

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi yaitu penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom. Kewenangan yang dilimpahkan Pemerintah kepada penyelenggaraan Pemerintahan di daerah antara lain kewenangan membuat kebijakan publik untuk tingkat lokal atau daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 19 ayat 2 yang dimaksud penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Artinya kedudukannya sama tidak saling membawahi.

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing. Sehingga antar kedua lembaga ini membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan sebagai lawan ataupun pesaing satu sama lain.

Salah satu pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur kepentingan masyarakat setempat yaitu kewenang dalam membuat kebijakan publik. Pada proses perumusan kebijakan publik akan terjadi interaksi antara masyarakat dengan penyelenggara Pemerintah Daerah dan antara institusi penyelenggara Pemerintahan Daerah. Pada dasarnya salah satu faktor yang menunjang keberhasilan otonomi akan sangat terkait dengan hubungan atau interaksi antarorganisasi. Terutama interaksi antara lembaga penyelenggara di

tingkat Pemerintah Daerah yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai lembaga atau institusi perumus kebijakan dan yang menetapkan kebijakan publik.

Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi (penolakan) ketika diimplementasikan. Sebaliknya suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dalam pratika-pratika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat (Subarsono, 2012:3).

Salah satu kebijakan publik yang mendapatkan penolakan dan pemberontakan dari masyarakat yaitu kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan dalam hal kebijakan pembangunan patung Zainal Abidin Pagar Alam. Penolakan masyarakat Lampung Selatan ini berawal dari keluarnya Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Lampung Selatan tahun 2011 dalam hal kebijakan pembangunan Zainal Abidin Pagar Alam.

Kebijakan pembangunan patung Zainal Abidin Pagar Alam telah dirumuskan dan dibuat oleh aktor pembuat kebijakan. Para aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan tersebut yaitu Eksekutif (Bapeda), DPRD, Tokoh Masyarakat, Tokoh Adat, Pemuda melalui Musyarawah Rencana Pembangunan (Musrenbang). Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk mengenang Zainal Abidin Pagar Alam sebagai pahlawan atau tokoh yang berjasa di Kabupaten Lampung Selatan, dan kebijakan tersebut sudah melalui mekenisme dan prosedur yang tepat.

“Menurut Bupati Lampung Selatan yaitu Rycko Menoza bahwa kebijakan pembangunan patung ini sudah melalui mekanisme dan kebijakan penggaran dan pembangunan tersebut juga menjadi bagian dari perkembangan Kota Kalianda sebagai kota modern”. (<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/309722-bupati-tak-akan-bangun-patung-kakeknya-lagi>. Di akses Tanggal 5 Desember 2012. Pukul 19:00).

Patung Zainal Abidin Pagar Alam yang terletak di tepi Jalan Lintas Sumatera di bangun dan diresmikan pada tanggal 9 Maret 2012. Sebulan setelah diresmikannya patung ini tepatnya pada tanggal 30 April 2012 masyarakat Lampung Selatan melakukan demonstrasi. Ribuan masyarakat yang berasal dari Liga Mahasiswa Nasional untuk Demokrasi dan Aliansi Rakyat Peduli Pembangunan menyampaikan aspirasi agar patung Zainal Abidin Pagar Alam untuk dirobohkan.

Penolakan masyarakat terhadap pembangunan patung ini mempunyai alasan yaitu masyarakat menilai bahwa kebijakan pembangunan patung ini adalah hanya pemborosan anggaran saja yang pembuatannya menghabiskan dana mencapai Rp 1,7 miliar. Zainal Abidin Pagar Alam bukanlah pahlawan yang memperjuangkan daerah Kalianda.

(<http://marhenyantoz.wordpress.com/2012/07/03/akhir-sejarah-patung-zainal-abidin-pagaralam/>. Di akses Tanggal 6 Desember 2012, Pukul 13:00).

Klimaks dari penolakan masyarakat Lampung Selatan terhadap kebijakan pembangunan patung Zainal Abidin, yaitu masyarakat merobohkan patung tersebut dengan berbagai alat manual dan ditarik dengan menggunakan kendaraan truk fuso sehingga masyarakat berhasil merobohkan simbol keangkuhan penguasa ini.

(<http://news.detik.com/read/2012/05/01/130542/1905920/103/runtuhnya-patung-zainal-abidin-simbol-keangkuhan-penguasa>. Di akses Tanggal 6 Desember 2012, Pukul 13:30).

Peristiwa yang terjadi di Kabupaten Lampung Selatan ini, merupakan salah satu contoh bila kebijakan publik khususnya dalam merumuskan suatu kebijakan publik bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dimasyarakat dan tidak berpihak kepada kepentingan masyarakat. Pada proses perumusan kebijakan publik yang baik, terdapat ruang publik di dalamnya.

Proses penyusunan dan perumusan kebijakan publik terutama APBD selama ini tidak banyak diketahui oleh masyarakat, proses perumusan ini cenderung tertutup dan selalu didominasi oleh elit daerah (elitis). Selain itu, dalam proses perumusan kebijakan adanya partisipasi masyarakat merupakan bagian yang terpenting. Sebab melalui partisipasi, masyarakat dapat terjun langsung dan dapat melihat bagaimana proses perumusan kebijakan tersebut di buat.

Pada proses perumusan kebijakan publik aktor-aktor pembuat kebijakan seperti badan-badan administrasi pemerintah meliputi eksekutif, legislatif, yudikatif menggunakan kekuasaan dan kewenangan bukan untuk menyeimbangkan dan memenuhi kepentingan rakyat, namun digunakan untuk meraih kepentingan dan kekuasaan individu atau para elit politik. Dapat dikatakan proses perumusan kebijakan yang elitis atau terlalu didominasi oleh para elit menyebabkan keputusan-keputusan lebih mengedepankan atau mencerminkan keinginan elit pembuat kebijakan daripada kebutuhan masyarakat.

Proses perumusan kebijakan pembangunan patung Zainal Abidin Pagar Alam termasuk ke dalam model elite-massa yang menitik beratkan bahwa kebijakan publik ditentukan semata-mata oleh kelompok elite. Pada dasarnya ketika para elite merumuskan kebijakan publik akan terlihat para elite tersebut akan mempertahankan kekuasaannya dan kebijakan publik yang dirumuskan dapat memberikan keuntungan bagi para elite tersebut, sehingga model elite ini berupa kebijakan atas (*top-down policy*). Maka kebijakan publik tersebut mengalir dari atas ke bawah yaitu dari golongan elite kepada golongan massa. Selain itu dalam perumusan kebijakan ini terdapat unsur-unsur Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) oleh para aktor pembuatan kebijakan

“Liga Mahasiswa Nasional untuk Demokrasi (LMND) dan Forum Masyarakat Lampung Bersatu menggelar aksi unjuk rasa di DPRD Lamsel, Senin (30 April 2012). Aksi demo kali ini merupakan kelanjutan dari tuntutan pendemo kepada DPRD Lampung Selatan tentang pembentukan pansus pembangunan patung Zainal Abidin Pagaralam yang dinilai sarat KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme)”. (<http://lampung.tribunnews.com/2012/04/30/foto-foto-aksi-demonstrasi-menentang-patung-zainal-abidin-pagaralam>. Di akses Tanggal 5 Desember 2012 Pukul 20:00).

Setelah suatu kebijakan itu dirumuskan oleh para aktor pembuat kebijakan. Maka tugas DPRD menyetujui suatu kebijakan itu untuk disahkan. Akan tetapi dalam menyetujui dan menetapkan suatu kebijakan DPRD dapat mempertimbangkan dengan matang dari kebijakan itu, mana kebijakan yang layak untuk disetujui dan mana kebijakan belum layak untuk disetujui sehingga kebijakan tersebut dapat berjalan dengan efektif dan efisien demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diungkapkan di atas maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah “Bagaimanakah Proses Perumusan Kebijakan Pembangunan Patung Zainal Abidin Pagar Alam di Kabupaten Lampung Selatan”?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses perumusan kebijakan pembangunan patung Zainal Abidin Pagar Alam dalam Model Elit-Massa.
2. Untuk mengetahui alasan-alasan perumusan kebijakan pembangunan patung Zainal Abidin Pagar Alam di Kabupaten Lampung Selatan.
3. Untuk memetakan interaksi aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik.
4. Untuk mengetahui alasan-alasan masyarakat menolak kebijakan pembangunan patung Zainal Abidin Pagar Alam.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara akademis, penelitian ini sebagai salah satu kajian ilmu pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan analisis perumusan kebijakan pembangunan patung Zainal Abidin Pagar Alam di Kabupaten Lampung Selatan.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan memberikan masukan kepada pembuat kebijakan umumnya, dan khususnya kepada pemerintah Kabupaten Lampung Selatan untuk lebih mempertimbangkan kebijakan yang di buat.