Lampung tidak bisa direalisasikan, karena kepentingan bersama tidak ditempatkan sebagai bagian dari etika konsekuensialisme, dan kecenderungan masih kuatnya tindakan atas dasar ketaatan terhadap aturan-aturan formal.

Kata Kunci : Kebijakan Publik, Etika Kebijakan, Kepentingan Bersama

PENDAHULUAN

Kenyataan menunjukkan bahwa di era pemerintahan daerah sekarang ini kebijakan pembangunan cenderung dipersepsikan oleh kepentingan kepala daerah. Kepala daerah memiliki tujuan politik tertentu yang secara formal dituangkan dalam dokumen perencanaan (RPJMD) yang berimplikasi menjadi keharusan untuk diimplementasikan. Gagasan kebijakan yang dituangkan dalam RPJMD itu di samping harus diimplementasikan juga menjadi salah

satu bentuk pertanggungjawaban moral pada rakyat, sebagai bentuk komitmen penyampaian visi, misi dan program yang telah disampaikan pada saat kampanye pilkada.

Pembangunan jembatan layang di Kota Bandar Lampung adalah salah satu komitmen politik Walikota Herman HN untuk memberikan salah satu solusi dalam mengatasi masalah kemacetan lalu lintas di Kota Bandar Lampung. Di periode pertama Herman HN menjabat sebagai Walikota Bandar Lampung (2010-2015) telah membangun beberapa jembatan layang sementara di periode ke dua Herman HN (2016-2021) juga akan membangun tiga jembatan layang. Di periode pertama, kebijakan Herman HN membangun jembatan layang tidak ada persoalan yang berarti; tidak ada penolakan dari masyarakat atau persoalan peizinan dari pemerintah pusat atau Pemerintah Provinsi Lampung.

Sementara pada pembangunan jalan layang di kawasan Mal Boemi Kedaton Jalan Teuku Umar terjadi konflik antara Walikota Herman HN dengan Gubernur Lampung Muhammad Ridho Ficardo. Konflik ini berakibat pembangunan jalan layang dihentikan sementara. Dilihat dalam perspektif studi etika kebijakan publik, konflik antar pejabat publik menarik untuk diteliti, konflik tersebut semestinya tidak terjadi karena secara substantif jembatan layang adalah salah satu bentuk kebijakan yang merefleksikan kepentingan publik sebagai salah satu solusi untuk mengatasi kemacetan lalu lintas di Kota Bandar Lampung, namun karena ada perbedaan kepentingan diantara kepala daerah tersebut, maka menjadi menarik untuk ditelaah.

Oleh karena itu, yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian mengapa terjadi konflik antara Walikota Herman HN dengan Gubernur Ridho Ficardo dalam kasus pembangunan jalan layang? Dan apakah implementasi kebijakan pembangunan jembatan layang sejalan dengan prinsip etika kebijakan publik? Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi penyebab terjadinya konflik kebijakan dan menganalisis dasar dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik khususnya dalam perspektif etika kebijakan.

Secara teoritis, Kebijakan publik sebagaimana didefinisikan oleh Dye (1976:1) yaitu "*whatever government choose to do or not to do*". Definisi tersebut, digambarkan secara lebih jelas oleh Anderson (1979: 3), yaitu "*A purposive course of action followed by an actor or set actors in dealing with a problem or matter of concern*".

Jadi, merujuk pada pendapat di atas, kebijakan publik dalam pengertian yang sangat umum sering dipahami sebagai bentuk tindakan yang dilakukan oleh lembaga resmi pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya. Pemahaman kebijakan tersebut merupakan pemahaman yang sifatnya yuridis formal dan prosedural. Artinya, kebijakan dibuat atas dasar kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dan secara prosedural diatur menurut mekanisme aturan-aturan formal. Tetapi, bagaimana sebuah gagasan kebijakan publik dimunculkan? siapa mengusulkan ide kebijakan? Bagaimana proses kebijakan itu dibuat dan untuk kepentingan siapa kebijakan itu dibuat, serta apakah kebijakan publik sudah mencerminkan kepentingan publik atau hanya sebatas kepentingan elit?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut, tidak bisa dijelaskan dari pemahaman kebijakan dalam pemahaman yuridis formal dan prosedural. Oleh sebab itu, dalam konteks memberi jawaban terhadap pertanyaan di atas, pemahaman makna kebijakan publik lebih ditekankan sebagai sebuah tindakan-tindakan politik. Sebagai sebuah tindakan politik, maka kebijakan baik dalam tataran proses pembuatannya akan dipengaruhi oleh berbagai sistem nilai dan kepentingan dari aktor-aktor yang dominan yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan tersebut.

Demikian halnya dalam proses implementasi kebijakan publik, implementasi bukan hanya sebatas persoalan tahapan-tahapan administrasi dan manajerial, tetapi juga implementasi kebijakan sarat dengan kepentingan politik (Wahab, 2008);. Menurut Hogood and Gunn (1986) —*there is no such thing as totality neutral analysis. Value are at the center*

of policy making. Artinya kebijakan publik selalu sarat dengan kepentingan tertentu atau kebijakan publik itu tidak bebas nilai. Oleh karena itu, baik dalam tataran formulasi maupun implementasi kebijakan publik, aspek etika kebijakan merupakan ukuran untuk menentukan baik-buruk atau benar-salah suatu tindakan pemerintah untuk mengarahkan kebijakan publik dalam menjalankan tanggungjawabnya dalam pelayanan publik.

Secara garis besar ada tiga pendekatan etika kebijakan yaitu — *consequentialism, deontological ethics, and virtue ethichs*. *Consequentialism emphasizes good results as the basis for evaluating human actions....Deontological ethics star from the premise that there are moral obligations or duties we ought to fulfill apart from consideration of consequences. In this sense the right takes priority over he good, or the end of action. ... Virtue ethics is the third major approach to ethics. Proponents view moral questions from the standpoint of the moral agents and focus on the sources of morality in their inner life and character (Slote, 1997, 177), (Sullivan and Segers, 310-311)*. Dalam kaitan dengan penelitian ini, konflik kepentingan antara Pemerintah Provinsi Lampung dengan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam kasus pembangunan jembatan layang di kawasan Mall Boemi Kedaton akan ditelaah dalam perspektif etika jabatan tersebut.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan jenis penelitian deskriptif-kualitatif. Studi ini dilakukan dengan pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan studi pemerintahan lokal dan kebijakan publik (*public policy*). Pengumpulan data dalam penelitian ini digunakan dua cara, yaitu pertama : wawancara mendalam (*in depth interview*), dokumentasi (*official and personal documentation*), dan observasi. Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Penentuan informan dilakukan dengan dengan cara *purposive sampling*. Penelitian ini dilakukan dalam pendekatan kasus. Pembangunan *flyover* (jembatan layang) Boemi Kedaton Jl Teuku Umar Bandar Lampung yang mulai dibangun pada tahun 2017 dipilih sebagai objek yang diteliti karena menimbulkan konflik antara Pemerintah Provinsi Lampung dengan Pemerintah Kota Bandar Lampung. Cara pandang dalam melakukan studi tesebut dilihat dari aspek etika kebijakan publik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Deskripsi Kebijakan Pembangunan Jalan Layang

Isu kemacetan lalu lintas di kota-kota di Indonesia, juga termasuk di Kota Bandar Lampung menjadi persoalan utama. Untuk memenuhi kepuasan masyarakat, kritik masyarakat dan keluhan masyarakat atas kemacetan lalu lintas tersebut maka harus dicari upaya pemecahannya, antara lain dengan memperlebar jalan, merekayasa lalu lintas, membuat jalan tol di tengah kota, membuat *underpass*, membuat *flyover* (jembatan layang), memprioritaskan transportasi publik, membangun *skytrain*, dsb.

Kemacetan lalu lintas di Kota Bandar Lampung dalam perkembangannya lima tahun terakhir ini yaitu sejak Herman HN menduduki jabatan Walikota Bandar Lampung diatasi antara lain dengan membangun jalan *flyover* (Jembatan layang), pelebaran sebgai besar jalan protokol, penataan trotoar, pelebaran *bugh* jalan, pengembangan moda angkutan umum (BRT). Khusus untuk pembangunan *flyover* sejak tahun 2015 sudah dibangun *flyover* Jl. Antasari, Jl. H. Djuanda, Sultan Agung, Jl. KiMaja dan Jl. RatudiBalau, Jl. Gajahmada Antasari, dan untuk tahun 2017 dibangun *flyover* jl Teuku Umar Mal Kedaton, *flyover*

Kemiling, flyover Kemiling, dan *flyover* jalan Pramuka (Bappeda Kota Bandar Lampung, 2017)

Upaya Walikota Herman HN membangun jembatan layang sebagai salah satu untuk mengatasi persoalan kemacetan lalu lintas merupakan program prioritas Walikota Herman HN. Program pembangunan *flyover* juga adalah salah satu bentuk kontrak politik Herman HN dengan rakyat Bandarlampung sebagai wujud tanggung jawab pemerintah mengatasi masalah kemacetan lalu lintas.

Program ini dalam perspektif kepentingan publik, merupakan kepentingan publik yang dipersepsikan oleh Herman HN sebagai kepala daerah. Ide ini diadopsi dari kota-kota besar sebagai jalan pintas untuk mengatasi kemacetan lalu lintas. Alternatif mengatasi kemacetan lalu lintas dengan menerapkan transportasi publik ternyata tidak cukup efektif, oleh karena itu pilihan dan argumen kebijakan membangun jembatan layang adalah argumen kebijakan yang didasarkan pada alasan-alasan yang rasional.

Program pembangunan jalan layang bersumber sepenuhnya dari dana pinjaman daerah PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI), lembaga pembiayaan infrastruktur di bawah koordinasi Kementerian Keuangan. Baik dari segi pembiayaan maupun dari aspek teknis pembangunan tidak ditemukan masalah yang berarti. Target penyelesaian pembangunan sekitar 6-8 bulan bisa diselesaikan dengan tepat waktu.

Kebijakan ini baik pada saat perumusan dan implementasi kebijakan lebih cenderung banyak yang memberikan dukungan daripada yang memberikan bantahan, sehingga dari aspek kelayakan politik maupun teknis tidak memungkinkan untuk implementasikan. Alasan yang tidak setuju dengan pembangunan *flyover* karena bisa berdampak mematikan perekonomian terutama yang berada di sekitar *flyover*.

b. Analisis Kebijakan Pembangunan Jalan Layang

1. Relasi Kewenangan Gubernur dan Walikota

Relasi kewenangan Gubernur dengan Bupati/Walikota akan berpengaruh terhadap kinerja dalam mengoptimalkan pencapaian pembangunan di Daerah. Oleh karena itu apabila ada potensi konflik antara Gubernur dengan Bupati/walikota maka implementasi kebijakan pembangunan akan terhambat bahkan sangat mungkin berpeluang untuk gagal.

Dalam konteks memahami relasi kewenangan antara Gubernur dengan Walikota akan terkait dengan —*transfer of political power* (Rondenelli, 1989). Menurut Madidick (2004, dalam Rondenelli, 1989) menjelaskan bahwa desentralisasi menyangkut proses dekonsentrasi dan devolusi. Dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Devolusi merupakan pemberian kekuasaan yang terkait dengan kewenangan local yang diberikan secara sah (DPD, 2011)

Dalam kaitan dengan kasus pembangunan Jalan Layang Boemi Kedaton Teuku Umar Bandar Lampung, implementasi relasi kewenangan antara Gubernur dengan Pemerintah Kota Bandar Lampung cenderung tidak mempunyai kekuatan memaksa. Kapasitas gubernur untuk mengevaluasi kebijakan Pemkot Bandar Lampung tidak mempunyai kekuatan otoritatif terhadap Pemerintah Kota Bandar Lampung untuk menyelesaikan masalah proyek pembangunan jembatan layang. Akhirnya, baik Gubernur maupun Walikota Bandar Lampung saling meloby dan mempengaruhi kementerian (pemerintah pusat) yaitu kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan untuk beradu argumen tentang pengalihan jalan nasional ke jalan Provinsi atau Jalan Kota Bandar Lampung.

Dalam perspektif ini, dari sudut penyelenggaraan pemerintahan relasi kewenangan antara Provinsi dengan Pemerintah Kota cenderung tidak efektif yang menimbulkan potensi konflik. Persoalan di Daerah yang seharusnya bisa diselesaikan secara internal antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kota ternyata harus melibatkan pemerintah pusat. Problem yang dihadapi berakar pada persoalan perebutan pelimpahan wewenang jalan nasional dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Kota Bandar Lampung yang ditujukan kepada Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Walikota Bandar Lampung tanggal 20 Februari 2017 nomor 620/139/III.03/2017 perihal Pelimpahan Wewenang Jalan Nasional yang ditujukan kepada Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, disampaikan bahwa dalam rangka meningkatkan pembangunan diperlukan perencanaan infrastruktur jalan yang membutuhkan pengelolaan administrasi jalan yang tepat, cepat, dan efisien. Berkenaan dengan hal tersebut di atas, Pemerintah Walikota Bandar Lampung memohon pelimpahan wewenang jalan nasional dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Kota Bandar Lampung untuk ruas jalan sebagai berikut : (1) Ruas Jalan Kartini sepanjang 0,19 Km; (2) Ruas Jalan Teuku Umar sepanjang 3,15 Km; dan (3) Ruas Jalan ZA Pagar Alam sepanjang 4,40 Km.

Sementara Gubernur Lampung melalui surat tanggal 3 April 2017 nomor 620/0735/V.03/2017 perihal Perubahan Fungsi dan Status Jalan Nasional menjadi Status Jalan Provinsi yang ditujukan kepada Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, menyampaikan bahwa jalan nasional yang berada di Kota Bandar Lampung merupakan akses utama yang digunakan masyarakat Provinsi Lampung. Untuk mempermudah penyelenggaraan jalan, Pemerintah Provinsi Lampung mengusulkan pengalihan status ruas jalan nasional menjadi jalan provinsi di Kota Bandar Lampung sebagaimana tercantum dalam Tabel 1. (Pemkot Bandar Lampung, Telaah Pelimpahan Jalan Nasional di Bandar Lampung, 2017)

Tabel 1. Usul Perubahan Fungsi dan Status Ruas Jalan Nasional di Kota Bandar Lampung oleh Gubernur Lampung

No.	No. Ruas	Nama Ruas	Panjang (Km)
1	_021	SIMPANG TANJUNGGARANG – TANJUNGGARANG	7.51
2	_022.11	JLN. MALAHAYATI (B. LAMPUNG)	1.36
3	_022.12	JLN. TENGIRI (B. LAMPUNG)	0.38
4	_023.11SP.	TELUK BETUNG – SP. PELABUHAN PANJANG (B.5.98 LAMPUNG)	
5	_023.12SP.	PELABUHAN PANJANG – KM.10	2.21
6	_023.13JLN.	TELUK AMBON (B. LAMPUNG)	0.30
7	_034.11JLN.	IMAM BONJOL (B. LAMPUNG)	6.37
8	_034.12JLN.	KARTINI 9B. LAMPUNG)	1.32
9	_034.13JLN.	MONGINSIDI (B. LAMPUNG)	3.25
		Total	28.68

Sumber : Pemerintah Kota Bandar Lampung, 2017

Berdasarkan data tersebut menunjukkan bahwa ada konflik kepentingan antara Gubernur dengan Pemerintah Kota yang tidak bisa diselesaikan di internal Lampung. Fenomena kasus kebijakan pembangunan *flyover* di kawasan antara Jl Teuku Umar dan Jalan ZA Pagar Alam di Bandar Lampung bukan pada persoalan substansi tapi lebih pada persoalan proses. Secara substansi baik Pemkot maupun Provinsi Lampung bertujuan untuk mempermudah mempercepat penyelenggaraan jalan, dengan cara pelimpahan jalan nasional ke jalan Daerah. Namun, dari aspek proses, prosedur teknis birokrasi tidak ada koordinasi dan komunikasi

yang memungkinkan tidak terjadi perebutan pengalihan jalan nasional ke jalan daerah (provinsi atau kota).

Secara teknis, Pemerintah Provinsi Lampung meminta menghentikan pembangunan *fly over Mall* Boemi Kedaton karena Pembangunan *flyover* Boemi Kedaton tidak bisa dilanjutkan karena belum ada kajian teknisnya yang menjadi dasar pembangunan. Posisi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk mengevaluasi kabupaten/kota (Kupas Tuntas, <https://kupastuntas.co/kota-bandar-lampung/2017-06/gubernur-lampung-kebijakan-herman-hn-bebani-keuangan-pem>). Namun problem teknis tersebut mengalami jalan buntu karena tidak ada titik temu untuk menyelesaikan masalah tersebut.

Persoalan lain selain problem teknis yang menjadi perdebatan antara Pemerintah Provinsi Lampung dengan Pemerintah Kota Bandar Lampung (lihat tabel 2)

Tabel 2 Argumen Kebijakan Antara Gubernur Lampung dan Walikota Bandar Lampung

No	Perdebatan Pembangunan Jalan Layang	Argumen Kebijakan Gubernur	Argumen Walikota Lampung	Kebijakan Bandar
1	Pengalihan Status Jalan Nasional	Harus dialihkan jadi Jalan Provinsi karena jalan nasional merupakan akses utama yang digunakan masyarakat Lampung	Pengalihan jalan nasional harus ke kota Bandar Lampung karena jalan nasional tersebut menghubungkan ke pusat-pusat kegiatan di kota Bandar Lampung	
2	Perizinan	Tidak memiliki izin	Sudah ada izin dari pihak-pihak terkait	
3	Andalin (Analisis Dampak Lalu Lintas)	Belum ada rekomendasi dari Kementerian Perhubungan	Sudah ada izin dari Balai Besar Jalan dan Jembatan Nasional (BBPJN) V	
4	Keberlanjutan Pembangunan <i>flyover</i>	Penghentian Sementara disulkan Pemrov Lampung ke Kementerian Perhubungan	yang Pembangunan harus jalan terus karena sudah memenuhi persyaratan	

Sumber : data diolah dari berbagai sumber media masa, 2017

2. Etika Kebijakan Publik

Perebutan pengalihan jalan, dari aspek politik kebijakan publik terjadi konflik kepentingan antara pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kota Bandar Lampung yang substansinya adalah bukan hanya sebatas pada persoalan prosedur teknis birokrasi, tetapi juga disebabkan karena persaingan elit kekuasaan. Hermaan HN dan Ridho Ficardo pada pilgub Lampung Tahun 2004 bersaing ketat untuk berebut menjadi Gubernur Lampung. Hasil pilgub pada waktu itu, Ridho Ficardo terpilih menjadi gubernur Lampung, sementara Herman HN berada pada posisi nomor dua.

Pada pilgub Lampung 2018 kedua orang tersebut juga menjadi balongub Lampung. Dalam konteks wacana pilgub Lampung, rebutan pengaruh dan pencitraan kepada masyarakat Lampung tak bisa dihindari.

Jika ditilik dari aspek etika kebijakan publik, pembangunan jembatan layang Mall Boemi Kedaton di Jalan Teuku Umar seharusnya mempertimbangkan aspek etika kebijakan. Pertimbangan etika dalam pembangunan jembatan layang tersebut antara lain : (a) pembangunan jembatan layang adalah salah satu upaya untuk mengatasi kemacetan lalu lintas di Kota Bandar Lampung, sehingga substansi kepentingan publiknya memiliki dasar argument kebijakan. (b) pembangunan jalan layang adalah komitmen politik Walikota Herman HN sebagai salah satu kontrak politik dengan rakyat, selain pelayanan kesehatan gratis dan pendidikan gratis (c) pembangunan jalan layang Mall Boemi Kedaton memperoleh legitimasi dari masyarakat Kota Bandar Lampung, karena tidak ada unsur penolakan atau ketidaksetujuan atas pembangunan jalan layang tersebut, bahkan pembangunan jalan layang memenuhi prosedur formal musrenbang karena dilegitimasi mulai dari musrenbang kelurahan sampai pada musrenbang di pemkot Bandar Lampung

Berdasarkan alasan tersebut maka pembangunan jalan layang yang dilakukan oleh Walikota Herman HN dari aspek etika kebijakan menjadi bagian dari aspek etika konsekuensekusime karena dari aspek tindakan memiliki argumen moral yaitu memberikan kebaikan untuk kepentingan masyarakat luas. Pembangunan jalan layang juga menjadi bagian dari *rule consequentialism* karena kebijakan pembangunan *flyover* hanya dibenarkan kalau sejalan dengan seperangkat aturan atau norma, hukum yang melatarinya.

Namun, karena pembangunan jalan layang tersebut berada dalam status jalan nasional maka pemerintah Provinsi Lampung menggugat, tidak hanya dari aspek perizinan tetapi juga dari aspek kelayakannya. Dalam pandangan Gubernur Lampung Ridho Ficardo, tuntutan terhadap ketidaksetujuan terhadap pembangunan jalan layang *flyover* Bumi Kedaton aspek legalitas dan kelayakan menjadi prinsip yang harus dipenuhi, sehingga aspek etika legalitas formal jadi acuan utamanya.

Fenomena tidak ada titik temu dalam penerapan standar etika kebijakan antara Gubernur dengan Walikota Bandar Lampung dalam kasus pembangunan jalan layang Boemi Kedaton memperlihatkan bahwa ada persoalan faktor lingkungan politik yang mengkondisikan tidak ada pemahaman yang sama mengenai etika implementasi kebijakan. Lingkungan politik yang dimaksud yaitu : (a) secara struktural Gubernur masih dipahami bukan sebagai atasan langsung Walikota sehingga tidak memiliki kekuatan otoritatif dalam mendisiplinkan ketaatan terhadap pemerintah yang lebih atas (Gubernur); (b) dalam perspektif politik, Muhammad Ridho Ficardo sebagai Gubernur Lampung dan Herman HN sebagai Walikota Bandar Lampung dalam posisi sedang melakukan persaingan politik pilgub Lampung, sehingga segala kebijakan yang dilakukan oleh Walikota Bandar Lampung, tidak hanya masalah pembangunan jalan layang Boemi Kedaton, tetapi juga masalah pendidikan gratis menjadi masalah yang sempat dipertanyakan dan dimasalahkan oleh Pemprov Lampung, kasus rekayasa jalan di Tugu Juang, pengelolaan SMK 9, pengelolaan stadion pahoman, dan pengesahan APBD 2017 yang dipangkas oleh pemerintah Provinsi ([http://Lampung Tribunes.com](http://Lampung.Tribunes.com). kisruh *flyover*, diakses tanggal 29 Agustus 2017) (c) Komunikasi dan Koordinasi Pemprov Lampung dengan Pemkot Bandarlampung dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan tidak efektif karena tidak mampu menyelesaikan masalah; (d) penyelenggaraan pemerintahan masih dominan dilakukan dalam cara pandang pembagian kewenangan yang berakibat masalah publik tidak ditempatkan sebagai masalah bersama yang bisa diselesaikan secara bersama-sama.

Konskuensi lingkungan politik tersebut menyebabkan formulasi dan implementasi kebijakan masih bersandar pada aspek legalitas formal dan masalah publik cenderung dipersepsikan sebagai persoalan kewenangan. Akibatnya, ketidakselarasan antara pihak provinsi dengan pihak pemkot tentang siapa yang berhak mengatur masalah implementasi pembangunan jalan layang Mal Boemi Kedaton Bandar Lampung masing-masing pihak

merasa mempunyai hak menerjemahkan dan mengimplementasikan regulasi perizinan dan kelayakan tekni pembangunan jalan layang Boemi Kedaton Bandar Lampung. Persoalan tersebut memuncak karena kedua-duanya bersikeras mempertahankan prinsipnya, bahwa merekalah yang benar-benar berhak untuk mengatur dan mempunyai kewenangan dalam pelaksanaan pembangunan jalan. Inilah yang menimbulkan perbedaan kepentingan.

KESIMPULAN DAN SARAN

a. Kesimpulan

Kesimpulan penelitian ini yaitu :

1. Implementasi kebijakan pembangunan jalan layang *flyover* Mal Boemi Kedaton Jl. Teku Umar Bandar Lampung, bukan sekedar persoalan administrasi perizinan atau status pengalihan jl nasional ke jalan provinsi atau kota Bandar Lampung, tetapi sudah masuk dalam wilayah politik. Latar belakang ke dua kepala daerah yang sebelumnya bersaing dalam pilgub Lampung dan juga pada Pilgub Lampung 2018 akan berkompetisi lagi ikut mempengaruhi implementasi kebijakan pembangunan jalan layang tersebut
2. Akibat dari latar belakang pengaruh lingkungan politik tersebut menimbulkan konflik kepentingan antara Gubernur Lampung dengan Walikota Bandar Lampung. Implikasinya relasi kewenangan gubernur dengan walikota menjadi tidak efektif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan; akibatnya baik Gubernur maupun Walikota Bandar Lampung berebut pengaruh dengan kementerian Pekerjaan Umum untuk saling mengklaim masalah legalitas formal dalam kasus pembangunan jalayang Mall Boemi Kedaton, Bandar Lampung
3. Kepentingan bersama sebagai standar untuk memecahkan masalah bersama tidak dijadikan rujukan dalam proses pengambilan keputusan. Kuatnya pendekatan kewenangan dan legalitas formal dalam proses penyelenggaraan pemerintahan berakibat etika konsekuensialisme tidak dijadikan standar moral untuk mengambil tindakan dalam kebijakan publik.

b. Saran

1. Saatnya baik pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kota menerapkan konsep kepentingan bersama sebagai salah satu cara untuk menyelesaikan masalah publik. Pendekatan kewenangan atau legalitas formal dalam urusan pemerintahan tidak cukup efektif ketika masalah publik itu bersentuhan antar Daerah atau antara pemerintah Kota dengan Pemerintah Provinsi. Persoalan tersebut juga dipicu oleh tidak ada batas-batas yang jelas antara urusan administrasi dengan urusan politik; dengan lingkungan politik yang kuat, campur tangan politik akan semakin kuat mempengaruhi proses administrasi pemerintahan.
2. Proses formulai dan implementasi kebijakan harus mempertimbangan faktor etika kebijakan publik agar tindakan yang dilakukan oleh pemerintah memasukan argumen moral sebagai acun untuk memberikan kebaikan dalam proses pengambilan keputusan

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E, 1979. *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Dye, Thomas. 1976. *Policy Analysis*. Alabama :University of Alabama Press.
- Hogwood, Brian W and Lewis A. Gunn. 1986. *Policy Analysis for The Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Miles, Matthew B. dan Huberman, A.Michel. 2007. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI-Press.
- Rondenelli, D.A. 1989. *Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political Economy Framework, Development and Change, Vol 21*
- Sullivan, Eileen, and Segers Marry. *Ethical Issues and Public Policy*, dalam Fischer, Frank., Miller, Geral J, and Sidney Mara S. Hand Book of Public Policy Analysis, Theory, Politics and Methods. CRC Press : USA, 2007, P 309-325
- Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Daerah republic Indonesia. *Desain Pola Hubungan Kewenangan Kabupaten/Kota Dengan Provinsi*. DPD RI. Jakarta. 2011
- Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UMM Press.
- Dokumen Lain :**
- Pemerintah Kota Bandar Lampung, *Telaahan Tentang Pelimpahan Wewenang Jalan Nasional di Kota Bandar Lampung*, Bandar Lampung Th 2017.
- <http://LampungTribunes.com>. *kisruh flyover*, diakses tanggal 29 Agustus 2017
- Kupas Tuntas, <https://kupastuntas.co/kota-bandar-lampung/2017-06/gubernur-lampung-kebijakan-herman-hn-bebani-keuangan-pem>, diakses tanggal 4 Oktober 2017