

# Jurnal Agregasi

**Aksi Reformasi Government dalam Demokrasi**

Volume 5 / Nomor 2 / Tahun 2017 / Hal. 116 - 232

**Analisis atas Program Aksi dalam Implementasi Kebijakan Informasi Publik pada  
Pemerintah Provinsi Jawa Barat**  
*Diah Fatma Sjoraida, Awing Asmawi, Rully Khairul Anwar*

**Analisa Kritis Atas Motif Policy Community dalam Kolaborasi (Studi Kasus  
Kebijakan Pemindahan Pusat Pemerintahan Provinsi Lampung)**  
*Maulana Mukhlis*

**Inovasi Peningkatan Sumber Daya Manusia Bagi Perangkat Desa di Desa  
Bendungan Kecamatan Wates Kabupaten Kulon Progo**  
*Muhammad Eko Atmojo, Umy Zakiya, Helen Dian Fridayani*

**Pengelolaan Pemerintah dalam Pengaturan Pulau – Pulau Kecil Terluar  
Indonesia**  
*Samugyo Ibnu Redjo, Hasim As'ari*

**Fenomena Pemasaran Politik**  
*Suwandi Sumartias, Santi Susanti*

**Pemilu dan Urgenitas Pendidikan Politik Masyarakat dalam  
Mewujudkan Pemerintahan yang Baik**  
*Triono*

**PRODI ILMU PEMERINTAHAN  
FISIP UNIKOM**

**p-ISSN : 2337-5299  
e-ISSN : 2579-3047**

# **JURNAL AGREGASI**

Merupakan Jurnal Ilmiah berkala yang diterbitkan oleh Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Unikom. Jurnal ini memuat berbagai hasil penelitian, konsep atau gagasan pemikiran yang terkait dengan reformasi pemerintahan.

## **DEWAN REDAKSI**

### **Pembina :**

#### **Dekan FISIP Unikom**

Prof. Dr. Samugyo Ibnu Redjo, Drs., MA.

### **Penanggung jawab :**

#### **Kaprodi Ilmu Pemerintahan Unikom**

Dr. Dewi Kurniasih, S.IP., M.Si.

### **Ketua :**

Nia Karniawati, S.IP.,M.Si.

### **Mitra Bestari :**

Prof. Dr. Samugyo Ibnu Redjo, Drs.,MA

Prof. Dr. H. Utang Suwaryo, Drs., MA.

Prof. Dr. Cecep Darmawan, S.IP., M.Si.

### **Tim Editing :**

Dr. Poni Sukaesih K, S.IP.,M.Si.

Tatik Rohmawati, S.IP.,M.Si.

Tatik Fidowaty, S.IP.,M.Si.

Rino Adibowo, S.IP.,M.I.POL

### **Sekretariat :**

Airinawati, A.Md.

### **Alamat Redaksi :**

#### **Prodi Ilmu Pemerintahan Unikom**

Jl. Dipati Ukur 112-114 Bandung 40132

Telp. 022.2533676 Fax. 022.2506577

OJS : <http://ojs.unikom.ac.id/index.php/agregasi>

Web : <http://jurnalagregasi.ip.unikom.ac.id>

Email : [jurnalagregasi@email.unikom.ac.id](mailto:jurnalagregasi@email.unikom.ac.id)

# KATA PENGANTAR

*Ass. Wr. Wb.*

*Alhamdulillah*, Puji dan Syukur Kita Panjatkan kehadiran *Illahi Robbi*, atas berkah dan rahmatNya, Jurnal Agregasi Volume 5 Nomor 2 Tahun 2017 dapat kami terbitkan. Jurnal ini merupakan karya ilmiah dari Dosen Ilmu Pemerintahan FISIP Unikom dan Kontributor lain di luar lingkungan Ilmu Pemerintahan FISIP Unikom yang terdiri dari para dosen, pakar maupun praktisi di bidang Pemerintahan.

Dalam Jurnal Agregasi Volume 5 Nomor 2 ini terdapat enam tulisan. Tulisan tersebut merupakan karya ilmiah dari Diah Fatma Sjoraida dkk dari Unpad Bandung, Maulana Mukhlis dari Unila Lampung, Muhammad Eko Atmojo dkk dari UMY Yogyakarta, Samugyo Ibnu Redjo dkk dari Unpad Bandung, Suwandi Sumartias dkk dari Unpad Bandung, dan Triono dari UMPTB Tulang Bawang. Kepada yang telah berkontribusi memberikan tulisan kami haturkan banyak terima kasih.

Besar harapan kami, karya ilmiah yang terdapat dalam jurnal ini dapat memberikan banyak manfaatnya. Sekian dan terima kasih.

*Wss. Wr. Wb.*

Bandung, November 2017

# Jurnal Agregasi

## Aksi Reformasi Government dalam Demokrasi

Vol. 5 /No. 2/Tahun 2017 / Hal. 116-232

### DAFTAR ISI

DEWAN REDAKSI .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	iii
Analisis atas Program Aksi dalam Implementasi Kebijakan Informasi Publik pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat Oleh : Diah Fatma Sjoraida, Awing Asmawi, Rully Khairul Anwar	116 – 134
Analisa Kritis Atas Motif <i>Policy Community</i> dalam Kolaborasi (Studi Kasus Kebijakan Pemindahan Pusat Pemerintahan Provinsi Lampung) Oleh : Maulana Mukhlis	135 - 157
Inovasi Peningkatan Sumber Daya Manusia Bagi Perangkat Desa di Desa Bendungan Kecamatan Wates Kabupaten Kulon Progo Oleh : Muhammad Eko Atmojo, Umy Zakiya, Helen Dian Fridayani	158 – 173
Pengelolaan Pemerintah dalam Pengaturan Pulau – Pulau Kecil Terluar Indonesia Oleh : Samugyo Ibnu Redjo, Hasim As'ari	174 – 201
Fenomena Pemasaran Politik Oleh : Suwandi Sumartias, Santi Susanti	202 – 213
Pemilu dan Urgenitas Pendidikan Politik Masyarakat dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik Oleh : Triono	214 - 232

**ANALISA KRITIS ATAS MOTIF *POLICY COMMUNITY*  
DALAM KOLABORASI  
(Studi Kasus Kebijakan Pemindahan Pusat Pemerintahan  
Provinsi Lampung)**

**Maulana Mukhlis<sup>1</sup>**  
*maulanamukhlis1978@gmail.com*

**ABSTRAK**

Diskursus kontemporer menunjukkan bahwa *collaborative governance* (kolaborasi pemerintahan) merupakan strategi ideal dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan dinamika kebijakan publik. Beragam elemen penting yang melekat di dalamnya telah menjadikan pendekatan ini dipakai oleh banyak pemerintah daerah dalam menimplementasikan kebijakan dengan harapan mendapatkan hasil yang lebih baik. Provinsi Lampung menggunakan pendekatan *collaborative governance* dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan sejak tahun 2007 namun ternyata terhenti di tengah jalan. Ironisnya, para aktor (*policy community*) yang sejak awal berkonsensus untuk berkolaborasi tidak melakukan reaksi apapun ketika salah satu pihak membatalkan konsensus itu. Teori *collaborative governance* yang oleh para pendukungnya digadang-gadang selalu berimplikasi positif terhadap keberhasilan sebuah kebijakan nyatanya tidak selalu benar. Analisis kritis dalam artikel ini menunjukkan bahwa para aktor (*kolaborator*), meskipun akhirnya berkonsensus terhadap tujuan bersama, sesungguhnya juga tetap memiliki motif tersembunyi (*self-interest* nya) masing-masing. Pendekatan *rational choice* akan mengawal riset ini untuk mengungkap motif kolaborasi dari para aktor sebagai *policy community*.

**Kata Kunci:** Komunitas Kebijakan, Kolaborasi Pemerintahan, Pusat Pemerintahan.

**PENDAHULUAN**

**Latar Belakang**

Dalam perkembangan tata kelola pemerintahan, pendekatan *collaborative governance* menjadi *trend* dan fenomena yang menarik diteliti dan dikaji. *Collaborative governance* hadir layaknya “obat” yang mampu menyembuhkan berbagai patologi kebijakan, baik dari sisi politisasi regulasi, pembengkakan anggaran, maupun kegagalan implementasi kebijakan (Ansell dan Gash, 2007:544). *Collaborative governance* juga disebut sebagai *adaptive management* untuk menjamin keterlaksanaan sebuah program (Kallis, Kiparsky, & Norgaard,

---

<sup>1</sup> Dosen FISIP Universitas Lampung dan Mahasiswa S-3 FISIP Universitas Padjadjaran Bandung

2009:631), sedangkan Sorensen dan Torfing (2012:1) menempatkan *collaborative governance* sebagai ide baru dan inovasi praktis sebagai kekuatan dalam implementasi sektor publik dan *trigger* bagi proses pengambilan kebijakan yang lebih baik.

Di Indonesia, *collaborative governance* melahirkan antusiasme baru disebabkan oleh pengalaman sejarah dalam tata kelola pemerintahan semasa Orde Baru. Beberapa ciri yang mengemuka dalam masa itu diantaranya adalah dominannya peran negara, kurangnya kemauan pemerintah untuk melibatkan aktor di luar negara, serta pola pembangunan yang sentralistis dan *top down*. Dalam perjalanannya, pola-pola tersebut ditambah dengan kegagalan pemerintah dalam mengantisipasi pergeseran atau perubahan lingkungan kebijakan kemudian turut berpengaruh sebagai salah satu penyebab runtuhnya rezim Soeharto pada tahun 1998. Oleh karena itu anjuran untuk melibatkan multipihak (pemerintah, swasta dan masyarakat) dalam manajemen pemerintahan dan kebijakan publik dan inisiasi pemerintahan berpola *collaborative governance* diyakini akan terus berkembang di berbagai daerah seiring dengan adanya agenda otonomi daerah.

Popularitas *collaborative governance* telah menarik minat banyak pemerintah daerah untuk menggunakannya; salah satunya Pemerintah Provinsi Lampung. Sejak tahun 2007, Pemprov Lampung bereksperimen menggunakan pendekatan *collaborative governance* dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan provinsi dari Kota Bandar Lampung (saat ini) ke sebuah lokasi terpadu di Kabupaten Lampung Selatan dengan membangun sebuah kota baru (*Lampung New City*).

Mengacu pada kriteria dari Ansell dan Gash (2007:544), penggunaan pendekatan *collaborative governance* dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung ditandai dengan adanya pelibatan *multistakeholders* secara formal, pengakomodasian kepentingan para pihak, serta adanya konsensus untuk berkolaborasi. Pada ciri yang pertama, telah dibentuk forum resmi bernama Badan Pengelola Kawasan Kota Baru Lampung yang keanggotaannya terdiri atas berbagai *stakeholders*. Ciri kedua ditandai adanya pembagian peran yang diatur dalam dokumen rencana induk (*master plan*) yang telah disusun dan telah mengakomodasi berbagai kepentingan. Ciri ketiga, dalam

upaya menjamin keberlangsungan konsensus yang sudah terbangun antar *stakeholders* sehingga tujuan pemindahan pusat pemerintahan dapat tercapai telah disahkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pembangunan Kota Baru Lampung sebagai payung hukum kesinambungan kebijakan.

Namun dalam perkembangannya, kebijakan yang mulai dirancang pada 2007 dan sejak 2010 mulai diimplementasikan di bawah Gubernur Sjachroedin ZP terpaksa terhenti di tengah jalan. Tahun 2014 ketika terjadi pergantian gubernur Lampung dari Sjachroedin ZP kepada M. Ridho Ficardo, gubernur baru langsung menghentikan proyek pembangunan Kota Baru Lampung untuk jangka waktu yang belum dipastikan. Sampai saat ini (tahun 2016) beberapa bangunan di kota baru Lampung mangkrak, padahal dana yang digelontorkan oleh Pemprov Lampung sudah mencapai hampir Rp. 600 miliar. Alasan penghentiannya karena tidak ada dana dan belum dianggap prioritas dibanding kebutuhan mendesak lainnya terutama sektor infrastruktur jalan provinsi yang 60% nya rusak. Alasan ketiadaan dana tersebut didukung laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas laporan keuangan Pemerintah Provinsi Lampung tahun 2013 yang menyatakan bahwa pemerintah provinsi memiliki utang dana bagi hasil pajak ke pemerintah kabupaten/kota sebesar Rp. 604,995 milyar yang harus segera dibayarkan.

### **Rumusan Masalah**

*Problem statement* dalam penelitian ini adalah bahwa pendekatan *collaborative governance* yang digadang sebagai pendekatan ideal dalam implementasi kebijakan publik yang berdimensi panjang sehingga tak lekang oleh pergantian kekuasaan, nyatanya tidak selamanya benar; minimal dalam kasus penghentian kebijakan pemindahan pusat pemerintahan di Provinsi Lampung. Ikhtiar para kolaborator (*policy community*) untuk melegalkan konsensus mereka dalam sebuah produk hukum daerah-pun (Perda No. 2 Tahun 2013) tak cukup menjamin bahwa konsensus tersebut dapat berkelanjutan (berkesinambungan) atau terbebas dari dampak pergantian kekuasaan. Ironisnya, para aktor (*policy community*) yang sejak awal berkonsensus untuk berkolaborasi juga tidak

melakukan reaksi apapun ketika salah satu pihak (gubernur) membatalkan konsensus dengan menghentikan kebijakan itu.

Oleh karena itu, dengan asumsi bahwa pada dasarnya semua individu dalam mengambil keputusan didasarkan atas keuntungan yang akan diperolehnya, maka *research question* dalam penelitian ini adalah motif apa yang melatarbelakangi pilihan para kolaborator sehingga mau berkonsensus serta motif apa yang melatarbelakangi ketiadaan sikap para kolaborator lain ketika konsensus tersebut terciderai oleh salah satu pihak yang berkonsensus?

### **Tujuan dan Kegunaan**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui (1) motif atau kepentingan para kolaborator dalam berkonsensus, (2) bagaimana konsensus dapat tercapai ketika motif dari para kolaborator berbeda dan/atau beragam, serta (3) motif dari para kolaborator yang membiarkan atau tidak mengambil sikap apapun ketika terdapat pencideraan terhadap konsensus yang sudah dibangun. Kegunaan penelitian ini secara teoritis adalah untuk memberikan kontribusi pada aspek kepekaan teoritis *collaborative governance* terhadap motif dari para kolaborator, karena selama ini *collaborative governance* hanya dianggap sebagai sebuah proses pencapaian konsensus melalui serangkaian prosedur formal tanpa mempertimbangkan adanya watak politis dari para kolaborator. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan memberikan landasan bagi para pihak untuk menggunakan pendekatan *collaborative governance* dalam implementasi kebijakan publik; serta kesadarannya untuk mempertimbangkan adanya motif dalam berkolaborasi.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **Rasionalitas Kolaborasi Dalam Kebijakan**

Secara konseptual, kebijakan pemindahan pusat pemerintahan sangat relevan dilakukan dengan didasarkan pada adanya ketidakmampuan kota (secara lingkungan fisik perkotaan) dalam memenuhi kebutuhan warganya maupun kemampuan pemerintah kota dalam menjalankan pelayanan kepada masyarakat secara optimal. Menurut Sadyohutomo (2009:123) lokasi perkantoran pada

kawasan terpadu akan berpengaruh terhadap tingkat kemudahan masyarakat untuk memperoleh pelayanan umum sebagai tolak ukur pemerintahan yang baik. Dalam kaitan dengan konsep *reinventing government*, kebijakan pemindahan pusat pemerintahan juga merupakan salah satu upaya antisipasi pemerintah untuk mengurangi adanya tekanan sebelum tekanan (masalah) perkotaan semakin besar dan kritis di kemudian hari. Hal ini sejalan dengan konsep *anticipatory government (prevention rather than cure)* dari David Osborne dan Ted Gaebler (1996:7). Atas dasar itu, kebijakan pemindahan pusat pemerintahan di Provinsi Lampung, dalam perspektif kebijakan adalah merupakan kebijakan yang rasional untuk dilakukan.

Terkait dengan kebijakan pemindahan pusat pemerintahan dengan membangun sebuah kota baru tentu pemerintah tidak bisa hanya mengandalkan pada kapasitas internal yang dimiliki. Terlebih dalam jangka panjang, kota baru tersebut bukan hanya memainkan fungsi sebagai pusat pemerintahan namun juga akan menjadi pusat kegiatan ekonomi, sosial, dan sebagainya sehingga tanggung jawab implementasi bukan hanya merupakan ranah pemerintah semata. Adanya fakta keterbatasan kemampuan, sumberdaya, maupun jaringan yang menjadi faktor pendukung terlaksananya suatu kebijakan seharusnya mendorong pemerintah untuk melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, baik dengan sesama pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat, dan komunitas masyarakat sipil sehingga dapat terjalin kerjasama kolaboratif dalam mencapai tujuan program atau kebijakan (Purwanti, 2016:174). Oleh karena itu, pilihan untuk menggunakan pendekatan *collaborative governance* dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung adalah merupakan pilihan yang tepat.

### **Komunitas Kebijakan**

Sebagai wujud respon intelektual, gagasan komunitas kebijakan turut diperkuat kedudukannya oleh pandangan pluralisme dan korporatisme dalam literatur kebijakan publik. Tepatnya dapat dikatakan bahwa komunitas kebijakan membangun basis argumentasinya diatas anomali-anomali kedua tradisi berpikir itu sekaligus berusaha menertibkannya. Menggunakan pluralisme dan korporatisme sebagai pijakannya, pemerintahan yang terekspresikan dalam produk kebijakan publik. Ini tidak berarti bahwa perspektif-perspektif tersebut sama sekali tidak

berguna. Komunitas kebijakan lebih merupakan cara pandang alternatif yang mampu (minimal dalam pandangan para pendukungnya) merefleksikan dinamika kebijakan publik yang kian hari kian kompleks ketimbang sebagai pengganti dari perspektif-perspektif sebelumnya. Dengan similaritas pemahaman seperti ini, komunitas kebijakan memainkan beberapa peran vital dalam mengawal dinamika kebijakan publik (Lipson, 1984 dalam Asworo, 2015:19).

Komunitas kebijakan memiliki beberapa karakter tipikal berikut :1) memiliki keanggotaan yang terbatas dengan latar belakang kepentingan tertentu yang terkadang secara sadar atau tidak sadar dapat mengeksklusi kelompok lain; 2) memiliki nilai bersama; 3) berinteraksi secara periodik; 4) adanya pertukaran sumber daya yang dikelola oleh para pemimpinnya; dan 5) adanya keseimbangan kekuasaan relatif di antara para anggotanya.

Berdasarkan tipikal komunitas kebijakan dengan disandingkan dengan konsep *collaborative governance* secara umum tidak terdapat perbedaan berarti. Secara umum keduanya memiliki karakteristik yang sama yakni adanya keterlibatan para pemangku kepentingan, adanya nilai (tujuan) bersama yang diperjuangkan sebagai sebuah konsensus, serta keseimbangan peran dan kekuasaan dari para kolaborator. Meski demikian, konsep komunitas komunitas lebih berdimensi sebagai wadah bersama (kolektif). *Collaborative governance* yang dapat dimaknai sebagai sebuah proses yang terlembaga dalam forum khusus pada akhirnya akan sangat berpengaruh terhadap keberadaan dan keberlangsungan komunitas kebijakan dalam jangka panjang. Oleh karena itu, yang dimaksud komunitas kebijakan dalam penelitian ini adalah para pihak yang bersepakat untuk berkolaborasi (kolaborator); sehingga penulisan komunitas kebijakan dalam tulisan ini adalah sama dengan ketika terdapat istilah kolaborator, dan juga aktor.

### **Teori Pilihan Rasional**

Teori pilihan rasional adalah sebuah konsep yang menjelaskan bagaimana memilih tindakan yang dapat memaksimalkan kegunaan atau yang dapat memuaskan keinginan dan kebutuhan mereka atau dengan kata lain memaksimalkan keuntungan dan meminimalisir biaya. Meskipun teori ini berakar pada ilmu ekonomi, namun dalam perkembangannya teori ini dapat digunakan

untuk menjelaskan fenomena yang terjadi pada berbagai macam disiplin ilmu termasuk di dalamnya bagaimana menjelaskan sebuah pilihan tindakan yang dilakukan oleh birokrasi dalam perumusan kebijakan publik.

Adam Smith, pengarang *The Wealth of Nation* (1976), menjelaskan bahwa “orang bertindak untuk mengejar kepentingan pribadi mereka, melalui mekanisme “*the invisible hand*” menghasilkan keuntungan kolektif yang memberi manfaat pada seluruh masyarakat”. Hal itu berarti bahwa model kebijakan publik mirip dengan mekanisme pasar dimana pembeli dan penjual saling bertransaksi untuk menegosiasikan harga yang kemudian bertemu di titik keseimbangan (*equilibrium*). Ketika kepentingan mereka dibenturkan inilah kemudian terjadi *bergaining* yang kemudian berujung kepada sebuah konsensus. Harga adalah titik temu antara penjual dan pembeli dimana kedua-duanya saling diuntungkan. Menurut penganut mazhab *rational choice*, politik dan kebijakan publik-pun demikian. Setiap aktor berusaha memaksimalkan keuntungan. Teori pilihan rasional adalah teori yang beranggapan bahwa setiap aktor dalam proses kebijakan berperilaku rasional untuk memaksimalkan keuntungan masing-masing atau *utility*.

Menurut teori pilihan rasional dalam kebijakan publik setiap aktor berkompetisi dan berinteraksi untuk memaksimalkan keuntungan mereka masing-masing yang kemudian terbentuklah secara alamiah titik keseimbangan yang kemudian menjadi kebijakan itu sendiri. Dalam tataran praktis teori ini bisa menjelaskan tarik menarik antar aktor dalam proses kebijakan publik. Menurut teori ini kebijakan publik bukanlah masalah ilmiah dari proses berpikir teknokratis namun lebih dari tarik menarik antar kepentingan (Howlett and Ramesh, 2003: 22).

## **OBJEK DAN METODE PENELITIAN**

Obyek atau ruang lingkup materi dari penelitian ini adalah (a) motif apa (*self-interest*) yang melatarbelakangi para kolaborator untuk mau berkolaborasi meskipun motif mereka sangat beragam; (b) bagaimana keragaman motif para kolaborator dapat dipersatukan dalam konsensus; dan (c) motif apa yang melatarbelakangi pilihan para kolaborator untuk ‘diam’ dan tidak bereaksi ketika terdapat salah satu kolaborator yang menciderai konsensus.

Ketiga ruang lingkup materi tersebut dikawal dengan pendekatan *rational choice* bahwa seorang individu dalam bertindak sangat dipengaruhi oleh

kepentingan pribadi mereka untuk mengejar dan menghasilkan keuntungan kolektif melalui mekanisme “*the invisible hand*”. Untuk mengelaborasi persoalan ini, teorisasi *rational choice* yang diadopsi akan disandingkan dengan praktik empirik yaitu dinamika implementasi kebijakan pemindahan pusat pemerintahan di Provinsi Lampung.

Riset dilakukan secara kualitatif dengan melakukan wawancara dengan para kolaborator (komunitas kebijakan) serta mempelajari berbagai dokumen yang berhubungan atau terkait dengan obyek penelitian. Metode analisis deskriptif dipilih dengan mempertimbangkan karakteristik data dan informasi berupa dokumen-dokumen dan transkrip wawancara yang diperoleh masih memerlukan pemahaman dan interpretasi teks yang baik dan tepat dikaitkan dengan tujuan penelitian. Segala sesuatu yang dinyatakan oleh informan secara tertulis atau lisan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. Dengan kata lain penelitian tidak hanya mengungkapkan kebenaran belaka, tetapi memahami kebenaran tersebut. Untuk memperoleh tingkat kepercayaan hasil penelitian, merujuk pada pendapat Creswell (2010:286) dilakukan uji validitas dengan mentriangulasi (*triangulate*) dan meminta seorang auditor luar (*external auditor*) untuk mereview keseluruhan hasil riset yang telah dilakukan.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **Dinamika Kebijakan Pemindahan Pusat Pemerintahan Provinsi Lampung**

Secara makro, kebijakan pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung adalah salah satu upaya menjawab kebutuhan-kebutuhan sekaligus percepatan pembangunan Kota Bandar Lampung. Salah satu strategi kebijakan pengembangan yang dilakukan adalah menciptakan kota-kota di sekitar Bandar Lampung yang bersifat mandiri atau satelit yang berfungsi sebagai penyangga (*counter magnet*) bagi kota induknya yakni Bandar Lampung. Sebagai kota terbesar di Provinsi Lampung sekaligus ibukota Provinsi Lampung, Kota Bandar Lampung dihadapkan pada tuntutan dan kebutuhan masyarakat untuk (1) memenuhi kebutuhan akan tempat berusaha dan tempat tinggal, baik dalam kualitas maupun kuantitas; (2) memenuhi kebutuhan akan suasana kehidupan yang memberikan rasa aman, damai, tenteram dan sejahtera. Namun permasalahan yang terjadi saat ini,

Kota Bandar Lampung dihadapkan pada banyaknya masalah perkotaan sehingga tidak sanggup memenuhi dua tuntutan masyarakat tersebut.

Kota Bandar Lampung sebagai pusat kegiatan pemerintahan, bisnis, pendidikan, serta sosial budaya sudah *over capacity* dan memiliki disparitas yang sangat tinggi dengan wilayah-wilayah di sekitarnya. Luas Kota Bandar Lampung hanya 197,22 km<sup>2</sup> dan jumlah penduduk tahun 2014 yaitu mencapai 1.364.759 jiwa, maka dengan demikian kepadatan penduduk tahun 2014 sebesar 6.919 jiwa/km<sup>2</sup>. Selain itu, tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi selama 5 tahun terakhir sebesar 1,4%<sup>2</sup> pertahun semakin menyebabkan kota ini tumbuh dengan cepat (BPS & BAPPEDA Provinsi Lampung, 2014).

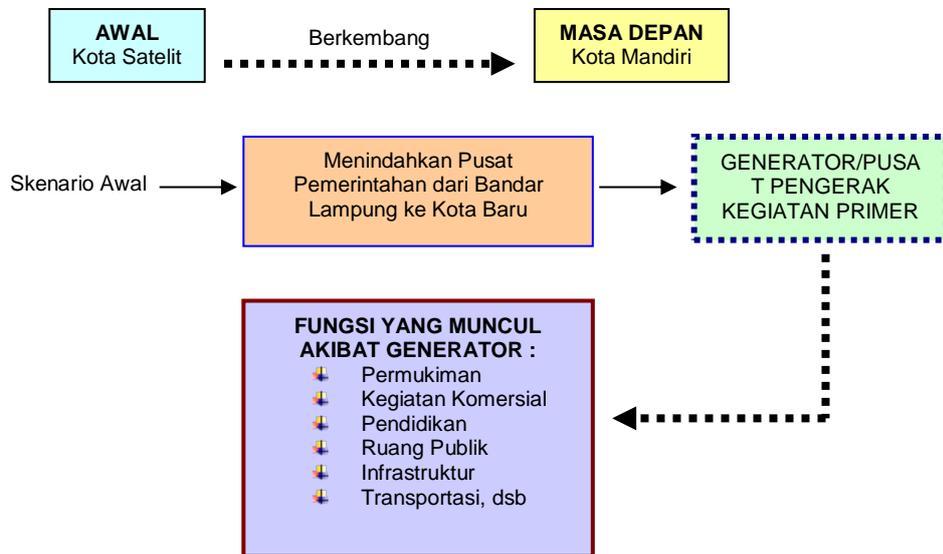
Data Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Bandar Lampung 2005 – 2015 juga menyatakan bahwa hanya sekitar 39% wilayah Kota Bandar Lampung yang layak untuk dijadikan daerah permukiman dan pusat kegiatan karena sebagian besar berada di lereng dan perbukitan dengan kecuraman lebih dari 40%. Pada sisi yang lain, kawasan perkotaan Bandar Lampung dan sekitarnya saat ini berkembang cukup dinamis, sehingga tekanan terhadap kawasan perkotaan Bandar Lampung cukup berat, sehingga perlu ada upaya untuk pendistribusian kegiatan perkotaan ke kawasan-kawasan perkotaan yang ada di sekitar Bandar Lampung dengan membangun Kota Baru Lampung yang berlokasi di Kecamatan Jati Agung Kabupaten Lampung Selatan.

Tahap awal diharapkan pada tahun 2014 pusat perkantoran Pemprov Lampung dapat dipindahkan dari lokasi Kota Bandar Lampung (saat ini) ke lokasi Kota Baru Lampung tersebut. Harapannya dengan perpindahan pusat pemerintahan sebagai awal akan mendorong tumbuhnya kota mandiri dan berikutnya mampu menjadi pusat penggerak kegiatan primer seperti permukiman, perekonomian, pendidikan, dan sebagainya dengan membangun kerjasama dengan pihak lain selain pemerintah daerah semata. Tujuan tersebut sejalan dengan pendapat Golany (1976:64) bahwa pemindahan pusat pemerintahan tidak hanya dapat menciptakan optimalisasi pelayanan dan kinerja pemerintah, namun kebijakan ini dapat menjadi strategi dan awal kemunculan kota baru di daerah tujuan atau lokasi pemindahan.

---

<sup>2</sup> Lebih besar dibanding tingkat pertumbuhan penduduk nasional sebesar 1.17% per tahun, meskipun masih lebih kecil dibanding rata-rata pertumbuhan penduduk perkotaan sebesar 2,75% per tahun (Bappenas, KSPPN 2014).

**Gambar**  
**Skenario Pengembangan Kota Baru Lampung**



Tabel di bawah akan menjelaskan bagaimana dinamika kebijakan pemindahan pusat pemerintahan di Provinsi Lampung sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2014 berlangsung. Perspektif Galston (2015:681) tentang fisibilitas politik dan kekuasaan yang mana kekuasaan memiliki pengaruh sangat besar dalam pengambilan sebuah kebijakan publik terutama bagi penguasa yang ingin mempertahankan kekuasaan politiknya dipakai untuk menjelaskan betapa nuansa politis dan dominasi kekuasaan itu sangat terlihat.

**Tabel**  
**Dinamika Kebijakan Pemindahan Pusat Pemerintahan Provinsi Lampung**

Tahun	Produk Aturan	Tentang/Peristiwa	Keterangan
2004		Pemilihan gubernur Provinsi Lampung Periode 2004-2009	Pasangan Sjachroedin ZP - Syamsurya Ryacudu menang
2004		RPJMD Provinsi Lampung Tahun 2004-2009	Kebijakan pemindahan pusat pemerintahan dengan membangun Kota Baru Lampung tidak ada atau tidak menjadi prioritas pembangunan merujuk dokumen RPJMD periode ini
2005	Perda No. 6 Tahun 2007	RPJPD Provinsi Lampung Tahun 2005-2025	Kebijakan pemindahan pusat pemerintahan dengan membangun Kota Baru Lampung juga tidak ada atau tidak menjadi prioritas

Tahun	Produk Aturan	Tentang/Peristiwa	Keterangan
			pembangunan merujuk dokumen RPJPD periode ini.
2005		RTRW Provinsi Lampung Tahun 2005-2015	RTRW disusun dengan pembagian zoning wilayah perkotaan dan fungsinya. Wilayah Kecamatan Natar dan Kecamatan Jati Agung sebagai calon lokasi kota baru masih diperuntukkan untuk kawasan perkebunan (sebagaimana fungsi saat itu), bukan zoning sebagai kawasan pusat perkantoran.
2007		Master Plan Pembangunan Kota Baru Lampung	Ketika persoalan perkotaan Bandar Lampung semakin meningkat, mulai ditawarkanlah konsep perpindahan pusat pemerintahan oleh Gubernur Sjachroedin ZP sebagai salah satu prioritas pembangunan wilayah. Rencana membangun Kota Baru Lampung (sebagai Kota Mandiri) seluas 4.000 ha di Kecamatan Natar dan Kecamatan Jati Agung salah satunya bertujuan untuk memindahkan pusat pemerintahan Provinsi Lampung. Sejak tahun 2007 ini, kebijakan pembangunan Kota Baru Lampung merupakan salah satu program unggulan Gubernur Lampung yang disebut sebagai salah satu bentuk inovasi pemerintahan dalam kepemimpinannya <sup>3</sup> .
2007	Perda No. 13 Tahun 2007	Penataan Ruang Wilayah Provinsi Lampung	Dalam pasal 29 Perda ini sudah mengakomodir pembangunan Kota Baru Lampung untuk pemindahan pusat

<sup>3</sup> Lihat dalam Syarief Makhya. 2014. *Inovation Governance in Lampung Province*. Makalah dalam Seminar Internasional Pembangunan Berkelanjutan di Bali, 14-16 Oktober 2014. Meskipun banyak definisi tentang inovasim namun inovasi identik dengan sesuatu yang baru yang menunjukkan kinerja dari pola-pola lama. Purwanto (2000:4) menegaskan adanya lima unsur dalam inovasi yakni pengetahuan baru (*new knowledge*), cara-cara baru (*new practices*), barang/object baru (*new product*), teknologi baru (*new technology*), dan penemuan baru (*new invention*).

Tahun	Produk Aturan	Tentang/Peristiwa	Keterangan
			pemerintahan sebagai program unggulan dan prioritas.
2009		Pilkada Gubernur Lampung periode 2009-2014	Sjachroedin ZP terpilih kembali dan perolehan suaranya menang mutlak di dua kecamatan calon lokasi Kota Baru Lampung yakni di Kecamatan Natar dan Jati Agung tersebut. Berbagai analisis politik menjelaskan bahwa kemenangan mutlak di daerah ini sangat dipengaruhi oleh adanya harapan publik agar Kota Baru Lampung dapat segera direalisasikan.
2010	Perda No. 1 Tahun 2010	Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Lampung 2009-2029	Pembangunan Kota Baru Lampung di Kecamatan Jati Agung semakin ditegaskan sebagai pusat pemerintahan provinsi, meninggalkan lokasi di Kecamatan Natar akibat banyaknya masalah yang ditemui dalam penetapan lokasi <sup>4</sup> .
Juni 2010		Pembangunan Kota Baru Lampung dimulai	Pembangunan Kota Baru Lampung mulai dibangun di atas lahan 1.669 hektar, namun baru seluas 1.308 hektar yang sudah mendapat izin pelepasan kawasan hutan dari Kementerian Kehutanan <baru sebatas penyerahan hak pengelolaan lahan, jadi belum memperoleh hak kepemilikan>. Pemerintah Provinsi Lampung menetapkan lokasi lahan pada kawasan hutan produksi tetap di register 40 di Desa Gedong Wani Kecamatan Jati Agung sebagai calon lokasi pembangunan Kota Baru

<sup>4</sup> Dalam perkembangannya kemudian, pertimbangan atas pilihan lokasi kota baru sekaligus sebagai pusat pemerintahan baru Provinsi Lampung di Natar & Jati Agung tidak memiliki dukungan lahan yang jelas sehingga dalam perjalanan banyak mengalami perubahan. Lahan seluas 4.000 hektar di tiga unit usaha sampai tahun 2010 belum memperoleh persetujuan Menteri BUMN (sebagai pemilik PTPN VII) karena hak guna usaha (HGU) atas lahan tersebut baru akan berakhir antara di akhir tahun 2027 dan akhir tahun 2030. Penetapan HGU hingga tahun tersebut didasarkan pada analisis usaha bahwa produktifitas tanaman karet dan kelapa sawit di lahan pada tiga unit usaha tersebut masih bisa optimal hingga tahun itu. Juga penolakan dari dari Kementerian Perhubungan karena Kecamatan Natar masuk dalam Kawasan Keselamatan Operasional Penerbangan (KKOP).

Tahun	Produk Aturan	Tentang/Peristiwa	Keterangan
			<p>Lampung di mana di dalamnya terdapat lahan seluas 350 hektar kebun milik PTPN VII (Persero) yang akan dipergunakan sebagai calon lokasi pusat perkantoran Pemerintah Provinsi Lampung<sup>5</sup>.</p> <p>Prioritas awal (mendesak) yang dibangun mulai tahun 2010 ini adalah pembangunan empat gedung utama, yakni kantor gubernur dengan biaya (Rp72 miliar), gedung DPRD (Rp46 miliar), balai adat (Rp1,5 miliar), dan masjid agung (Rp20 miliar) yang direncanakan dapat diselesaikan selama tiga tahun hingga tahun 2013 karena awal tahun 2014 Gubernur Sjachroedin ZP berencana kantor Pemprov Lampung sudah dapat berpindah ke Kota Baru sebelum masa jabatan gubernur-wakil gubernur serta DPRD berakhir pada tahun 2014 itu.</p>
2013	Perda No. 2 Tahun 2013	Kota Baru Lampung	Agar pembangunan Kota Baru Lampung dapat berkelanjutan karena target pindah tidak tercapai karena empat gedung utama belum selesai.
2014		Pilkada Gubernur Lampung periode 2014-2019	Calon gubernur yang digadang oleh Gubernur Sjachroedin ZP yang juga ketua DPD PDIP Provinsi Lampung yaitu pasangan Berlian Tihang <saat itu sekda> - Mukhlis Basri <saat itu bupati Lampung Barat> kalah. Terpilihlah M. Ridho Ficardo yang juga Ketua

<sup>5</sup> Untuk mendapatkan pembebasan lahan di Register 40 Pemerintah Provinsi Lampung diwajibkan terlebih dahulu memperoleh izin prinsip dari Menteri Kehutanan RI dan pastinya diwajibkan juga untuk memberikan lahan pengganti. Sedangkan untuk lahan seluas 350 Ha milik PTPN VII (Persero) harus terlebih dahulu memiliki izin dari Menteri BUMN selaku pemegang saham (*Chief Financial Officer dan Chief Operating Officer*) dengan skem mekanisme pembebasan mengacu pada ketentuan Peraturan Menteri BUMN No. 2 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penghapusbukuan dan Pemindahtanganan Aktiva Tetap BUMN.

Tahun	Produk Aturan	Tentang/Peristiwa	Keterangan
			DPD Partai Demokrat Provinsi Lampung, putra pemilik PT. Sugar Group Companies, perusahaan perkebunan tebu dan gula pasir terbesar di Lampung.
2014		Pelantikan Pilkada Gubernur Lampung periode 2014-2019	Gubernur M. Ridho Ficardo menghentikan pembangunan Kota Baru Lampung dengan alasan ketiadaan anggaran. Padahal, Perda No. 2 Tahun 2013 sudah mengamanatkan bahwa kebijakan pemindahan pusat pemerintahan harus terus berjalan meskipun terjadi pergantian kepemimpinan daerah.

Sumber : Hasil Telaahan, 2016

### Motif Berkolaborasi

Identifikasi motif atau kepentingan dari para kolaborator dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan diawali dengan menetapkan siapa saja yang awalnya berkolaborasi. Mengacu pada dokumen *master plan* berbagai pihak yang berkolaborasi dalam kebijakan ini adalah :

1. Pemerintah Provinsi Lampung
2. Pansus Perda Tata Ruang DPRD Provinsi Lampung
3. Pemerintah Kota Bandar Lampung
4. Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan
5. PT. Perkebunan Nusantara VII
6. Otoritas Bandara Raden Intan II
7. Kementerian Dalam Negeri
8. Pakar Perencana Penyusun Dokumen Rencana Induk Kota Baru Lampung
9. LSM (Aktifis Lingkungan di Lampung)

Tabel 2 menguraikan secara rinci keragaman motif dan kepentingan dari para kolaborator dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung.

**Tabel**  
**Motif Kolaborator Kebijakan Pemindahan Pusat Pemerintahan**  
**Provinsi Lampung**

Kolaborator	Motif
Pemerintah Provinsi Lampung	<p>Sebagai aktor utama, Pemerintah Provinsi Lampung adalah pihak yang paling besar tujuan dan kepentingannya dari kebijakan ini. Dari beberapa motif, di awal ide kebijakan ini muncul, yang paling dominan adalah motif politik yakni pembuktian ke publik bahwa ide pembangunan Kota Baru Lampung bukan hanya sekedar wacana namun ide yang akan menjadi kenyataan; sekaligus pembuktian dari apa yang pernah dikampanyekan oleh salah satu calon gubernur.</p> <p>Meskipun demikian, rasionalitas motif dari Pemprov Lampung dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan ini tetap terlihat jika dikaitkan dengan rasionalitas problem (masalah kebijakan) yang hendak diselesaikan dengan kebijakan ini.</p>
Pansus Perda Tata Ruang DPRD Provinsi Lampung	<p>Sebagai lembaga legislatif, fungsi Pansus Tata Ruang adalah membahas rancangan yang diajukan pihak eksekutif; rencana pembangunan Kota Baru Lampung khususnya dan rencana tata ruang provinsi umumnya. Fungsi tersebut menjadi sebuah tujuan setelah anggota Pansus berkunjung dan melihat secara dekat komplek Putrajaya di Malaysia sebagai perbandingan tentang masa depan apa yang akan terjadi di Kota Baru Lampung.</p> <p>Oleh karena itu, kepentingan DPRD adalah terlaksananya pembangunan Kota Baru Lampung dengan mempertimbangkan segala aspek baik administratif, ekonomi maupun sosial sehingga masyarakat luas akan memperoleh kemanfaatan dari kebijakan ini tanpa memberikan beban tambahan terhadap APBD untuk membiayai sektor pembangunan lainnya.</p>
Pemerintah Kota Bandar Lampung	<p>Berdasarkan wawancara dan kajian terhadap dokumen kebijakan pembangunan Kota Bandar Lampung, fokus dan motif serta tujuan dari Pemkot Bandar Lampung terhadap rencana pembangunan Kota Bandar Lampung cenderung pasif. Hal ini didasarkan atas belum jelasnya</p>

Kolaborator	Motif
	<p>informasi dari Pemprov menyangkut segala aspek yang berkaitan dengan kebijakan tersebut semisal masalah pengalihan aset, status ibukota, dukungan Pemkot serta akselerasi dan kesinambungan daya dukung infrastruktur antara Bandar Lampung dan calon Kota Baru Lampung di Jati Agung.</p> <p>Meskipun pasif, motif utama dari Pemkot Bandar Lampung adalah bisa mendapatkan pengalihan aset (terutama eks kantor pemerintahan provinsi) secara murah karena Pemkot Bandar Lampung juga dihadapkan pada masalah ketidakterpaduan kantor pemerintahannya. Dalam skala yang lebih luas, masalah-masalah perkotaan yang dihadapi oleh Bandar Lampung akan dapat berkurang dengan tersebarnya pusat-pusat keramaian ke Kota Baru Lampung.</p>
<p>Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan</p>	<p>Hasil wawancara dengan Kepala BAPPEDA Lampung Selatan terungkap bahwa kepentingan paling utama dari Pemkab Lampung Selatan adalah jangan sampai kecamatan Natar (calon lokasi awal) tidak lagi menjadi bagian dari wilayah administratif Kabupaten Lampung Selatan. Hal ini didasarkan semata faktor ekonomi yakni sumbangsih yang sangat besar bahkan paling besar terhadap PAD Kabupaten Lampung Selatan adalah bersumber dari kecamatan ini baik dari PBB sektor perkotaan/perdesaan, retribusi dan sektor perkebunan. Ketika kecamatan ini lepas dari Kabupaten Lampung Selatan, maka kontribusi PAD dalam APBD Lampung Selatan juga akan berkurang.</p>
<p>PT. Perkebunan Nusantara VII</p>	<p>Motif yang paling dominan dari PTPN VII adalah ‘ketakutan’ akan stabilitas perusahaan dan kegagalan asumsi peningkatan pendapatan perusahaan yang selama ini diperoleh dari produktifitas lahan di tiga unit usaha calon lokasi pembangunan Kota Baru Lampung. Atas dasar kepentingan ini, motif ekonomi menjadi faktor yang paling dominan sehingga meskipun secara lisan menyetujui tukar guling lahan calon lokasi Kota Baru Lampung, namun secara formal belum pernah memberikan persetujuan dan melemparkan masalah ini kepada kewenangan kementerian BUMN dan Kementerian Kehutanan sehingga prosedur perizinan menjadi lebih rumit.</p> <p>Dalam perspektif tujuan dan motif kepentingan, PTPN VII menjadi <i>stakeholders</i> yang mengedepankan motif</p>

Kolaborator	Motif
	<p>ekonomi sehingga cenderung melakukan penolakan secara halus terkait dengan penggunaan lahan mereka untuk lokasi pembangunan Kota Baru Lampung. Hal ini diperkuat oleh fakta bahwa di beberapa lahan justru dilakukan penanaman tanaman karet baru terutama di unit usaha Kedaton.</p>
<p>Otoritas Bandara Raden Intan II</p>	<p>Tujuan dan motif kepentingan dari otoritas Bandara Raden Intan II adalah juga faktor ekonomi meskipun terbungkus dalam motif pelayanan dan keselamatan operasional penerbangan terhadap masyarakat. Otoritas Bandara adalah otoritas pelaksana sedangkan otoritas regulasi ada di Dirjen Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan.</p> <p>Dalam perspektif kepentingan dari otoritas Bandara Raden Intan II dapat dinyatakan bahwa terlaksana atau tidaknya pembangunan Kota Baru Lampung, kawasan keselamatan operasional penerbangan harus ditegakkan dengan cara memindahkan bandara atau merubah struktur bangunan di lokasi Kota Baru Lampung untuk tidak melebihi tiga lantai.</p>
<p>Kementerian Dalam Negeri</p>	<p>Kementerian Dalam Negeri sebenarnya berada pada posisi pasif. Satu-satunya motif Kemendagri adalah stabilitas wilayah, karena berdasarkan undang-undang No. 14 Tahun 1964 tentang pembentukan Provinsi Lampung ibukota provinsi ini ada di Teluk Betung, Kota Bandar Lampung. Hasil konsultasi Pemprov Lampung ke Kementerian Dalam Negeri terkait dengan aspek administratif pemindahan pusat pemerintahan telah menjadi pekerjaan rumah tersendiri selain aspek teknis pelaksanaan pembangunan Kota Baru Lampung.</p>
<p>Pakar Perencana Penyusun Dokumen Rencana Induk Kota Baru Lampung</p>	<p><i>Masterplan</i> Pembangunan Kota Baru Lampung disusun oleh pakar atau konsultan perencanaan wilayah. Basis penyusunannya adalah pertimbangan ideal. Adanya kesulitan lahan, adanya penolakan warga, serta rumitnya urusan administratif tidak menjadi bagian dari pertimbangan pakar dalam penyusunannya.</p>
<p>LSM (Aktifis Lingkungan di Lampung)</p>	<p>Sebagai lembaga yang <i>concern</i> pada persoalan lingkungan hidup, terdapat dua kepentingan yang berbeda dari Walhi Lampung. Pertama persetujuan atas pembangunan Kota Baru Lampung untuk menghindarkan Bandar Lampung dari perusakan lingkungan yang semakin parah yang terjadi saat ini.</p>

Kolaborator	Motif
	Namun, pembangunan Kota Baru Lampung justru memunculkan masalah baru yakni dengan berkurangnya daerah resapan air di kota ini sehingga aspek lingkungan harus menjadi perhatian serius pada saat proses konstruksi pembangunan Kota Baru Lampung dilakukan.

Kepentingan para aktor yang paling terlihat adalah kepentingan ekonomi dan politik, di luar kepentingan ideal dan administratif. Kepentingan ekonomi muncul dari PTPN VII yakni ‘ketakutan’ akan stabilitas perusahaan dan kegagalan proyeksi peningkatan pendapatan perusahaan yang selama ini telah diperoleh dari produktifitas lahan di tiga unit usaha calon lokasi pembangunan Kota Baru Lampung. Sedangkan kepentingan politik dapat dirunut ke belakang sejak tahun 2006 pada saat pertama kali secara formal Gubernur Lampung (Drs. Sjahroedin) menyampaikan ide ini, maka kepentingan politik yang paling terlihat adalah upaya menjadikan kebijakan ini sebagai bahan kampanye Pilgub Lampung tahun 2009. Di samping itu, kecenderungan kekuasaan untuk mempertahankan hegemoni peran sebagai pemain tunggal dalam proses perencanaan dan pengambilan kebijakan masih sangat terlihat, menyebabkan pemerintah masih meminimasi peran dan ide masyarakat. Kondisi tersebut masih sangat terlihat dalam konteks berlangsungnya kolaborasi pada kebijakan pemindahan pusat pemerintahan ini.

### **Proses Pencapaian Konsensus**

Pada tabel 2 di atas secara nyata menunjukkan bahwa terdapat keragaman motif atau kepentingan dari para kolaborator. Pertanyaannya adalah, bagaimana kemudian keragaman motif tersebut dapat disatukan dalam sebuah konsensus? Secara umum, proses kolaborasi sebenarnya telah berlangsung dengan cukup baik dalam kasus kebijakan ini. Model proses kolaborasi dari Gray dalam Ansell dan Gash (2007:15) yang menggambarkan kolaborasi sebagai perkembangan tahapan proses kolaborasi yaitu penentuan permasalahan (*problem solving*), penentuan tujuan (*direction setting*), dan pelaksanaan (*implementatation*) sudah berlangsung dalam pelaksanaan kebijakan ini.

Seluruh proses *collaborative governance* dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung terbangun dari dialog tatap muka antar aktor. Sebagai sebuah proses yang berorientasi pada consensus telah memunculkan kesempatan bagi setiap aktor untuk mengidentifikasi peluang-peluang keuntungan bersama. Dialog tatap muka merupakan sebuah cara untuk memecah kecurigaan antar aktor dalam membangun sebuah kolaborasi dan mencegah eksplorasi keuntungan bersama di tahap awal sebuah kolaborasi. Karena yang ditekankan pada tahap awal adalah bagaimana membangun konsensus bukan untuk mengatur keuntungan masing-masing aktor. Dialog tatap muka merupakan proses membangun *trust*, sikap saling menghormati, sikap saling memahami, dan komitmen pada proses.

Adanya kepercayaan antar aktor merupakan poin awal dari proses kolaborasi dalam kebijakan ini. Beberapa literatur juga menyatakan proses kolaborasi tidak hanya berfokus pada negosiasi tetapi juga membangun kepercayaan antar aktor. *Trust building* menjadi satu fase yang digunakan untuk membentuk proses saling memahami antar stakeholders agar terbentuk komitmen untuk menjalankan kolaborasi. Selain itu, rasa kepemilikan terhadap proses juga telah berimplikasi pada munculnya rasa saling bertanggung jawab terhadap proses. *Trust* memiliki peranan dalam menjamin bahwa masing-masing aktor memiliki tanggung jawab tersebut. Bentuk-bentuk mandatory dalam bentuk kolaborasi dapat dilaksanakan ketika dorongan untuk berpartisipasi antar aktor bersifat lemah, akan tetapi kooperasi yang bersifat mandatory mengindikasikan adanya kelemahan komitmen antar aktor.

Pada beberapa proses kolaborasi, aktor-aktor harus mengembangkan sikap saling memahami terhadap apa yang akan dicapai bersama. *Share understanding* dalam beberapa literasi disebut sebagai misi bersama, kesamaan niat, kesamaan tujuan, kesamaan visi bersama, ideologi bersama, tujuan-tujuan yang jelas, arah yang strategis dan jelas, serta keselarasan nilai-nilai inti. *Share understanding* juga dapat berarti kesepakatan dalam mendefinisikan sebuah masalah.

### **Ketiadaan Reaksi atas Pencideraan Konsensus**

Salah satu kondisi yang banyak dipertanyakan oleh khalayak setelah Gubernur Lampung M. Ridho Ficardo menghentikan kebijakan pemindahan pusat pemerintahan yang sedang berjalan adalah mengapa aktor lainnya yang tergabung dalam komunitas kebijakan Badan Pengelola Kawasan Kota Baru Lampung tidak bereaksi. Jikalaupun ada reaksi, hanya muncul dari DPRD Provinsi Lampung melalui media yang menyayangkan tindakan gubernur tersebut. Namun, reaksi itu hilang ketika dihadapkan pada alasan ketiadaan anggaran sebagai dasar gubernur menghentikan kebijakan tersebut. Hal tersebut menunjukkan bahwa motif ekonomi (anggaran) telah menjadi tujuan penghentian.

Motif politik yang pada mulanya menjadi tujuan Gubernur Sjachroedin (2007) dalam memilih kebijakan ini adalah pilihan rasional dan terbukti mendapat dukungan publik. Ketika motif ekonomi (penyelamatan anggaran) dijadikan tujuan gubernur M. Ridho Ficardo dalam menghentikan implementasi kebijakan, kemudian juga dianggap sebagai pilihan rasional oleh kolaborator lain. Dalam konteks ini dapat dijelaskan bahwa tujuan dan motif yang dibawa oleh para kolaborator sebagian sudah terpenuhi, dan meskipun terdapat kolaborator lain yang belum mendapatkan tujuan keuntungannya namun mereka nyatanya tidak mengalami kerugian.

Gubernur Lampung (Sjachroedin ZP) sudah mendapatkan keuntungan politik dengan terpilih kedua kali pada 2009. Pemprov Lampung di bawah kepemimpinan Sjachroedin ZP sudah mendapatkan keuntungan politis karena di mata publik dianggap telah berpikir jauh ke depan (*anticipatory government*). PTPN VII sudah mendapatkan keuntungan ekonomi dengan penggantian lahan yang diperolehnya di Kabupaten Way Kanan. Otoritas Bandara Raden Inten II meskipun tidak mendapatkan keuntungan namun tidak mengalami kerugian dengan kawasan keselamatan operasional penerbangannya. Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan meskipun tidak mendapatkan keuntungan namun risiko kehilangan PAD dari kecamatan calon lokasi pusat pemerintahan baru juga tidak terjadi.

Berbagai keadaan tersebut membuktikan bahwa semua pilihan para kolaborator baik untuk menghentikan (yang dilakukan oleh Pemprov Lampung)

maupun ketiadaan sikap atas penghentian kebijakan (yang ditunjukkan oleh kolaborator lain) seluruhnya didasarkan atas pilihan rasional. Keragaman motif yang dimiliki oleh para kolaborator di awal mereka melakukan kolaborasi ternyata tidak menjadikan adanya keragaman sikap. Hal tersebut terjadi karena keragaman motif keuntungan mereka tidak saling bernegasi (berlawanan) antara satu dengan lainnya.

## **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Berdasarkan rangkaian proses kolaborasi yang berlangsung dalam dinamika kebijakan pemindahan pusat pemerintahan di Provinsi Lampung dapat disimpulkan bahwa secara administratif dan prosedural proses *collaborative governance* telah berlangsung pada koridor yang sesuai. Keberlangsungan proses kolaborasi dibuktikan dengan adanya keragaman motif yang telah dapat 'didamaikan' dalam konsensus bersama melalui serangkaian aktifitas dialog tatap muka, adanya kepercayaan antar aktor, komitmen terhadap proses, sikap saling memahami, dan kesepakatan tujuan. Hal tersebut berimplikasi pada tidak adanya penolakan sama sekali terhadap tujuan jangka pendek dan jangka panjang dari kebijakan yang akan dilakukan.

Namun terdapat temuan menarik dalam konteks tersebut, bahwa berjalannya proses kolaborasi akan sangat ditentukan oleh ada-tidaknya aktor utama yang 'mengendalikan' proses kolaborasi. Pemprov Lampung (melalui Badan Pengelola Kawasan Kota Baru Lampung) terbukti menjadi aktor yang paling utama dalam menjamin berjalannya proses kolaborasi. Temuan ini sebenarnya menjadi penting untuk didiskusikan karena secara tidak langsung telah menciderai perlunya kesejajaran antar aktor dan ketiadaan ketergantungan antar aktor dalam kolaborasi karena faktanya dominasi salah satu aktor dan ketergantungan aktor lain kepada aktor tersebut sangat besar. Terdapat teori bahwa tinggi rendahnya sifat ketergantungan antar aktor akan menentukan kesuksesan proses kolaborasi, yang dalam kasus kolaborasi dalam kebijakan pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung tidak dapat terbukti. Ini berarti bahwa dominasi salah satu aktor masih dibutuhkan dalam sebuah proses kolaborasi untuk menjamin bahwa proses kolaborasi dapat berjalan dengan baik. Pertanyaannya, pada batas mana dominasi

itu terjadi? Maka konsensus yang dihasilkan dalam sebuah kolaborasi seharusnya bukan hanya tentang “tujuan bersama apa yang hendak dicapai”, namun juga tentang “pada batas mana masing-masing kolaborator harus berperan”. Oleh karena itu dominasi salah satu aktor bukan dimaknai sebagai intervensi kepada aktor lain namun sebagai peran yang diletakkan dari aktor lain.

Dinamika implementasi kebijakan pemindahan pusat pemerintahan di Provinsi Lampung juga menunjukkan bahwa dalam sebuah kolaborasi yang terdiri atas banyaknya aktor yang terlibat, keragaman motif adalah sesuatu yang pasti. Teori *rational choice* terbukti kebenarannya dalam hal ini. Pertanyaannya, jika masing-masing pihak memiliki motif, yang dalam teori *rational choice* disebut sebagai keuntungan, bagaimana kemudian mendamaikan perbedaan motif tersebut? Satu hal yang pasti adalah bahwa berbeda individu akan berbeda pula jenis kepentingan (keuntungannya). Namun, perbedaan kepentingan keuntungan tersebut dapat disatukan dalam konsensus bersama apabila motif (kepentingan) itu tidak saling bernegasi. Kondisi ini terjadi dalam kasus kebijakan pemindahan pusat pemerintahan di Provinsi Lampung. Ini berarti bahwa kesediaan para kolaborator yang berbeda kepentingan untuk bersepakat dalam konsensus bersama tetap atas didasarkan pada pilihan bahwa kesepakatan itu tidak akan menghilangkan motif keuntungan yang akan diperolehnya.

Pada kedua temuan di atas pada akhirnya menunjukkan bahwa tindakan dari kolaborator lain untuk tidak bereaksi ketika salah satu aktor menghentikan konsensus adalah juga merupakan pilihan rasional bahwa meskipun motif keuntungan mereka belum dapat terpenuhi, minimal mereka belum pernah merugi. Dalam perspektif ekonomi, itulah pilihan jalan tengah yang paling moderat: tidak mengapa tak mendapat untung asalkan tak merugi.

Oleh karena itu, perbedaan motif untuk mendapatkan untung dari para kolaborator dalam sebuah kolaborasi tak selamanya menjadi ancaman dalam kolaborasi sepanjang perbedaan itu tidak saling bernegasi. Potensi bernegasinya motif dari para kolaborator dapat diredam dengan membangun konsensus yang meminimalkan adanya kerugian dari para pihak yang berkolaborasi. Kekhawatiran akan adanya relasi-transaksi di luar prosedur formal dalam berkolaborasi juga tidak

perlu menjadi alasan yang lebih-lebihkan untuk menghindari kolaborasi, karena bagaimanapun kolaborasi tetap lebih baik dibanding sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ansell dan Gash. 2007. *Collaborative Governance in Theory and Practice*. Journal of Public Administration Research and Theory. Published by Oxford University Press.
- Asworo, Listiana. 2015. *Rasionalitas Quasi Kolaborasi: Politik Ekonomi di Balik Penyelamatan Hutan*. Tesis Magister Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta: Program Pascasarjana FISIPOL Universitas Gadjah Mada.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung & Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Lampung. 2014. *Provinsi Lampung Dalam Angka Tahun 2014*. Bandar Lampung: Penerbit BPS Provinsi Lampung.
- Creswell, John W. 2010. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed (Campuran)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Galtson, Wiliam A, dkk. 2015. *Handbook Kebijakan Publik (terjemahan)*. Bandung: Nusa Media.
- Golany, G. 1976. *New-Town Planning: Principles and Practice*. New York: A Wiley-Interscience Publication.
- Howlett, M & Ramesh, M. 2003. *“Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem”*. New York: Oxford University Press.
- Kallis, Giorgos, dkk. 2009. *Collaborative Governance and Adaptive Management*. Jurnal of Enviromental Science and Policy. Published by Elsevier.
- Makhya, Syarief. 2014. *Inovation Governance in Lampung Province*. Makalah dalam Seminar Internasional Pembangunan Berkelanjutan di Bali, 14-16 Oktober 2014
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse*. City Hall to Pentagon, Reading, MA: Addison Wesley.
- Purwanti, Nurul D, 2016. *Collaborative Governance (Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif, Isu-Isu Kontemporer)*, Yogyakarta, Center for Policy & Management Studies, FISIPOL Universitas Gadjah Mada.
- Purwanto, M. Ngalim. 2000. *Prinsip-Prinsip dan Teknik Evaluasi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Sadyohutomo, Mulyono. 2009. *Manajemen Kota dan Wilayah, Realita & Tantangan Edisi 2*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sorensen, Eva, dkk. 2012. *Collaborative Innovation in The Public Sector*. The Public Sector Innovation Journal. Vol 17 (1).  
<http://www.radarlampung.co.id/read/bandarlampung/70831-gubernur-pastikan-kota-baru-dihentikan>, diakses pada tanggal 15 April 2016.