

KUASA AKTOR DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK DI ARAS LOKAL (Studi Pada Kebijakan Pembebasan Lahan Kawasan Mandalika Resort di Lombok)

Winengan

Universitas Islam Negeri Mataram

winenganalvin@yahoo.co.id

Abstract

This research is proposed an empirical phenomenon of local community opposition to the policy of land acquisition of Mandalika Resort Lombok Tengah area. This study aims to examine the involvement and power of the actors in the process of the birth of the policy. The results of this study revealed that the birth of the policy of land acquisition Mandalika Resort area is the result of political compromise between the Regional Government which relies on its power and PT. LTDC with its capital strength without the involvement of actors from local community elements. This research concludes that the close relationship between state and capital owners in policy formulation will be the reduction of public power as the actor of policy formulation, so the policy decision is less legitimacy.

Key Word: Actor, Power, Policy Formulation, Land Acquisition

Abstrak

Penelitian ini diiniasi suatu fenomena empiris penentangan masyarakat lokal terhadap kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort Lombok Tengah. Maksud dari penelitian ini adalah mengkaji keterlibatan dan kekuasaan para aktor dalam proses lahirnya kebijakan tersebut. Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa lahirnya kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort merupakan hasil kompromi politik antara Pemerintah Daerah yang mengandalkan kekuasaannya dan PT. LTDC dengan kekuatan modalnya tanpa pelibatan aktor dari unsur masyarakat lokal. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa akrabnya hubungan antara negara dan pemilik modal dalam perumusan kebijakan maka akan terjadi reduksi kekuasaan masyarakat sebagai aktor perumusan kebijakan, sehingga keputusan kebijakannya kurang legitimasi.

Kata Kunci: Aktor, Kekuasaan, Perumusan Kebijakan, Pembebasan Lahan

Pendahuluan

Pariwisata merupakan salah satu sektor pembangunan yang dewasa ini sedang menjadi *trend* lokus beroperasinya suatu kebijakan di tingkat lokal seiring dengan kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keberadaan sektor pariwisata diyakini telah mampu memberikan keuntungan tidak hanya bagi pemerintah, tetapi juga swasta dan masyarakat (Simatupang, 2009). Dalam rangka efektivitas pengelolaan pariwisata, Pemerintah Pusat telah mendesentralisasikan sektor pariwisata menjadi urusan daerah dalam rangka mendukung sumber pendapatan daerah (Gelgel, 2009: 54). Namun, kenyataannya tidak semua daerah mampu mengelola sektor pariwisatanya dengan baik. Bahkan kebijakan pengembangan pariwisata yang dihayatkan untuk mendukung kemajuan perekonomian daerah, peningkatan kesejahteraan masyarakat, menghapus kemiskinan, mengatasi pengangguran, serta melestarikan alam, lingkungan, dan sumberdaya, sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, telah menimbulkan sejumlah permasalahan di tingkat lokal (Gelgel, 2009: 54).

Kebijakan desentralisasi pengelolaan pariwisata di Indonesia telah menimbulkan sejumlah permasalahan di tingkat lokal akibat kebijakan-kebijakan pemerintah daerah yang tidak memberdayakan masyarakat miskin (Wever, Glaser, Gorris, dan Ferrol, 2012). Salah satu kebijakan pengembangan pariwisata yang seringkali 'dipertontonkan' Pemerintah Daerah yang selalu menuai penolakan masyarakat, yakni pembebasan lahan masyarakat lokal (Manoppo, 2012: 4), karena dampak dari kebijakan tersebut dianggap melakukan proses marginalisasi masyarakat, seperti hilangnya sumber kehidupan masyarakat sebagai petani maupun tempat tinggalnya (Sidemen, 2012), penilaian dan kompensasi (ganti rugi) yang tidak transparan, serta tanpa melibatkan masyarakat (Wahyono, 2003).

Adanya *stakeholder* kebijakan yang merasa dirugikan dengan keputusan kebijakan merupakan fenomena dari pers-

pektif perumusan kebijakan sebagai ajang unjuk kekuasaan di antara aktor kepentingan untuk memperjuangkan kepentingannya. Perumusan kebijakan publik merupakan arena bagi pertukaran sumberdaya aktor yang terlibat di dalamnya untuk mengartikulasikan kepentingan masing-masing (Abdul Wahab, 1999: 93). Dominasi kekuasaan aktor dapat menentukan kepentingan aktor mana yang lahir sebagai pemenang dalam pertarungan kepentingan pada arena perumusan kebijakan.

Problematika kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata di daerah juga terjadi di Pulau Lombok sebagai daerah pariwisata unggulan Nusa Tenggara Barat (NTB). Salah satu kawasan pariwisata yang kebijakan pembebasan lahannya mendapatkan aksi penentangan masyarakat yang menjadi kajian penelitian ini adalah kawasan Mandalika Resort yang terletak di wilayah Kabupaten Lombok Tengah, yang luas lahannya mencapai 1.249,4 hektar, yang kebijakan pembebasannya satu paket dengan kebijakan pembebasan lahan untuk pembangunan Bandara Internasional Lombok yang juga berada di wilayah Kabupaten Lombok Tengah (Karim, 2008). Beberapa alasan masyarakat menentang kebijakan pembebasan lahan tersebut, yaitu:

1) Terjadi perampasan lahan masyarakat. Menurut mereka, masih ada lahan seluas 135 hektar milik masyarakat lokal di dalam kawasan Mandalika Resort yang hingga kini belum dibebaskan. Namun lahan tersebut sudah dikapling oleh beberapa perusahaan pengembang pariwisata yang menjadi mitra Pemerintah Daerah.

2) Terjadi pengusiran masyarakat dari lahan garapannya. Masyarakat memprotes pemberian sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) kepada perusahaan pengembang pariwisata mitra Pemerintah Daerah, karena telah menyebabkan ribuan masyarakat harus terusir dari lahan yang mereka telah garap bertahun-tahun (Lombok Post, 11 Desember 2013).

Penentangan masyarakat lokal terhadap suatu kebijakan Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa kebijakan desentralisasi yang telah memberikan kesempatan luas bagi bangkitnya demokratisasi politik lokal (Aminah, 2014: 19), memang telah menjadikan kontestasi politik lokal semakin semarak dipentaskan oleh aktor-aktor politik lokal, tetapi sayangnya tidak sedikit dari keputusan politik lokal tersebut yang mendapatkan aksi penentangan dari masyarakat. Penelitian ini bermaksud mengkaji keberadaan aktor kebijakan yang terlibat di dalam proses perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika dalam rangka memahami tipologi dan struktur kekuasaan aktornya.

Penelitian ini bermaksud mengkaji secara mendalam keterlibatan para aktor dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort. Desain penelitiannya menggunakan metode kualitatif, karena dilakukan pada variabel mandiri dan menggunakan latar alamiah (Sugiono, 2001:6). Untuk mendapatkan data yang dibutuhkan, teknik pengumpulan data penelitian terdiri observasi, wawancara, dan dokumentasi. Selanjutnya, proses analisis data dalam penelitian ini dilakukan setiap peneliti memperoleh data penelitian, dan mengacu kepada model interaktif yang dikembangkan Miles, Huberman, dan Saldana (2014: 33), yang mana proses-prosesnya terdiri dari tiga alur yaitu (a) kondensasi data, (b) penyajian data, dan (c) penarikan kesimpulan dan verifikasi, yang dilakukan secara simultan. Untuk menghindari terjadinya bias data, peneliti melakukan uji keabsahan data dengan menggunakan kriteria kredibilitas, keteralihan, kebergantungan, dan kepastian (Moleong, 1999: 133).

Tipologi Aktor Perumusan Kebijakan

Dalam proses perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, tipologi aktor yang terlibat di dalamnya terdiri dari Pemerintah Daerah, PT. Lombok Tourism Development Cooperation (PT. LTDC), dan Civil Society. Namun, masing-masing kelompok aktor me-

miliki kekuatan yang berbeda dan tidak berimbang dalam mempengaruhi suatu keputusan kebijakan, karena aktor Pemerintah Daerah bersama PT. LTDC sengaja mereduksi kekuasaan aktor Civil Society, yaitu para pemilik lahan kawasan. Aktor perumusan kebijakan ini merupakan sekumpulan struktur pemeran atau pelaku yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat (Halim, 2014: 21). Dalam pendekatan sistem politik, aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan 'bernaung' pada dua sub struktur politik, yaitu infra struktur dan supra struktur politik (Ibrahim, 2013: 35).

Namun, jika kekuatan negara (supra struktur politik), berupa kekuasaan memaksa yang dimilikinya (Gramsci dalam Arief, 1999: 113), dan swasta (infra struktur politik) dengan kemampuan modalnya (Marx dalam Giddens, 1986: 57), tentu tidak mudah bagi masyarakat yang hanya memiliki kekuatan berupa kemampuan menggalang massa untuk menghadapi kekuasaan negara dengan jajaran birokrasinya, atau swasta dengan kekuatan modalnya, apalagi jika kedua aktor ini berkolaborasi dalam memperjuangkan suatu tujuan bersama. Akibatnya, negara atau pemerintah yang sebenarnya berfungsi sebagai alat untuk menyelenggarakan kesejahteraan bersama bagi penduduknya (Anshari, 2004: 137), tetapi karena adanya mobilisasi modal swasta secara masif kepada negara, membuat pihak swasta seringkali lebih dominan dalam mempengaruhi kebijakan yang ditetapkan dan disahkan negara (Grindle, 1991: 51). Inilah logikanya mengapa suatu kebijakan yang sebenarnya mendapatkan penentangan masyarakat, tetapi pemerintah tetap mengesahkannya.

Kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort yang merupakan hasil kesepakatan antara aktor Pemerintah Daerah dan PT. LTDC ketika proses perumusan kebijakannya, meminjam pandangan teori metafora sosial, bahwa perumusan kebijakan publik menjadi sebuah peristiwa sosial (*sosial event*)

dan arena perjuangan (*an arena of struggle*), tempat dimana para aktor (individu atau kelompok) yang berbeda pandangan dan lapisan sosialnya berkompetisi untuk memenangkan kepentingannya (Wahab, 1999: 93). Menurut Ortwin Renn (1992), pusat pentas arena dalam proses perumusan kebijakan ditempati oleh aktor-aktor utama (*principal actor*), yakni kelompok-kelompok dalam masyarakat yang berusaha untuk mempengaruhi kebijakan yang dirumuskan. Terkait dengan penolakan masyarakat terhadap kebijakan pembebasan lahan pada kawasan Mandalika Resort tersebut, dalam pandangan teori strukturasi (Davis, 1988), kekuasaan merupakan alat analisis bagi kehidupan sosial untuk mengetahui hubungan tindakan manusia dengan struktur yang memiliki karakteristik utama sebagai berikut, (1) Kekuasaan sebagai bagian integral dari interaksi sosial. Artinya bahwa dalam interaksi sosial selalu melibatkan kekuasaan, karena merupakan kebutuhan pokok dalam diri manusia. Kemampuan aktor untuk mempengaruhi dan mengintervensi peristiwa sosial, sehingga dapat mengubah jalannya peristiwa tersebut, tergantung pada kekuasaan yang dimiliki; (2) Kekuasaan merupakan suatu konsep relasional, termasuk hubungan otonomi dan ketergantungan. Kekuasaan bukan sekedar kapasitas transformasi aktor untuk mencapai tujuan, tetapi juga sebagai konsep relasi.

Sejak munculnya isu pengembangan kawasan hingga penetapan kebijakan pembebasan lahan sebagai alternatif untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, Pemerintah Daerah sebagai pemeran resmi (Islamy, 2009) atau aktor formal kebijakan (Hamdi, 2014: 56) telah memposisikan diri sebagai aktor dominan, yang bebas menentukan aktor mana saja yang dilibatkan dalam perumusan kebijakan daerah. Sedangkan DPRD Kabupaten Lombok Tengah yang juga sebagai bagian dari pemeran resmi atau aktor formal (Hamdi, 2014: 56) untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan masyarakat ternyata tidak bisa berbuat banyak di hadapan Pemerintah Daerah untuk mempengaruhi dan mengendalikan perumusan kebijakan tersebut. Hal ini semakin mempertegas apa yang dikemu-

kakan Dror (Wahab, 2011: 57-58), bahwa keberadaan badan legislatif (DPR atau DPRD) di negara sedang berkembang memainkan peran yang tidak berarti dalam pembuatan kebijakan, jika dibandingkan dengan badan-badan eksekutif yang memainkan peran sangat besar dalam merumuskan kebijakan publik mengenai berbagai isu kebijakan.

Semestinya, sebagaimana pandangan paradigma administrasi publik yang demokratis yang dibawa konsep *governance*, bahwa perumusan kebijakan publik tidak lagi dianggap menjadi wewenang tunggal pemerintah atau dominasi aktor tertentu, tetapi harus terlibat di dalamnya unsur-unsur pemangku kepentingan (*stakeholder*) kebijakan lainnya secara adil. Kalau pun kebijakan diartikan sebagai apa yang dilakukan pemerintah, kebijakan tersebut harus diletakkan sebagai bagian dari network kebijakan yang melibatkan berbagai komponen masyarakat (Darwin, 2002: 2). Melalui proses perumusan kebijakan publik inilah komitmen-komitmen masyarakat yang seringkali kabur dan abstrak, sebagaimana terlihat dalam nilai-nilai dan tujuan-tujuan masyarakat, diterjemahkan oleh para aktor kebijakan menjadi lebih spesifik dalam tindakan-tindakan dan tujuan-tujuan yang konkrit (Wahab, 2001: 17).

Namun, tipologi aktor perumusan kebijakan yang hanya didominasi aktor-aktor tertentu, sebagaimana dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata Mandalika Resort, yang hanya dikendalikan oleh koalisi aktor dari pihak PT. LTDC dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah dan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat, akan melahirkan keputusan kebijakan yang kurang lestari, sehingga rentan terhadap terjadinya aksi penolakan dari masyarakat. Padahal, perumusan kebijakan publik sebagai upaya untuk mencari pilihan alternatif kebijakan terbaik untuk mengatasi suatu masalah kebijakan, tidak dapat ditentukan begitu saja, tetapi harus melalui rangkaian proses dengan melibatkan *stakeholder* kebijakan itu sendiri (Gosling, 2004: 74-76).

Dalam iklim pemerintahan yang demokratis, perumusan kebijakan publik di daerah harus memberikan akses seluas-luasnya bagi seluruh aktor kepentingan untuk terlibat dalam memberikan preferensi kebijakan berdasarkan kepentingannya (Jordan and Turnpenny, 2015). Hal ini memungkinkan masyarakat lokal sebagai pihak yang juga memiliki kekuasaan dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan di kawasan Mandalika Resort tersebut dapat menggunakan kekuasaannya mempengaruhi kebijakan tersebut untuk memperjuangkan kepentingannya, sehingga tidak direduksi pihak negara maupun swasta, karena baik secara teori perumusan kebijakan (Kraft dan Furlong, 2004: 4) maupun secara normatif (UU No. 10 Tahun 2009) telah diposisikan sebagai aktor utama dalam proses-proses kebijakan pengembangan pariwisata daerah.

Namun, pihak pemerintah sebagai 'play maker' dalam perumusan kebijakan tersebut telah berlaku tidak adil dalam memberikan peluang antara swasta dan masyarakat sipil untuk mempengaruhi keputusan kebijakan. Di satu sisi, pemerintah memberikan peluang seluas-luasnya kepada pihak swasta untuk mementaskan perannya sebagai aktor perumusan kebijakan tersebut, sementara di sisi lain, pentas peran masyarakat sebagai aktor utama diabaikan (Hastuti, 2013). Akhirnya, menurut pandangan teori strukturasi (Giddens, 1984: 3), keberadaan dan aktivitas aktor negara yang terlibat dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut merupakan gambaran bahwa menjadi manusia berarti menjadi aktor pelaku tujuan, yang memiliki alasan atas aktivitasnya. Hal ini berarti bahwa keputusan kebijakan pembebasan lahan tersebut kental dengan misi aktor-aktor yang terlibat di dalamnya. Oleh karena itu, menurut teori strukturasi, setiap aktor secara rutin dan diam-diam memonitor apa yang sedang ia lakukan, sebagaimana reaksi orang terhadap tindakannya dan lingkungan di mana ia melakukan aktivitas tersebut dan mengkonstruksi setiap tindakannya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu (Ren, 1992: 57). Padahal idealnya, dalam melahirkan kebijakan

yang berkualitas dan *legitimate*, perumusan kebijakan publik harus melibatkan multi aktor dalam rangka memperluas informasi sebagai landasan penentuan pilihan kebijakan yang diberlakukan pemerintah (Jordan and Turnpenny, 2015).

Struktur Kekuasaan Aktor dalam Perumusan Kebijakan

Menghadapi kompleksitas pengembangan pariwisata, Pemerintah Daerah memang dibenarkan untuk bekerjasama dengan pihak lain atau bahkan mentransfer upaya penyelesaian atas suatu persoalan kepada pihak lain (Subarsono, 2016: 4). Namun, reduksi peran masyarakat sebagai aktor perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah, menurut Hobbes, negara telah memposisikan diri sebagai hegemomik, eksekutif, dan dominatif terhadap rakyatnya, sehingga karakteristik negara yang demikian melahirkan sistem politik yang cenderung ke arah otoriter dan konservatif (anti demokrasi). Ketidakadilan atau reduksi peran masyarakat tersebut memperlihatkan besar dan kuatnya peranan negara dalam melakukan tindakan yang bersifat kooptatif dalam ruang publik, sehingga mengurangi, bahkan mematikan dinamika atau peran *civil society* yang menjadi aktor utama dalam negara demokrasi.

Padahal posisi negara semestinya, menurut John Locke (dalam Aminah, 2014: 21) harus sebagai badan yang berfungsi melindungi dan memberikan kepastian hukum atas hak-hak warga negaranya. Konsekuensinya adalah negara bersifat akomodatif, aspiratif, dan responsif terhadap kepentingan rakyatnya, dan karena itu negara lebih bersifat demokratis bukan otoriter, sehingga memiliki hubungan yang erat secara mutualisme, yang menunjukkan hubungan yang saling menguntungkan antara kelompok kepentingan, sehingga tidak ada kelompok kepentingan yang dimonopoli satu kelompok dan pada akhirnya terbentuk model jejaring isu (Hecko, 1978: 102).

Selanjutnya, keterlibatan seluruh kelompok kepentingan merupakan komponen kunci dalam kehidupan masyarakat

yang demokratis dan merupakan cerminan dari kemerdekaan berserikat sehingga kelompok kepentingan merupakan pemeran kebijakan yang signifikan. Semakin demokratis suatu pemerintahan, semakin berperan kelompok kepentingan dalam proses kebijakan publik. Mereka mempengaruhi keputusan kebijakan pemerintah berdasarkan kepentingannya. Untuk itu menurut Bentley (Hamdi, 2014: 61) proses perumusan kebijakan pada dasarnya mencerminkan aktivitas kelompok kepentingan.

Dalam membahas pemeran serta atau aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan, ada perbedaan yang cukup penting yang perlu diperhatikan antara negara-negara berkembang dengan negara maju. Elitisnya perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort di Lombok Tengah, membenarkan bahwa di negara berkembang, struktur pembuatan kebijakan cenderung lebih sederhana dibandingkan dengan negara-negara maju. Kecenderungan struktur pembuatan keputusan di negara-negara maju lebih kompleks karena kualitas hidup sudah menjadi isu utama (*main issue*) dalam agenda pembuatan kebijakan publiknya (Wahab, 1999). Keberadaan kelompok kepentingan (*interest group*) di negara sedang berkembang jumlahnya jauh lebih kecil dibandingkan dengan negara-negara maju. Pola perilaku mereka bergaya politik peradilan (*court politics*), dan pengaruh mereka terhadap pembuatan kebijakan cenderung melalui hubungan pribadi dengan para elite atau karena mereka kebetulan juga bagian dari elite itu sendiri. Kontribusi mereka terhadap pembuatan kebijakan kurang rasional, tujuannya sangat sempit, dan jangkauan pandangannya lebih pendek, sehingga sulit disejajarkan dengan kelompok kepentingan yang ada di negara maju (Wahab, 2011: 58).

Di negara-negara berkembang, masuknya kekuatan modal yang mengendalikan perumusan kebijakan publik membuat para pembuat kebijakan publik menjadi terperangkap dalam lingkaran setan, dimana dukungan yang mereka dapatkan

tidak menentu, legitimasi mereka semakin turun dan pengeluaran mereka semakin besar, tetapi tidak mampu mengubah kebijakan karena pihak-pihak yang menerima keuntungan dari *status quo* memiliki kekuasaan politik yang besar (Bates, 1981). Keakraban pengusaha dengan penguasa membuka ruang terjadinya ‘perselingkuhan’ antara keduanya, bahkan tidak jarang kekuatan swasta melebihi kekuasaan negara dalam mengeksekusi kebijakan publik, sehingga mematikan demokrasi (Hertz, 2005: vi). Sedangkan menurut Anderson (Islamy, 2004:108), beberapa faktor yang dapat menyebabkan terjadinya penentangan masyarakat terhadap suatu keputusan kebijakan yang ditetapkan negara karena kebijakan negara yang bertentangan dengan sistem nilai masyarakat, adanya ketidakpatuhan terhadap aturan, perbedaan gagasan dengan pemerintah, dan tidak adanya kepastian ukuran kebijakan.

Dalam kondisi negara yang lemah secara finansial dalam menjalankan struktur fungsinya, keberadaan swasta (kelompok bisnis) sangat kuat dalam mempengaruhi keputusan kebijakan publik. Sejalan dengan upaya pembangunan negara yang kecenderungan pada target-target ekonomi, maka swasta semakin berperan dalam proses perumusan kebijakan publik. Kelompok ini secara signifikan dapat memperbaiki atau sebaliknya memperburuk kualitas kebijakan publik yang dilahirkan (Hamdi, 2014: 66). Sedangkan dalam paradigma *New Public Management* (NPM), keterlibatan swasta dalam sektor publik dapat menjadikan pengelolaan sektor publik tersebut menjadi lebih efektif dan efisien. Hal ini bertolak dari ide pokok dalam NPM yang mentransfer mekanisme pasar dalam pengelolaan sektor publik.

Efektifnya kehadiran sektor swasta dalam menangani sektor-sektor yang ditangani pemerintah terkait dengan kepentingan publik, menurut Heilbroner (1982:16), karena unsur swasta memiliki tujuan dan cara kerjanya paling jelas, yaitu mencari keuntungan (laba). Untuk itu, seluruh komponen di dalamnya harus melakukan efisiensi secara maksimum, agar

aturan kerjanya tercapai, yaitu memperoleh laba setinggi-tingginya. Peran swasta dalam masyarakat saat ini sudah demikian besar. Swasta seolah-olah menjadi penentu segala aturan dan gaya hidup. Pendekatan pasar yang digunakan dalam mekanisme kerja swasta diambil negara sebagai obat mujarab untuk menyembuhkan kelemahan ekonomi negara (Ever, 1997: 80). Ciri aktor swasta dalam aktivitas adalah mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya dan menekan kerugian sekecil-kecilnya. Namun, ketergantungan negara atau masyarakat pada sektor swasta membuat keberadaan sektor swasta tampil sebagai pengendali kehidupan masyarakat maupun kebijakan pemerintah.

Asumsi di atas semakin sulit terbantahkan pada kasus perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah. Masuknya pendekatan pasar dalam mekanisme perumusan kebijakan tersebut telah membuat PT. LTDC selaku perusahaan daerah 'plat merah' dengan kekuatan modalnya tampil sebagai aktor dominan. Kekuasaan Pemerintah Daerah yang tergantung pada modal swasta akhirnya tunduk pada kemauan PT. LTDC, sehingga keputusan kebijakannya lebih berpihak kepada kepentingan swasta daripada masyarakat, dengan konsekuensinya harus berhadapan dengan aksi penentangan masyarakat yang menolak keputusan kebijakannya.

Dalam hubungannya dengan negara, keberadaan kelompok aktor swasta, dalam perspektif strukturasi (Giddens, 1984: 3), merupakan pelindung bagi kebutuhan struktur ekonomi maupun politik negara. Kuat atau lemahnya struktur ekonomi politik suatu negara ditentukan oleh keberadaan sektor swasta. Dengan demikian, maka kebijakan-kebijakan yang diputuskan negara cenderung membela kepentingan swasta, karena melalui pajak yang dibayarkan oleh para pemilik modal, negara dapat menjalankan fungsi-fungsinya (Habibullah, 2009: 110). Dominasi kelompok pemodal ini tentu dapat merusak tatanan pemerintahan yang demokratis. Terwujudnya tata kelola peme-

rintahan yang baik bukan hanya tergantung pada negara yang mampu memerintah dengan baik dan sektor swasta yang mampu menyediakan dukungan modal dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan, tetapi juga tergantung pada masyarakat sipil yang memfasilitasi interaksi sosial dan politik melalui mobilisasi berbagai kelompok di dalam masyarakat. Di samping memiliki peran “*check and balances*” terhadap kekuasaan negara, masyarakat sipil juga dapat memberikan kontribusi dan memperkuat keberadaan negara dan swasta (Widodo, 2001: 22).

Kelompok warga negara dari *civil society* merupakan istilah yang menggambarkan sosok masyarakat yang mandiri, masyarakat yang memiliki kemampuan untuk secara fungsional berinteraksi secara positif dalam mencapai tujuannya sebagai suatu entitas sosial dan dalam berpartisipasi bagi keberlangsungan sistem yang lebih luas. Namun di negara berkembang, aktor kebijakan dalam negara ini sebenarnya hanya memainkan peran yang sangat kecil dalam pembuatan kebijakan publik, karena pemilihan umum bebas yang disertai dengan pemilihan alternatif-alternatif yang bermakna sebagai arena individu memainkan peran dalam proses pembuatan kebijakan publik, merupakan sesuatu yang tidak lazim (Wahab, 2011: 58). Seiring dengan adanya reformasi sistem kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, dari sentralistik ke desentralisasi, keberadaan kelompok warga negara tidak lagi diposisikan sebagai penonton dalam pentas politik maupun administrasi sistem pemerintahan. Dalam kehidupan pemerintahan yang demokratis, keberadaan kelompok warga negara memiliki kesempatan yang lebih luas untuk terlibat dalam memberikan masukan atau menyalurkan aspirasinya dalam rangka mempengaruhi berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Masyarakat sipil terdiri individu maupun kelompok (baik terorganisasi atau tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal terdiri dari lembaga swadaya masyarakat, partai politik, pergu-

ruan tinggi, media, dan kelompok-kelompok profesi lainnya (LAN, 2000: 6).

Dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah, keberadaan masyarakat sipil ternyata tidak mampu menghadapi dominasi kekuatan negara dan swasta dalam mempengaruhi kebijakan. Ketidakberhasilan Universitas Mataram untuk mempengaruhi pilihan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah, menjelaskan bahwa keberadaan universitas atau perguruan tinggi, meskipun terkadang memiliki peran dalam pembuatan kebijakan publik, dan dalam konteks secara umum, perguruan tinggi merupakan aktor utama dari kegiatan riset kebijakan, sehingga tidak jarang pemerintah melakukan kerjasama dengan perguruan tinggi, baik dalam perumusan, pelaksanaan, maupun evaluasi kebijakannya (Hamdi, 2014: 63). *Namun* di negara sedang berkembang sulit diharapkan mampu mempengaruhi kebijakan, karena perannya sangat kecil dan terkadang tidak terlibat secara langsung dalam perumusan kebijakan, apalagi disibukkan dengan tugas-tugas di bidang pengajaran, sehingga sulit diharapkan adanya sumbangsih yang berarti dari sumber-sumber yang langka (dosen) terhadap pembuatan kebijakan (Wahab, 2011: 58).

Begitu juga dengan partai politik berfungsi sebagai sarana untuk mendapatkan kerjasama serta partisipasi aktif dari rakyat dalam perumusan kebijakan, ternyata perannya tidak ada. Mestinya, melalui partai politik ini warga negara berkesempatan untuk melaksanakan kekuasaan pemerintahan, karena partai politik memiliki peran besar terhadap kualitas penyelenggaraan pemerintahan (Hamdi, 2014: 61). Keberadaan tiga partai politik, yaitu Golkar, PPP, dan PDI, ketika perumusan kebijakan pembebasan lahan tersebut dilakukan, tidak memberikan kontribusi apapun terhadap perjuangan kepentingan masyarakat dalam menghadapi dominasi negara dan swasta. Sikap yang sama juga dilakukan media massa yang

juga merupakan stakeholder kebijakan publik yang memiliki peran signifikan hampir dalam semua proses kebijakan, terutama dalam melakukan fungsi kontrol. Padahal menurut Parsons (1995: 107) media memiliki peran penting dalam melakukan pendefinisian masalah kebijakan, terutama dalam membuat sensitivitas masalah dan sekaligus memperkuat penilaian bahwa masalah tersebut benar-benar perlu untuk segera diselesaikan. Di samping itu, menurut Martin Lipsky (Halim, 2014: 63), media memiliki peran dalam merancang agenda kebijakan dan mempengaruhi bagaimana suatu isu dipahami oleh pembuat kebijakan, kelompok kepentingan, dan publik melalui pemberitaannya.

Tidak adanya upaya koalisi berbagai kelompok masyarakat sipil dalam menghadapi dominasi kelompok aktor negara yang berkoalisi dengan swasta yang mengendalikan proses perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, tentu menjadi sulit bagi kelompok masyarakat sipil untuk mempengaruhi keputusan kebijakan yang disepakati antara Pemerintah Daerah dan PT. LTDC, meskipun masyarakat, sebagaimana para pemilik lahan di kawasan Mandalika Resort, melakukan berbagai aksi penentangan terhadap kebijakan tersebut. Memperhatikan keterlibatan masing-masing aktor dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah, bahwa terdapat ketidakseimbangan, ketidakadilan, dan ketidaksamaan dalam struktur kekuasaan masing-masing aktor dalam mempengaruhi keputusan kebijakan. Semestinya, dalam kebijakan pembebasan lahan masyarakat untuk pengembangan kawasan pariwisata, proses perumusan kebijakannya harus memberikan ruang bagi keterlibatan berbagai kelompok masyarakat sebagai aktor kebijakan secara adil dan sejelas mungkin, bukan justru direduksi atau dimarginalkan.

Jika kekuatan negara berupa kekuasaan memaksa yang dimilikinya berkoalisi dengan kekuatan swasta dengan kemam-

puan modalnya, tentu tidak mudah bagi masyarakat yang hanya memiliki kekuatan berupa kemampuan menggalang massa untuk memenangkan pertarungan kepentingan dalam arena perumusan kebijakan. Negara atau pemerintah yang sebenarnya merupakan organisasi publik yang berfungsi sebagai alat untuk menyelenggarakan kesejahteraan bersama bagi penduduknya (Anshari, 2004: 137), tetapi karena dikendalikan kekuatan modal yang dimiliki swasta, seringkali negara justru berfungsi sebagai alat bagi para pemilik modal untuk mengartikulasikan kepentingannya. Adanya mobilisasi modal swasta secara masif kepada negara, membuat pihak swasta seringkali lebih dominan dalam mempengaruhi kebijakan yang ditetapkan dan disahkan negara. Inilah logikanya mengapa suatu kebijakan yang sebenarnya mendapatkan penentangan masyarakat, tetapi pemerintah tetap mengesahkannya.

Dalam pandangan teori strukturasi (Giddens, 1984: 3), keberadaan dan aktivitas aktor negara, swasta, dan masyarakat sipil yang terlibat dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut merupakan gambaran bahwa menjadi manusia berarti menjadi aktor pelaku, yang memiliki alasan atas aktivitasnya dan mampu jika diminta untuk menguraikannya secara berulang alasan-alasan tersebut. Hal ini berarti bahwa keputusan kebijakan pembebasan lahan tersebut kental dengan kepentingan aktor-aktor yang terlibat di dalamnya. Oleh karena itu, menurut teori strukturasi (Ren, 1992: 57), setiap aktor secara rutin dan diam-diam memonitor apa yang sedang ia lakukan, sebagaimana reaksi orang terhadap tindakannya dan lingkungan di mana ia melakukan aktivitas tersebut, dan mengkonstruksi setiap tindakannya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Dalam konteks birokrasi, perilaku dari aktor negara dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort tidak terlepas dari kapasitasnya sebagai bagian dari manusia biasa yang memiliki emosi,

keyakinan, dan sejumlah tujuan pribadi, dimana tujuan individu aktor negara tersebut terkadang tidak selamanya selaras dengan tujuan-tujuan negara. Aspek-aspek perilaku individu aktor perumusan kebijakan dari institusi negara tersebut tidak dapat dihindari dan akan mempengaruhi struktur dan fungsi negara atau pemerintahan secara keseluruhan (Mouzelis, 1975: 56-57). Perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata yang dilatarbelakangi permasalahan kemiskinan masyarakat dan kepentingan untuk membangun perekonomian daerah dalam kasus Mandalika Resort, menurut teori strukturasi, bahwa individu sebagai aktor tidak hanya mereproduksi struktur tetapi juga memiliki kemampuan-kemampuan subyektif untuk memproduksi realitas subyektif maupun obyektif (Giddens, 1984: 49).

Dalam pandangan strukturasi, kebijakan pembebasan lahan di kawasan Mandalika Resort Kabupaten Lombok Tengah ditempatkan sebagai tatanan bayangan (*virtual order*) dan patokan umum (*generalizable procedure*) dalam beraktivitas di kawasan tersebut. Keberadaan kebijakan pembebasan lahan tersebut, selain dapat membatasi aktivitas masyarakat lokal untuk memanfaatkan dan menguasai lahan (*constraining*), juga memberikan kebebasan bertindak (*enabling*) kepada pihak PT. LTDC dalam memanfaatkan penguasaan lahan tersebut, seperti memperjualbelikan lahan tersebut kepada investor lain. Adanya pembatasan peran dan fungsi masyarakat oleh negara yang berkoalisi dengan swasta dalam proses perumusan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah, yang berujung pada penentangan masyarakat terhadap ketetapan kebijakan tersebut, membuktikan bahwa negara memang bukan memposisikan diri sebagai asosiasi yang berfungsi memelihara ketertiban dalam masyarakat (Budiardjo, 2013: 49), tetapi lebih menganggap dirinya sebagai entitas politik yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur atau mengontrol hubungan antara manusia dalam masyarakat tersebut (Hamdi, 2014: 1) dan mengklaim suatu monopoli mengenai penggunaan kekerasan (*violence*)

dalam suatu wilayah atas nama kepentingan negara (Henslin, 1996: 267).

Penutup

Kebijakan dan pembangunan merupakan instrumen pemerintah untuk menjalankan fungsinya dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Keterlibatan berbagai aktor kepentingan (*stakeholder*) dalam perumusan kebijakan semestinya harus dipandang sebagai strategi untuk mendapatkan beragam preferensi kebijakan yang dapat dipilih dalam penentuan alternatif kebijakan yang terbaik. Seiring dengan adanya pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan dari *government* ke *governance*, kebijakan publik dalam berbagai prosesnya tidak lagi hanya menjadi domain pemerintah, tetapi juga swasta dan masyarakat, sebagai cerminan proses perumusan kebijakan yang demokratis.

Namun, dalam praktiknya, seringkali keterlibatan beragam aktor justru dianggap mengancam kepentingan aktor lain, sehingga membuat keterlibatan aktor dalam suatu perumusan kebijakan menjadi terbatas hanya oleh kelompok-kelompok kepentingan tertentu, sehingga perumusan kebijakan tersebut bersifat elitis. Hal inilah yang terjadi dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah. Adanya dominasi kekuatan negara dan pemilik modal, telah mengakibatkan kekuasaan masyarakat termarginalkan, karena tidak dilibatkan secara penuh sebagai aktor dalam perumusan kebijakan. Namun, pembatasan keterlibatan para *stakeholder* kebijakan sebagai aktor dalam proses perumusan kebijakan dapat menyebabkan suatu keputusan kebijakan menjadi kurang legitimasi, sehingga rentan mendapatkan penentangan dari para *stakeholder* kebijakan tersebut.

Daftar Pustaka

Abdul Wahab, Solichin. 2001. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.

- , 2011. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UMM Press. Malang.
- Aminah, Siti. 2014. *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*. Kencana Prenadamedia Group. Jakarta.
- Anshari, Endang Saifuddin. 2004. *Wawasan Islam: Pokok-Pokok Pikiran Tentang Paradigma dan Sistem Islam*. Gema Insani. Jakarta.
- Budiardjo, Miriam. 1981. *Partisipasi dan Partai Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Darwin, Muhajir. 2002. "Kebijakan Publik dan Good Governance", dalam *Modul Kuliah Pengantar Organisasi Publik*. MAP Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Darwis. 2011. "Politik Lokal Dalam Konflik Ibukota di Kabupaten Morowali", dalam *Jurnal Studi Pemerintahan Universitas Tadulako Palu*, Vol. 2 (2): 279-298.
- Davis, Keith. 1953. *Management Communication and the Grapevine*. Bussines Review, Harvard.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. 2004. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. M.E. Sharpe. New York.
- Evers, Hans Dieter dan Tilman Schiel. 1990. *Kelompok-Kelompok Strategis: Studi Perbandingan Tentang Negara, Birokrasi, dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Gelgel, I Putu. 2009. *Industri Pariwisata Indonesia Dalam Globalisasi Perdagangan Jasa (GATS-WTO): Implikasi Hukum dan Antisipasinya*. Refika Aditama. Bandung.
- Gosling, James J. 2004. *Understanding, Informing, and Appraising Public Policy*. Person Education, Inc. New York.
- Gramsci, Antonio. 1999. *Negara dan Hegemoni*. Pustaka Pelajar Offset. Yogyakarta.
- Grindle, Merile S. 1991. *Public Choice and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. The John Hopkin University Press. Maltimore Merrland.
- Habibullah, Achmad. 2009. *Relasi negara, market, civil society dalam kebijakan privatisasi BUMN: Averroes Press. Malang*.

- Halim, Abdul. 2014. *Politik Lokal: Pola, Aktor, dan Alur Dramatisasinya*. LP2B. Yogyakarta.
- Hamdi, Muchlis. 2013. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Galia Indonesia. Jakarta.
- Hecllo, Hugh. 1978. "Issue Networks and The Executive Establishment", in King, Antony (ed.). 1978. *The New American Political System*. American Enterprise Institute. Washington DC.
- Heilbroner, Robert L. 1982. *Terbentuknya Masyarakat Ekonomi*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Henslin, James M. 1996. *Essentials of Sociology: A Down to Earth Approach*. Allyn and Bacon. Boston.
- Howlett, Michael and M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press. Toronto New York.
- Ibrahim, Amin. 2013. *Dinamika Politik Lokal: Konsep Dasar dan Implementasinya*. Mandar Maju. Bandung.
- Islamy, M. Irfan. 2009. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Jordan, Andrew J. and John R. Turnpenny. 2015. *Tools of Public Formulation: Actors, Capacities, Venues, and Effects*. Edward Elgar Publisher.
- Karim, Abdul. 2008. *Kapitalisasi Pariwisata dan Marginalisasi Masyarakat Lokal di Senggigi*. Genta Press. Yogyakarta.
- LAN. 2000. "Akuntabilitas dan Good Governance", dalam *Modul Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. LAN RI. Jakarta.
- Mouzelis, N. 1995. *Sociological Theory: What Went Wrong? Diagnoses and Remedies*. Routledge. London.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy*. Prenada Media. Jakarta.
- Prasojo, Eko. 2003. *People and Society Empowerment: Perspektif Membangun Partisipasi Publik*. Fisif UI. Jakarta.
- PT. BTDC. 2012. *Analisis Dampak Lingkungan Hidup Kawasan Pariwisata Mandalika Resort Kabupaten Lombok Tengah*. PT. BTDC. Lombok Tengah.

- Sidemen, I Gede. 2012. "Dampak Pembebasan Lahan Pembangunan Kota Baru Lampung Terhadap Kondisi Sosial Dan Ekonomi Petani Penggarap Lahan Eks-LIPI". Dalam *Laporan Hasil Penelitian*. Jurusan Sosiologi Fisip Universitas Lampung.
- Simatupang, Violetta. 2009. *Pengaturan Hukum Kepariwisata Indonesia*. Alumni. Bandung.
- Wever, L. M. Glaser, P. Gorris, and D. Ferrol. 2012. "Decentralization and Participation in Integrated Coastal Management: Policy Lessons From Brazil and Indonesia", in *Journal of Ocean and Coastal Management* (66): 63-72.