

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Provinsi Lampung merupakan salah satu provinsi yang berkembang maju pesat dalam pembangunan, dengan Kota Bandar Lampung sebagai ibukota provinsinya. Pembangunan di Provinsi Lampung yang semakin pesat masih menyisakan permasalahan kesenjangan dan ketidakmerataan pembangunan antar wilayah. Kota Bandar Lampung sebagai pusat kegiatan pemerintahan, bisnis, pendidikan, serta sosial budaya sudah *over capacity*. Luas Kota Bandar Lampung mencapai 197,22 km² dan jumlah penduduk tahun 2012 yaitu mencapai 1.364.759 jiwa, maka dengan demikian kepadatan penduduk tahun 2012 sebesar 6.919 jiwa/km². Selain itu, kecepatan pertumbuhan penduduk yang tinggi 5 tahun terakhir sebesar 1,4% pertahun, menyebabkan kota ini tumbuh dengan cepat. (Badan Perencanaan Pembangunan Provinsi Lampung Tahun 2014)

Sementara itu, pertumbuhan kota yang menumpuk di wilayah pusat Kota Bandar Lampung berakibat terjadi kemacetan lalu lintas pada jam sibuk pada ruas-ruas kota. Kemudian situasi ini diperparah dengan kerusakan lingkungan dan banjir serta daerah resapan air yang semakin besar akibat pemanfaatannya sebagai lahan permukiman. Lebih lanjut menurut Bappeda Provinsi Lampung, sebagai pusat

pemerintahan Provinsi Lampung peran kawasan ini menjadi tidak jelas dan bertumpuk dengan fungsi pemerintahan Kota Bandar Lampung serta fungsi ekonomi dan pelayanan atau jasa. Kota Bandar Lampung yang selama ini menjadi pusat pemerintahan sudah tidak layak menjadi pusat pemerintahan, sehingga diperlukan kebijakan dari pemerintah daerah untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

Berkaitan dengan formulasi kebijakan, dimana formulasi untuk mengembangkan alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah. Alternatif adalah sejumlah alat atau cara-cara yang dapat dipergunakan untuk mencapai, langsung ataupun tidak langsung sejumlah tujuan yang telah ditentukan. Oleh karena itu, untuk dapat mengembalikan konsep penataan ruang dan pengembangan wilayah Kota Bandar Lampung, maka pemerintah daerah menetapkan Perda No. 1 Tahun 2010 tentang RTRW Provinsi Lampung, menetapkan Jati Agung sebagai pusat pemerintahan Provinsi Lampung serta Perda No. 2 Tahun 2013 tentang Pembangunan Kota Baru Lampung. Hal ini sesuai dengan misi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang bertujuan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan yang berkeadilan melalui peningkatan pembangunan daerah; mengurangi kesenjangan sosial secara menyeluruh; keberpihakan kepada masyarakat, kelompok dan wilayah atau daerah yang masuh lemah; menanggulangi kemiskinan dan pengangguran secara drastis; menyediakan akses yang sama bagi masyarakat terhadap berbagai pelayanan sosial serta sarana dan prasarana ekonomi; serta menghilangkan diskriminasi dalam berbagai aspek termasuk gender.

Menurut Sadyohutomo (2008) dalam bukunya *Manajemen Kota dan Wilayah*, disebutkan bahwa penataan ruang mencakup tiga proses, yaitu perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Kemudian ketika suatu wilayah mengalami permasalahan dengan penataan ruangnya, maka daerah dapat mengambil suatu kebijakan yang apabila itu baik maka tidak ada salahnya kebijakan tersebut dilaksanakan. Seperti misalnya pemindahan ibukota kabupatennya.

Menurut Pribadi dalam Adman (2008:3), pemilihan pusat pemerintahan haruslah mempertimbangkan kondisi dan karakteristik wilayah serta kemampuan wilayah tersebut terhadap wilayah disekitarnya. Pemilihan pusat pemerintahan yang optimal diharapkan mampu memberikan pelayanan administrasi, sosial, politik, serta ekonomi sehingga pembangunan wilayah dapat terlaksana dan terjadi pemerataan. Lebih lanjut, dalam pemilihan lokasi yang optimal bagi pusat pemerintahan perlu diketahui bahwa pemerintah menawarkan jasa yang berupa pelayanan publik yang terdiri dari pelayanan administrasi, pelayanan umum, kesehatan, pendidikan, dan lain sebagainya. Terkait dengan lokasi maka salah satu faktor yang menentukan apakah lokasi menarik untuk dikunjungi atau tidak adalah aksesibilitas. Tingkat aksesibilitas dipengaruhi oleh jarak, kondisi prasarana perhubungan, ketersediaan berbagai sarana penghubung termasuk frekuensinya dan tingkat keamanan serta kenyamanan untuk melalui jalur tersebut. Lokasi pusat pemerintahan seharusnya dekat dengan masyarakat baik jarak, murah dalam segi biaya, serta mudah dijangkau dari sudut pandang *accessible*.

Dalam kaitannya dengan pengembangan wilayah Provinsi Lampung yang menetapkan Desa Purwotani, Kecamatan Jati Agung, Kabupaten Lampung Selatan sebagai Kota Baru Lampung yang diperuntukan sebagai pusat pemerintahan Provinsi Lampung yang baru, ada beberapa hal yang bisa dideskripsikan sebagai persoalan-persoalan yang muncul.

Berdasarkan data dari Bappeda Provinsi Lampung tahun 2014, pemilihan lokasi di Desa Purwotani, Kecamatan Jati Agung adalah alternatif ketiga, setelah sebelumnya lokasi pembangunan Kota Baru akan diwacanakan di Kecamatan Natar dan di Desa Gedung Wani, Kecamatan Jatiagung. Lahan Kota Baru mempunyai luas tapak 1.211 Ha, dan mempunyai jarak \pm 25 Km dari Bandar Lampung. Pada awalnya lokasi pembangunan Kota Baru Bandar Negara ini direncanakan di Kecamatan Natar ataupun di Desa Gedung Wani, Kecamatan Jati Agung, Kabupaten Lampung Selatan, namun dikarenakan kendala pembebasan lahan dan juga visi kedepannya bahwa kota baru ini akan berkembang lebih luas namun tidak tersedia lahan, maka rencana pembangunan Kota Baru Bandar Negara ini harus bergeser kearah Jati Agung.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Lampung sejak tahun 2005 telah melakukan kajian atas wacana pengembangan Kota Baru Lampung Selatan, setelah mempertimbangkan beberapa aspek akhirnya didapati kesimpulan bahwa lokasi yang cocok berada di Jati Agung, Kabupaten Lampung Selatan, yang ditindaklanjuti dengan legalisasi dalam Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 1 tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Lampung Tahun 2009 sampai dengan Tahun 2029 sebagai payung hukum

pelaksanaannya. Namun, meskipun pemilihan lokasi sudah dialihkan ke Desa Purwotani Kecamatan Jatiagung masih terdapat permasalahan yang muncul dan seakan-akan dipaksakan pembangunannya.

Pembangunan Kota Baru Lampung ini terus berlanjut meskipun dari awal penentuan lokasi sudah banyak permasalahan yang muncul. Pemerintah Provinsi Lampung menetapkan lokasi lahan Kawasan Hutan Produksi Tetap Register 40 Gedong Wani sebagai calon lokasi pengembangan Kota Baru Lampung dan lahan 350 Ha Kebun Kedaton milik PTPN VII (Persero) sebagai calon lokasi Pusat Perkantoran Pemerintah Provinsi Lampung dengan legalitas Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 10 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah tahun 2011-2030. Melihat hal tersebut tentunya bukan perkara mudah dalam pembebasan tanah untuk pembangunan kota dimaksud.

Pembebasan lahan Register 40 mewajibkan Pemerintah Provinsi Lampung untuk mewajibkan terlebih dahulu adanya 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 skim mekanisme pembebasan mengacu pada ketentuan Peraturan Menteri BUMN No. 2 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penghapusbukuan dan Pemindahtanganan Aktiva Tetap BUMN.¹

Selain itu ada kontradiksi antara pasal 29 dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan

¹ <http://KotaBarulampung.blogspot.com/2012/11/KotaBaru-lampung.html> diakses pada 25 Oktober 2013

Perkotaan dengan situasi yang ada di lapangan. Dimana dalam pasal 29 disebutkan bahwa dalam perencanaan, pelaksanaan pembangunan, dan pengelolaan Kawasan Perkotaan, pemerintah daerah mengikutsertakan masyarakat sebagai upaya pemberdayaan masyarakat, namun yang terjadi dilapangan justru sebaliknya. Sebagaimana kita ketahui bahwa di Kecamatan Jati Agung merupakan wilayah perkebunan yang didalamnya banyak warga yang menggantungkan hidup kesehariannya dari perkebunan tersebut, jika wilayah perkebunan itu dijadikan kawasan perkotaan, maka akan banyak warga yang kehilangan pekerjaannya.

Lebih dari itu dikutip dari penelitian terdahulu, Sidemen (2012:112) bahwa uang pengganti yang diberikan tidak sebanding dan tidak mampu menunjang kehidupan mereka. Para petani penggarap yang lahannya terkena gusuran tersebut diberi ganti kerugian yang disebut dengan istilah “Tali Asih” oleh Pemerintah Daerah sebesar Rp. 5.000.000,00 per hektar. Padahal sebagian besar (65%) petani penggarap hanya memiliki lahan kurang dari 1 (satu) hektar. Kondisi ini tidak sejalan dengan arti penting pemberdayaan dalam buku *Public Policy* oleh Nugroho (2011), dimana tugas pemberdayaan yaitu membuat warga masyarakat mampu meningkatkan kualitas kemanusiaan dan kemasyarakatan bukan sebaliknya.

Meskipun permasalahan diatas telah dapat diselesaikan, namun pembangunan Kota Baru Lampung terkesan lambat dan terkesan dipaksakan. Karena anggaran yang digunakan untuk proyek ini tidak sedikit yakni Rp. 341 Milyar tentu anggaran APBD terfokus dalam proyek ini saja. Kemudian dengan waktu yang mepet dan dengan target awal sampai akhir tahun 2013 menyelesaikan empat

bangunan utama yaitu kantor gubernur, kantor DPRD, masjid agung dan rumah adat, yang diharapkan akan mulai beroperasi pada tahun 2014, namun sampai saat ini bangunan-bangunan tersebut belum dapat beroperasi sebagaimana semestinya.²

Situasi yang terjadi sekarang, pembangunan Kota Baru Lampung ditunda untuk jangka waktu yang belum dipastikan. Inilah yang terjadi dengan proyek pembangunan Kota Baru. Proyek multiyears yang digagas mantan Gubernur Lampung Sjachroedin Z.P. itu dihentikan. Ini kenyataan yang terjadi, berbeda pemimpin maka akan berbeda pula kebijakannya. Gubernur Lampung M. Ridho Ficardo memastikan pembangunan Kota Baru dihentikan untuk sementara waktu.³

Berdasarkan laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan Pemerintah Provinsi Lampung 2013, dinyatakan bahwa pemerintah provinsi memiliki utang sebesar Rp. 604,995 Milyar yang harus segera dibayarkan. Utang tersebut merupakan dana bagi hasil dan pajak ke pemerintah kabupaten/kota. Gubernur Lampung M. Ridho Ficardo mengatakan:

“Ya semua masih kami kaji, karena kan sampai hari ini PP (peraturan pemerintah) nya juga belum ada. Jadi banyak hal yang belum beres, mungkin itu kita bereskan dulu, dan kita akan memprioritaskan pembangunan yang benar-benar dibutuhkan masyarakat,”⁴

² <http://lampung.tribunnews.com/2012/06/29/2014-kota-baru-berisi-4-bangunan-utama> diakses pada tanggal 28 Oktober 2013

³ <http://www.radarlampung.co.id/read/bandarlampung/70831-gubernur-pastikan-kota-baru-dihentikan> diakses pada tanggal 03 September 2014

⁴ <http://lampungku.com/pemerintahan/gubernur-lampung-masih-kaji-proyek-kota-baru> diakses pada tanggal 03 September 2014

Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan (Bappeda) Lampung Fahrizal Darminto mengatakan, APBD Lampung sangat terbatas. Dengan kondisi keuangan itu harus melayani 9 juta penduduk.

”BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) juga kan tadi sudah jelaskan bahwa Pemprov Lampung harus menunaikan kewajiban terlebih dahulu. Lunasi transfer dana yang kurang ke pemkab/pemkot,”⁵

Sebelumnya, Wakil Gubernur Lampung Bakhtiar Basri membantah pemberitaan yang menyebutkan proyek pembangunan Kota Baru peninggalan mantan Gubernur Lampung Sjahroedin ZP dihentikan. Menurutnya karena saat ini Pemerintah Provinsi Lampung sedang defisit anggaran pembangunannya sementara ditunda, sampai ada dana baru dilanjutkan.

“Itu bukan dihentikan, Pemerintah Daerah Lampung kan sekarang defisit anggaran, jadi belum prioritas untuk saat ini. Kita akan lebih memprioritaskan pembangunan infrastruktur dulu, sementara pembangunan Kota Baru kita tunda dulu,”⁶

Berdasarkan perspektif kebijakan publik, identifikasi masalah atau persoalan yang dideskripsikan diatas masuk kedalam ranah kontek dan substansi perumusan atau formulasi kebijakan. Kebijakan pemerintah daerah Provinsi Lampung menangani masalah penataan ruang dan pengembangan wilayah dapat dipandang sebagai upaya untuk menangani masalah publik, akan tetapi disisi lain pemerintah juga harus memperhatikan berbagai aspek dan dampak yang dapat terjadi dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu, dalam penelitian ini peneliti lebih

⁵ <http://www.radarlampung.co.id/read/bandarlampung/70831-gubernur-pastikan-kota-baru-dihentikan> diakses pada tanggal 03 September 2014

⁶ <http://lampungku.com/pemerintahan/gubernur-lampung-masih-kaji-proyek-kota-baru> diakses pada tanggal 03 September 2014

menitikberatkan pada proses perumusan atau formulasi kebijakannya dalam hal ini kebijakan pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung.

Menurut Dunn (2000:26) perumusan masalah akan sangat membantu para analis kebijakan untuk menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebab masalah publik, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang berseberangan atau bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru. Karenanya menurut Dunn lebih lanjut, terdapat fase-fase yang harus dilakukan secara hati-hati dalam merumuskan masalah, sehingga hasil akhir dari kebijakan yang ditetapkan minimal dapat menyelesaikan persoalan yang tengah dihadapi.

Dari uraian di atas, maka peneliti berusaha untuk menganalisis tahapan perumusan kebijakan pemindahan pusat pemerintahan dalam rangka penataan ruang dan pengembangan wilayah serta sebagai upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi masyarakat.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan dikaji oleh penulis dalam penelitian ini adalah meliputi:

1. Mengapa kebijakan relokasi pusat pemerintahan yang dipilih pemerintah Provinsi Lampung sebagai alternatif penyelesaian masalah?
2. Bagaimanakah tahapan perumusan kebijakan pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diangkat, maka penelitian ini bertujuan:

1. Terumuskannya alasan-alasan dan nilai-nilai yang menjadi pertimbangan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau aktor kebijakan.
2. Terdeskripsikannya tahapan perumusan kebijakan pemindahan pusat pemerintahan Provinsi Lampung.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah:

1. Dilihat dari konteks pengembangan ilmu pengetahuan, tentu berkaitan dengan konsep dan teori, oleh karenanya secara teoritis penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran dan penambahan ilmu pengetahuan bagi studi Ilmu Administrasi Negara, khususnya mengenai perumusan kebijakan publik.
2. Dilihat dari sudut pandang praktis, penelitian ini dapat menjadi acuan serta referensi bagi Pemerintah Provinsi Lampung dan pihak terkait dalam menentukan langkah-langkah dan merumuskan suatu kebijakan yang berkaitan dengan pengambilan keputusan.
3. Sebagai salah satu bahan acuan untuk referensi penelitian lebih lanjut bagi pengembangan ide para peneliti dalam melakukan penelitian dengan tema atau masalah serupa.