

Fenomena hubungan negara dengan masyarakat yang masih kurang harmonis ini di antaranya terlihat pada kebijakan pengembangan pariwisata. Padahal, pariwisata merupakan sektor strategis yang dianggap dapat memberikan keuntungan bagi semua pihak, baik pemerintah, swasta, dan masyarakat. Dalam beberapa kasus kebijakan pengembangan pariwisata, kehadiran kebijakan yang dibuat pemerintah mendapatkan aksi penentangan dari masyarakat, karena dianggap mengabaikan keberadaan dan kepentingannya. Dalam proses perumusan kebijakan, masyarakat merasa tidak pernah dilibatkan, sehingga tidak memiliki kesempatan untuk mempengaruhi dan memberikan preferensi kebijakan yang berpihak pada kepentingannya.



Sanabil | Puri Bunga Amanah
Jl. Kerajinan 1 Blok C/13 Mataram
Telp. 0370-7505946, Mobile: 081-805311362
Email: sanabilpublishing@gmail.com
www.sanabilpublishing.com

Politikasi
KEBIJAKAN

PENGEMBANGAN
KAWASAN
PARIWISATA

Relasi Kekuasaan Aktor Politik Lokal

Dr. Winengan, M. Si

Sanabil

Dr. Winengan, M. Si

POLITISASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN KAWASAN PARIWISATA

Relasi Kekuasaan Aktor Politik Lokal

Pengantar
Prof. Dr. A. Juli Andy Gani, MS

Dr. Winengan, M. Si

POLITISASI KEBIJAKAN

PENGEMBANGAN KAWASAN PARIWISATA

Relasi Kekuasaan Aktor Politik Lokal

Sanabil

POLITISASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN KAWASAN
PARIWISATA: Relasi Kekuasaan Aktor Politik Lokal

© Sanabil 2019

Penulis : Dr. Winengan, M. Si.
Editor : Moh. Asyiq Amrulloh
Layout : Sanabil Creative
Desain Cover : Sanabil Creative

All rights reserved

Hak Cipta dilindungi undang undang
Dilarang memperbanyak dan menyebarkan sebagian atau
keseluruhan isi buku dengan media cetak, digital, atau elektronik
untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

ISBN : 978-623-7090-51-9
Cetakan 1 : Juli 2019

Penerbit:

Sanabil

Jl. Kerajinan 1 Blok C/13 Mataram

Telp. 0370- 7505946, Mobile: 081-805311362

Email: sanabilpublishing@gmail.com

www.sanabilpublishing.com

PENGANTAR

**Prof. Dr. A. Juli Andy Gani, MS.
(Guru Besar Bidang Kebijakan Publik FIA
Universitas Brawijaya)**

Penentangan masyarakat terhadap kebijakan negara sejatinya tidak akan terjadi jika nilai-nilai kepentingan masyarakat selalu menjadi pertimbangan utama dalam proses lahirnya suatu kebijakan. Munculnya penolakan masyarakat terhadap suatu kebijakan dapat menjadi indikator akan rendahnya kinerja perumusan kebijakan.

Dalam proses kebijakan, perumusan kebijakan merupakan fase strategis untuk meraih cita-cita kebijakan, karena perumusan kebijakan merupakan suatu aktivitas untuk mencari alternatif pilihan tindakan terbaik untuk mengatasi masalah dan memenuhi tuntutan kepentingan publik. Idealnya, berbagai tahapan proses perumusan kebijakan harus memperhatikan dan menganalisis berbagai aspek dan kepentingan, serta melibatkan masyarakat.

Hegemoni kekuasaan dalam perumusan kebijakan, dengan memosisikan pemerintah sebagai kelompok elitnya, akan sulit diharapkan lahirnya kebijakan yang

afirmatif terhadap kepentingan masyarakat, ketika pemerintah memboncengi kepentingan para pemilik modal di dalamnya. Hal ini pada akhirnya dapat membuka ruang sikap masyarakat menjadi lebih reaktif dalam merespon tindakan pemerintah.

Dominasi pemerintah sebagai aktor pengendali perumusan kebijakan, karena dianggap sebagai kelompok profesional, yang mempunyai kemampuan teknis dalam merumuskan kebijakan yang lebih baik, yang berorientasi kepada kepentingan publik, hanya akan melahirkan keputusan kebijakan yang merupakan perwujudan dari keinginan utama dan nilai kepentingan dari golongan elit yang berkuasa dan mengabaikan nilai-nilai kepentingan masyarakat.

Dinamika proses perumusan kebijakan publik yang terjadi di tingkat lokal, yang menafikan keterlibatan peran dan kepentingan masyarakat untuk mempengaruhi keputusan kebijakan yang berdampak terhadap kehidupannya dapat berimplikasi terhadap rendahnya tingkat dukungan dan kepuasan masyarakat terhadap keputusan kebijakan tersebut.

Buku yang berjudul “POLITISASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN KAWASAN PARIWISATA: Relasi Kekuasaan Aktor Politik Lokal” karya Dr. Winengan, M. Si ini mencoba menguraikan potret empiris perilaku para aktor kebijakan yang terlibat dalam mengendalikan arena perumusan publik di tingkat lokal. Poin penting

yang dijelaskan dalam buku ini adalah strategi yang dimainkan aktor kebijakan dalam memperjuangkan kepentingannya dalam arena perumusan kebijakan publik.

Buku ini penting untuk dibaca untuk memahami perilaku aktor perumusan kebijakan di balik beberapa kasus kebijakan yang mendapatkan penentangan masyarakat. Saya mengapresiasi penulisan buku ini karena telah memberikan pemikiran-pemikiran kritis terhadap fenomena kebijakan yang mendapatkan penentangan masyarakat. Semoga karya ini dapat menginisiasi lahirnya temuan-temuan ilmiah lainnya dalam kajian keilmuan kebijakan publik pada masa-masa yang akan datang, dengan harapan dapat meningkatkan kualitas kebijakan publik. Selamat membaca!

Prof. Dr. A. Juli Andi Gani, MS.

PENGANTAR PENULIS

Kebijakan yang diberlakukan negara sejatinya hadir sebagai solusi untuk menyelesaikan masalah dan memenuhi tuntutan kepentingan masyarakat karena keberadaan negara sebagai pemilik otoritas untuk menerapkan kebijakan publik merupakan lembaga perwakilan kepentingan masyarakat. Namun, dalam faktanya, tidak jarang kehadiran kebijakan bukan untuk memoderasi masalah, tetapi justru menjadi pemicu masalah, dan hanya untuk memenuhi kepentingan kelompok tertentu.

Dalam berbagai kasus kebijakan, keberadaan negara yang seharusnya berada di baris terdepan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat, ternyata lebih memilih membela kepentingan para pemilik modal. Akibatnya, kebijakan negara bukan hadir memberikan solusi, tetapi justru memicu munculnya masalah baru dalam kehidupan masyarakat.

Kurangnya keberpihakan negara terhadap kepentingan masyarakat dalam pertimbangan nilai kebijakannya, menjadikan negara tidak lagi dianggap sebagai alat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, melainkan sebagai tujuan tertentu

yang telah dimanfaatkan sebagai wadah untuk mengartikulasikan suatu kepentingan. Akibatnya, negara tidak lagi dianggap sebagai representasi masyarakat sehingga berbagai keputusan kebijakan negara kurang legitimasi, bahkan rentan menghadapi resistensi dari masyarakat.

Di level daerah, fenomena hubungan negara dengan masyarakat yang masih kurang harmonis ini di antaranya terlihat pada kebijakan pengembangan pariwisata. Dalam beberapa kasus kebijakan pengembangan pariwisata, kehadiran kebijakan yang dibuat pemerintah mendapatkan aksi penentangan dari masyarakat, karena dianggap mengabaikan keberadaan dan kepentingannya. Dalam proses perumusan kebijakan, masyarakat merasa tidak pernah dilibatkan, sehingga tidak memiliki kesempatan untuk mempengaruhi dan memberikan preferensi kebijakan yang berpihak pada kepentingannya.

Kebijakan pembebasan lahan dari penguasaan masyarakat dengan dalih untuk pengembangan kawasan pariwisata merupakan contoh kasus yang seringkali menuai penentangan masyarakat. Berbagai alasan penentangan masyarakat, mulai dari masalah ekonomi, hukum, sosial, hingga politik. Kehadiran kebijakan pengembangan kawasan pariwisata yang tidak memoderasi kepentingan masyarakat lokal pada akhirnya hanya akan menjadi batu sandungan dalam

proses pembangunan dan pengembangan kawasan pariwisata daerah.

Di Lombok, kawasan pariwisata yang tidak luput dari kasus penentangan masyarakat terhadap kebijakan pembebasan lahan ini terjadi di kawasan Mandalika Resort, Gili Trawangan, Senggigi, Sekotong. Penentangan masyarakat terhadap kebijakan ini selalu dipicu masalah nilai kebijakan yang menempatkan masyarakat sebagai pihak yang merasa dirugikan. Keberadaan masyarakat juga belum sepenuhnya ditempatkan sebagai aktor utama dalam setiap perumusan kebijakan tersebut.

Potret kebijakan pembebasan lahan kawasan pariwisata yang terjadi di Lombok ini telah menginisiasi penulis untuk mendokumentasikannya dalam sebuah buku, dengan fokus kajiannya tentang proses formulasi kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort. Untuk memudahkan para pembaca dalam memahami isi buku ini, secara substansial, sistematika penulisan buku ini dikemas dalam empat fokus bahasan, yaitu latar belakang dan proses perumusan kebijakan, tipologi keterlibatan aktor sebagai pelaku perumusan kebijakan, nilai-nilai kepentingan yang dipertarungkan para aktor dalam perumusan kebijakan, dan konfigurasi koalisi aktor dalam memperkuat kekuasaannya untuk memenangkan kontestasi kepentingan yang diperjuangkan dalam arena perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort di Lombok.

Akhirnya, dengan ketulusan dan kerendahan hati, penulis menyampikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian penulisan buku ini, baik secara moril maupun materil. Penulis menyadari bahwa karya ini masih terdapat berbagai kekurangannya, sehingga dengan lapang dada penulis siap menerima kritikan dan masukan yang sifatnya konstruktif demi penyempurnaannya. Amiin.

DAFTAR ISI

PENGANTAR Prof. Dr. A. Juli Andi Gani, MS	iii	
PENGANTAR PENULIS	vii	
DAFTAR ISI.....	xi	
BAB I	PENDAHULUAN	1
A.	Problematika Kebijakan Pengembangan Pariwisata.....	1
B.	Dimensi Pengembangan Kepariwisata	11
BAB II	SISTEM PENGEMBANGAN	19
	KAWASAN PARIWISATA	19
A.	Tata Ruang Kawasan Pariwisata	19
B.	Desain Pengembangan Kawasan Pariwisata.....	21
C.	Tata Guna Lahan Kawasan Pariwisata.....	24
D.	Status Lahan Kawasan Pariwisata	28

BAB III	POLITISASI PENGEMBANGAN KAWASAN PARIWISATA.....	35
A.	Latar Perumusan Kebijakan Pengembangan Kawasan Pariwisata	35
B.	Penetapan Isu Kebijakan Pengembangan Kawasan Pariwisata	39
C.	Proses Perumusan Kebijakan Pengembangan Kawasan Pariwisata	48
D.	Dampak Kebijakan Pengembangan Kawasan Pariwisata.....	64
BAB IV	KUASA AKTOR POLITIK LOKAL DALAM POLITISASI PENGEMBANGAN KAWASAN PARIWISATA.....	73
A.	Tipologi Aktor Politik Lokal	73
B.	Struktur Kekuasaan Aktor Politik Lokal	86
C.	Orientasi Kepentingan Aktor Politik Lokal.....	102
D.	Mekanisme Kontestasi Aktor Politik Lokal.....	113
BAB VI	KOALISI AKTOR POLITIK LOKAL DALAM POLITISASI PENGEMBANGAN KAWASAN PARIWISATA.....	125
A.	Unsur Koalisi Aktor Politik Lokal	125
B.	Dasar Pembentukan Koalisi Aktor Politik Lokal.....	142
C.	Konfigurasi Koalisi Aktor Politik Lokal	156
D.	Rekonfigurasi Koalisi Aktor Politik Lokal.....	160

BAB VI	PENUTUP.....	177
A.	Makna Penentangan Masyarakat Terhadap Kebijakan Pengembangan Pariwisata	177
B.	Tawaran Moderasi Kepentingan Masyarakat Dalam Kebijakan Pengembangan Pariwisata	181
DAFTAR PUSTAKA.....		187
GLOSSARY.....		207
DAFTAR SINGKATAN.....		213
TENTANG PENULIS.....		215

B A B I

PENDAHULUAN

A. Problematika Kebijakan Pengembangan Pariwisata

Keberadaan sektor pariwisata ditengarai sebagai sektor pembangunan daerah yang mampu menyediakan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam hal kesempatan kerja, pendapatan, tarap hidup, dan dalam hal mengaktifkan sektor produksi lain dalam negara penerima wisatawan (Simatupang, 2009: 1). Namun, kenyataannya, kebijakan desentralisasi pengelolaan pariwisata tidak serta-merta menghadirkan kebijakan pengembangan pariwisata di aras lokal yang berorientasi pada kepentingan kesejahteraan masyarakat, tetapi banyak yang justru melakukan proses pelembagaan kemiskinan masyarakat, baik secara sosial, ekonomi, maupun budaya.

Kebijakan pengembangan pariwisata yang dihajatkan untuk mendukung kemajuan perekonomian daerah, meningkatkan 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). Aktor-aktor politik lokal selaku pengendali kebijakan pembangunan daerah, memang semakin leluasa menunjukkan kekuasaannya dalam mengatur urusan daerahnya, tetapi sayangnya, bukan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat (Sjahrir dkk, 2014). Kebijakan desentralisasi pengelolaan pariwisata yang dihajatkan untuk memperkuat posisi dan peran masyarakat justru banyak membuka ruang terjadinya proses marginalisasi masyarakat melalui pentas kekuasaan elit lokalnya sendiri (Halim, 2014).

Dalam pengembangan kawasan pariwisata, kebijakan 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).

Problematika kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata di daerah juga terjadi di Pulau Lombok sebagai daerah pariwisata unggulan NTB. Selain Senggigi yang terletak di Kabupaten Lombok Barat dan Gili Trawangan yang terletak di Kabupaten Lombok Utara, salah satu lokasi

objek wisata di Pulau Lombok yang sedang dilanda permasalahan kebijakan pembebasan lahan terjadi pada kawasan Mandalika Resort yang terletak di wilayah Kabupaten Lombok Tengah. Luas lahan kawasan Mandalika Resort ini 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).

Keputusan kebijakan pemerintah daerah yang membebaskan lahan masyarakat untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort ternyata tidak berdampak positif terhadap proses pembangunan pariwisatanya karena kebijakan tersebut mendapatkan penentangan masyarakat sebagai pemilik lahan. Kondisi ini tak pelak membuat proses pembangunan kawasan Mandalika Resort yang diserahkan pemerintah daerah kepada PT. *Lombok Tourism Development Corporation* (LTDC) pada tahun 1999 berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 mengalami *stagnasi* (Lombok Post, 11 Agustus 2014). Dalam perkembangannya, kondisi pariwisata di kawasan Mandalika Resort ini jauh tertinggal jika dibandingkan dengan beberapa kawasan pariwisata unggulan lainnya di Pulau Lombok, seperti kawasan Senggigi dan Gili Indah. Ketimpangan perkembangan pariwisata di beberapa daerah tersebut di antaranya

terlihat dari kondisi infrastruktur dan fasilitas pariwisatanya (Hanafi dan Ciptomulyono, 2011: 7).

Terjadinya aksi penentangan yang terus-menerus dilakukan masyarakat menjadi alasan pihak PT. LTDC tidak bersedia melakukan proses pembangunan kawasan Mandalika Resort, hingga pada akhirnya perusahaan ini mengalami kebangkrutan akibat terjerat hutang sebesar Rp. 1,3 triliyun yang tidak mampu dibayar pada bank karena terjadinya krisis moneter yang melanda tanah air, yang ditandai dengan melonjaknya nilai tukar dolar dengan rupiah pada tahun 1997. Sebagai jaminan hutangnya, aset PT. LTDC akhirnya diambil alih pihak Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Kondisi ini juga dimanfaatkan masyarakat untuk merebut kembali lahan-lahan mereka karena menganggap bahwa PT. LTDC tersebut sudah bubar (Agus, 2008: 59).

Situasi yang melanda kawasan Mandalika Resort tersebut di atas segera diantisipasi pemerintah daerah dengan mengambil alih Hak Pengelolaan Lahan (HPL) yang telah diberikan kepada PT. LTDC dan menunjuk PT. *Bali Tourism Development Corporation* (PT. BTDC) sebagai penggantinya, sebagaimana tertuang dalam PP Nomor 50 Tahun 2008 dan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 237/KMK. 06/2008 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara RI ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Lombok Post, 11 Agustus 2014). Namun, nasib pengelolaan pariwisata Mandalika Resort di tangan PT. BTDC sejak tahun 2008 juga sama

dengan waktu di tangan PT. LTDC, karena tak kunjung memperlihatkan tanda-tanda kemajuan. Problematika yang dihadapi PT. BTDC dalam melakukan proses pembangunan kawasan Mandalika Resort juga masih sama dengan yang dihadapi PT. LTDC, yaitu karena permasalahan status lahan kawasan yang masih dalam penguasaan masyarakat lokal (Agus, 2008). Sementara pihak PT. BTDC juga mengungkapkan bahwa tidak mau melakukan proses pembangunan pariwisata di kawasan Mandalika Resort tersebut sebelum semua lahan kawasan tersebut dibebaskan dan Pemerintah Daerah mengeluarkan izin Hak Pengelolaan Lahan (HPL) untuk PT. BTDC (Suara NTB, 17 Juli 2014).

Seiring perpindahan lokasi bandara udara di Lombok, dari wilayah Kota Mataram ke wilayah Kabupaten Lombok Tengah, yang disertai dengan perubahan status, dari Bandara Domestik menjadi Bandara Internasional Lombok (BIL) yang beroperasi sejak Oktober 2011, serta adanya program MP3EI, pemerintah daerah kembali memberikan perhatian khusus terhadap pengembangan pariwisata di kawasan Mandalika Resort. Alasan rasional, karena secara geografis, letak kawasan pariwisata Mandalika Resort ini semakin dekat dengan Bandara Internasional Lombok, sedangkan melalui program MP3EI, kawasan Mandalika Resort telah dirancang sebagai kawasan pariwisata terpadu dan menjadi salah satu mega proyek

pengembangan pariwisata di Pulau Lombok yang menelan biaya sekitar Rp 30 Triliun (Lombok Post, 19 Maret 2012).

Di samping ditetapkan sebagai kawasan pariwisata yang dikembangkan dengan model pariwisata terpadu, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2014, kawasan Mandalika Resort yang mencakup Pantai Kuta, Serenting, Tanjung An, Pantai Kelieu, dan Gerupuk juga ditetapkan sebagai Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) (Lombok Post, 11 Agustus 2014). KEK adalah kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah NKRI untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian yang bersifat khusus dan memperoleh fasilitas tertentu. KEK dikembangkan melalui penyiapan kawasan yang memiliki keunggulan geoekonomi dan geostrategi dan berfungsi untuk menampung kegiatan industri, ekspor, impor, dan kegiatan ekonomi lain yang memiliki nilai ekonomi tinggi dan daya saing internasional. KEK dibentuk untuk membuat lingkungan kondusif bagi aktivitas investasi, ekspor, dan perdagangan guna mendorong laju pertumbuhan ekonomi serta sebagai katalis reformasi ekonomi menurut UU No. 39 Tahun 2009, Perpres No. 33 Tahun 2010, Kepres No. 8 Tahun 2010.

Bagi Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Mandalika Resort yang berada di Lombok Tengah, keberadaannya hanya menjual keunggulan sektor pariwisata, seperti hotel, resort, *agro-industry*, serta *eco-tourism*. Penetapan

KEK Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah ini berbarengan dengan dua daerah lain, yakni KEK Morotai di Provinsi Maluku Utara yang ditetapkan berdasarkan PP No. 50 Tahun 2014 dan KEK Tanjung Api-Api di Sumatera Selatan yang ditetapkan berdasarkan PP No. 51 Tahun 2014.

Adanya rencana pemerintah daerah untuk melakukan pengembangan pariwisata di kawasan Mandalika Resort melalui dukungan program MP3EI pada tahun 2011, membuat reaksi penentangan dari masyarakat lokal terhadap kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort yang dianggap merugikan masyarakat lokal, juga kembali muncul. Beberapa aksi yang dilakukan masyarakat sebagai bentuk penentangan terhadap kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata Mandalika Resort, di antaranya sebagai berikut.

- 1) Tanggal 10 Desember 2013, dengan mengatasnamakan dirinya sebagai Aliansi Masyarakat Lombok Selatan, kelompok masyarakat pemilik lahan melakukan aksi demonstrasi di depan Kantor Gubernur NTB, sambil melakukan cap jempol darah, mereka menuntut pemerintah daerah untuk segera mengusir pihak BTDC dari kawasan terpadu Mandalika Resort (Lombok Post, 11 Desember 2013).

- 2) Pada tanggal 5 Februari 2014, ratusan massa pemilik lahan yang mengatasnamakan dirinya “Bersama untuk Keadilan Agraria” melakukan unjuk rasa di depan Kantor Gubernur NTB yang meminta agar pihak BTDC menghentikan proyek pembangunannya di kawasan pariwisata terpadu Mandalika Resort Kabupaten Lombok Tengah (Observasi Langsung, 5 Februari 2014).
- 3) Masyarakat pemilik lahan yang tergabung dalam Serikat Petani Indonesia (SPI) dan Kelompok Tani Badai Laut Selatan melakukan aksi penghadangan terhadap pembangunan jalan proyek *Bali Tourism Development Corporation* (BTDC) di kawasan Mandalika Resort Kute Lombok Tengah (<http://www.portalentebe.com>, 20 Januari 2014).
- 4) Ratusan warga pemilik lahan menolak pembangunan jalan dengan cara membuat pagar pembatas dan menduduki lahan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah (Bali Post, 4 Desember 2013).

Adapun beberapa alasan penentangan masyarakat terhadap kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata Mandalika Resort, di antaranya adalah sebagai berikut.

Pertama, terjadi perampasan lahan masyarakat. Menurut mereka, masih ada lahan seluas 135 hektar yang menjadi milik masyarakat lokal di dalam kawasan

Mandalika Resort yang hingga kini belum pernah dibebaskan, akan tetapi lahan tersebut sudah dikapling oleh PT. MNC Land dan PT Gobel Internasional, termasuk PT. Atrika dan PT. Sadana Arif Nusa yang merupakan mitra bisnis dari PT. BTDC untuk mengembangkan kawasan pariwisata terpadu Mandalika Resort tersebut (Lombok Post, 11 Desember 2013).

Kedua, terjadi pengusiran masyarakat dari lahan garapannya. Masyarakat memprotes pemberian sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pengelolaan Lahan untuk PT Atrika seluas 600 hektar dan PT. Sadana Arif Nusa seluas 630 hektar untuk membangun hutan tanaman industri, karena penguasaan lahan oleh kedua perusahaan tersebut telah menyebabkan ribuan masyarakat harus terusir dari lahan yang mereka telah garap bertahun-tahun. Padahal, mereka sebelumnya sudah mengantongi izin menggarap yang diterbitkan pemerintah (Lombok Post, 11 Desember 2013).

Ketiga, terjadi inkonsistensi antara harga yang telah ditetapkan dengan realisasi pembayaran lahan masyarakat. Dalam Ripparda Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah sudah tercantum harga lahan masyarakat sebesar Rp 750.000 per are. Akan tetapi dalam realisasinya hanya 60 orang mendapatkan Rp 600.000, 85 orang yang mendapatkan Rp 450.000, dan 40 orang mendapatkan Rp 200.000. Dengan demikian harga lahan yang diterima oleh seluruh masyarakat sebesar

Rp 82.250.000. Padahal, dalam keputusan Ripparda dikatakan bahwa perhitungan harga keseluruhan dari lahan seluas 1.249,4 ha adalah Rp 7.500.000.000. Dengan demikian, uang pembayaran lahan yang tidak sampai ditangan penduduk sejumlah Rp 7.417.750.000 (Agus, 2008:59).

Keempat, tidak dilibatkannya masyarakat dalam pembicaraan tentang kebijakan pembebasan lahan. Masyarakat yang memiliki lahan di kawasan Mandalika Resort hanya diminta menjual tanahnya oleh pemerintah daerah kepada pihak PT. LTDC tanpa pernah diajak untuk membicarakan *platform* harga maupun relokasi tempat tinggal dan mata pencaharian masyarakat yang hidup sebagai petani di kawasan Mandalika Resort. Namun, masyarakat hanya pasrah dengan keputusan kebijakan pemerintah daerah, dan terpaksa harus menjual lahannya meskipun dengan harga yang tidak sesuai dengan keinginan masyarakat itu sendiri (SPI NTB, 2014)

Munculnya penolakan masyarakat terhadap kebijakan pembebasan lahan yang diberlakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort ini diklaim sebagai penyebab kegagalan pengembangan pariwisata di kawasan Mandalika Resort, karena telah membuat proses pembangunan berbagai fasilitas dan infrastruktur pariwisata di kawasan tersebut, sejak ditangani PT. LTDC mulai tahun 1999, hingga ditangani PT. BTDC

mulai tahun 2008, dan berubah menjadi PT. ITDC sejak tahun 2013 terkesan jalan di tempat. Hingga saat ini, pembangunan infrastruktur pariwisata di kawasan Mandalika Resort seluas 1.249,4 hektar oleh perusahaan pengembangnya hanya sebatas pada pembangunan jalan sepanjang 4 km dengan lebar 90 meter dengan dukungan anggaran sebesar Rp 52 miliar dan proses penghijauan kawasan dengan menanam 480 ribu bibit pohon industri, dan pohon peneduh di area seluas 240 hektar (Suara NTB, 15 Juli 2014).

Kebijakan pembebasan lahan yang masih menimbulkan masalah dengan masyarakat inilah yang menjadi titik permasalahan yang menghambat proses pembangunan kawasan Mandalika Resort tersebut. Namun, meskipun menimbulkan permasalahan, hingga penentangan dari masyarakat selaku pemilik lahan, tidak membuat pemerintah daerah bergeming untuk mengubah apalagi membatalkan kebijakan pembebasan lahannya. Hal ini terlihat dari sikap pemerintah daerah yang terus mendesak keseriusan pihak pengembang untuk segera melakukan proses pembangunan sarana dan prasarana pariwisata di kawasan Mandalika Resort tersebut (Lombok Post, 15 Januari 2014).

B. Dimensi Pengembangan Kepariwisata

Pariwisata pada dasarnya merupakan suatu sistem aktivitas perjalanan dalam rangka menikmati daya tarik

destinasi tujuan wisata. Dalam UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan, dijelaskan bahwa pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah. Sedangkan menurut WTO (Richardson dan Fluker, 2004: 7), *“Tourism comprises the activities of persons, travelling to and staying in place outside their usual environment for not more than one consecutive year for leisure, business, and other purposes”*.

Sistem kepariwisataan diartikan Murphy (dalam Pitana dan Gayatri, 2005: 45) sebagai keseluruhan dari elemen-elemen yang terkait dengan kepariwisataan (wisatawan, daerah tujuan wisata, perjalanan, industri, dan lain-lain) yang merupakan akibat dari aktivitas perjalanan wisata ke suatu daerah tujuan wisata (destinasi wisata) sepanjang perjalanan tersebut tidak bersifat permanen atau menetap.

Berdasarkan konsep tersebut di atas, pariwisata sebagai proses perjalanan merupakan sebuah sistem yang terdiri atas beberapa komponen atau elemen yang harus disediakan bagi daerah-daerah penerima kunjungan wisata tersebut (Hadinoto, 1996: 32), yaitu sebagai berikut.

- 1) Atraksi wisata, yaitu berupa semua hal yang berhubungan dengan daya tarik wisatawan liburan.

- 2) Promosi wisata, yaitu suatu rancangan untuk memperkenalkan atraksi yang ditawarkan dan cara bagaimana atraksi tersebut dapat dikunjungi.
- 3) Fasilitas dan pelayanan wisata. Fasilitas dan pelayanan wisata yang dimaksud adalah semua fasilitas dan pelayanan yang dibutuhkan dalam perencanaan kawasan wisata.
- 4) Fasilitas dan pelayanan transportasi, meliputi transportasi akses dari dan menuju kawasan wisata, transportasi internal yang menghubungkan atraksi utama kawasan wisata dengan atraksi lainnya, termasuk semua jenis fasilitas dan pelayanan yang berhubungan dengan transportasi darat, air, dan udara.
- 5) Masyarakat pariwisata. Yang dimaksud dengan masyarakat pariwisata ini terdiri dari dua kategori, yaitu masyarakat pengirim wisatawan (pasar wisata) dan masyarakat penerima wisatawan (pramuwisata) yang menyediakan akomodasi dan pelayanan jasa pendukung wisata.

Dalam pengembangan pariwisata, keberadaan kawasan pariwisata merupakan salah satu aspek yang sangat penting dalam menunjang daya tarik bagi wisatawan datang berkunjung ke daerah-daerah tujuan wisata. Kawasan pariwisata merupakan kawasan geografis yang memiliki perbedaan dalam

satu atau lebih wilayah administratif yang di dalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan. Pengembangan kawasan pariwisata merupakan suatu upaya untuk meningkatkan keberadaan komponen-komponen dari sistem pariwisata yang terdapat pada suatu kawasan geografis tertentu (Pitana dan Diarta, 2009: 125).

Berkembangnya suatu kawasan pariwisata sangat didukung oleh keberadaan dan kondisi dari komponen-komponen sistem pariwisata yang terdapat pada suatu kawasan pariwisata tersebut. Oleh karena itu, menurut Gun (1994), pengembangan kawasan pariwisata pada dasarnya tidak terlepas dari upaya untuk meningkatkan keberadaan dari komponen-komponen pariwisata suatu kawasan yang meliputi.

- 1) objek dan daya tarik (*attractions*) yang mencakup alam, budaya, buatan, dan sebagainya;
- 2) aksesibilitas (*accessibility*) yang mencakup dukungan sistem transportasi meliputi rute atau jalur transportasi, fasilitas terminal, bandara, pelabuhan, dan moda transportasi;
- 3) amenitas (*amenities*) yang mencakup fasilitas penunjang wisata yang meliputi akomodasi, restoran, ritel, toko souvenir, fasilitas money

changer, tour and travel, pusat informasi wisata, dan sebagainya;

- 4) fasilitas pendukung (*ancillary services*) yang meliputi ketersediaan fasilitas bank, telekomunikasi, post, rumah sakit, dan sebagainya;
- 5) kelembagaan (*institutions*) yaitu ketersediaan dan peran masing-masing unsur dalam mendukung terlaksananya kegiatan pariwisata.

Dalam menunjang kesuksesan pengembangan kawasan pariwisata, sistem perencanaannya harus menggabungkan aspek-aspek aksesibilitas, karakteristik dari infrastruktur pariwisata, tingkat interaksi sosial, keterkaitan (kompatibilitas) dengan sektor lain, daya tahan akan dampak pariwisata, tingkat resistensi masyarakat lokal, dan seterusnya (Pitana dan Diarta, 2009: 134).

Beberapa teknik yang dapat dilakukan sebagai pendekatan dalam pengembangan kawasan pariwisata pada daerah-daerah yang memiliki potensi pariwisata, adalah:

- 1) *carrying capacity*: mengkaji daya dukung kawasan pariwisata dengan menentukan batasan yang tidak boleh dilewati dalam pengembangan kawasan;
- 2) *recreational carrying capacity*: mengkaji dampak pengembangan kawasan pada lingkungan dan diidentifikasi tingkat kritisnya;

- 3) *recreational opportunity spectrum*: mengkaji karakteristik kawasan dengan setting yang berbeda dan memadukannya dengan peluang rekreasi untuk keuntungan terbaik bagi pengguna kawasan dan lingkungan;
- 4) *limits of acceptable change*: Mengkaji ketentuan batas perubahan yang dapat diterima dalam pengembangan kawasan;
- 5) *visitor impact management model*: mengkaji keterkaitan antara perencanaan, pengawasan, dan pengambilan keputusan;
- 6) *visitor experience and resource protection model*: Menentukan cakupan pengalaman wisatawan yang dapat ditawarkan dalam sebuah kawasan yang dikembangkan;
- 7) *visitor activity management program*: mengkaji kebutuhan wisatawan yang datang berkunjung ke suatu kawasan (Melakukan perubahan orientasi dari produk ke pemasaran);
- 8) *tourism opportunity spectrum*: dalam pengembangan kawasan, spektrum pengukuran dan penilaian indikator perencanaan harus dapat diamati dan terukur, dapat dikendalikan di bawah manajemen kontrol, mempengaruhi pilihan wisatawan untuk wisata, dan memiliki karakteristik dengan kondisi tertentu.

Dewasa ini, besarnya peran sektor pariwisata dalam mendukung pertumbuhan ekonomi tidak lagi dianggap hanya sebagai aktivitas hiburan, tetapi sudah menjelma menjadi aktivitas industri jasa strategis yang mampu hadir sebagai pendulang utama perekonomian negara dan masyarakat. Akibatnya, banyak negara menjadikannya sebagai prioritas dalam kebijakan pembangunannya. Apalagi dalam menghadapi ledakan globalisasi pariwisata yang terjadi akibat pesatnya pertumbuhan teknologi, informasi, dan komunikasi pada era milenium (Pendit, 2011), pengembangan pariwisata di berbagai negara atau daerah sebagai destinasi wisata menjadi suatu keharusan dalam rangka mewujudkan pariwisata sebagai sektor penggerak perekonomian untuk meraih devisa negara (Wahab, 1996: 5).

B A B I I

SISTEM PENGEMBANGAN KAWASAN PARIWISATA

A. Tata Ruang Kawasan Pariwisata

Mandalika Resort merupakan kawasan pariwisata unggulan daerah Nusa Tenggara Barat. Kawasan ini terletak di bagian selatan Pulau Lombok, yang secara administratif, termasuk dalam wilayah Kabupaten Lombok Tengah. Berada di bagian selatan Pulau Lombok, Kawasan Mandalika Resort memiliki keindahan alam pantai yang sangat memesona dengan hamparan pasir putih yang membentang dari ujung timur ke barat sepanjang pantai, sehingga menjadi daya tarik tersendiri bagi para wisatawan yang datang berkunjung ke Lombok Tengah Nusa Tenggara Barat. Mandalika Resort merupakan salah satu destinasi wisata yang banyak diminati para wisatawan yang datang ke Pulau Lombok pada khususnya dan NTB pada umumnya.

Awal penetapan Mandalika Resort sebagai kawasan pariwisata NTB terjadi pada tahun 1989, berdasarkan SK Gubernur NTB No. 20 Tahun 1989 dengan luas lahannya

yang mencapai 1.249,4 hektar, yang pembebasan lahannya satu paket dengan pembebasan lahan untuk pembangunan Bandara Internasional Lombok (Karim, 2008). Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi NTB Tahun 2009-2029, kawasan pariwisata Mandalika Resort juga ditetapkan sebagai kawasan strategis untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi daerah wilayah IV dengan sektor unggulan pariwisata dan industri (Dokumentasi, BTDC, 2013).

Nama Mandalika yang disematkan pada kawasan Mandalika Resort diambil dari nama legenda seorang putri raja di Lombok yang bernama Putri Mandalika yang dalam mitos masyarakat lokal Lombok memiliki paras cantik sehingga diperebutkan banyak pemuda yang ingin menjadikannya sebagai istri. Namun, karena tidak ingin ada di antara pemuda tersebut ada yang kecewa, akhirnya dia menceburkan diri ke laut dan menjelma menjadi *nyale* (hewan sejenis cacing laut yang biasa muncul setiap tahun pada musim hujan). Hingga saat ini, mitos tersebut tetap diabadikan masyarakat lokal Lombok melalui *event* budaya *Bau Nyale* dalam setiap tahunnya yang pusat kegiatannya diadakan di sepanjang pantai sekitar kawasan Mandalika Resort (Agus, 2008).

Selanjutnya, keseriusan pemerintah daerah untuk merealisasikan konsep pengembangan pariwisata Mandalika Resort ditindaklanjuti dengan melakukan penataan kawasan dan melakukan kajian tentang model pengembangan pariwisata yang tepat sesuai

dengan karakteristik kawasan Mandalika Resort tersebut. Dengan mempertimbangkan dua titik pusat, yaitu tata kehidupan lama untuk suasana agraris, yang meliputi aspek perkembangan kehidupan nelayan dan pola kehidupan sosial masyarakat, dan tata kehidupan baru untuk ruang pembangunan fasilitas-fasilitas baru yang mendukung pariwisata, desain tata ruang kawasan Mandalika Resort yang dibagi menjadi empat zona dengan masing-masing peruntukannya, sebagaimana dijelaskan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 4.15

Zona Tata Ruang Kawasan Pariwisata Mandalika Resort

No	Zona Kawasan	Peruntukan
1	Lingkungan intensif wisata	Lingkungan untuk kegiatan wisata, pengadaan sarana atau fasilitas pelayanan yang disediakan bagi wisatawan. Lingkungan ini berada di bagian timur ruang kawasan Mandalika Resort
2	Lingkungan pedesaan	Lingkungan Dusun dengan segala fasilitasnya dan merupakan lingkungan kehidupan lama yang ditinggalkan dengan mempertahankan citra aslinya serta memperbaiki fasilitas lingkungan
3	Lingkungan pelestarian pantai	Lingkungan perlindungan dan pengasetan potensi perairan pantai di teluk Kute beserta flora dan fauna
4	Lingkungan pelindung pelestarian wilayah pesisir	Lingkungan daerah penyangga yang memanjang atau meninggi dalam batas-batas yang dibentuk oleh sifat alaminya

Sumber: Disbudpar Kabupaten Lombok Tengah, 2012

B. Desain Pengembangan Kawasan Pariwisata

Secara administratif, lokasi kawasan pariwisata Mandalika Resort berada di wilayah Desa Kuta, Desa Mertak, Desa Sengkol, Desa Sukadana, dan Desa Teruwai di Kecamatan Pujut kabupaten Lombok Tengah. Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lombok Tengah 2011-2031 yang tertuang dalam Perda No. 7 Tahun 2011, tata guna lahan kawasan pariwisata Mandalika Resort dirancang sebagai kawasan unggulan destinasi wisata kabupaten dalam rangka mendukung kemajuan perekonomian daerah (Dokumentasi, BTDC, 2013). Namun, sayangnya hingga saat ini, kondisi tata guna lahan yang termasuk dalam tata ruang kawasan Mandalika Resort masih berupa lahan perkebunan, pertanian, dan permukiman penduduk.

Penetapan kawasan Mandalika Resort sebagai kawasan andalan dan unggulan destinasi wisata benar-benar diproyeksikan sebagai tumpuan dan harapan pemerintah maupun masyarakat untuk menghadirkan pariwisata sebagai penggerak perekonomian daerah. Hal ini terlihat dari *grand design* atau Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kabupaten Lombok Tengah dengan deskripsi wujud ideal keberhasilan yang dicita-citakannya, sebagaimana tertuang dalam rumusan pernyataan visi kepariwisataannya sebagai berikut.

“Terwujud sebagai kepariwisataan yang berdaya saing, berkelanjutan, memiliki posisi strategis nasional, mampu meningkatkan pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat”.

Dalam rangka menggapai cita-cita ideal keberhasilan pengembangan pariwisata daerah yang tertuang dalam rumusan pernyataan visinya tersebut, pemerintah daerah setempat mempersiapkan rancangan misi kepariwisataannya sebagai berikut.

- 1) Mengembangkan industri pariwisata yang efisien, berdaya saing, kredibel, mensinergiskan kemitraan antarusaha, bertanggung jawab terhadap lingkungan alam dan sosial budaya, dan mensejahterakan masyarakat;
- 2) mengembangkan destinasi pariwisata yang berdaya saing, berkelanjutan, memiliki posisi strategis nasional, mampu meningkatkan pembangunan daerah dan mensejahterakan masyarakat;
- 3) mengembangkan pemasaran pariwisata yang unggul, efektif, dan bertanggung jawab untuk meningkatkan kunjungan wisatawan, baik wisatawan nusantara maupun wisatawan mancanegara;
- 4) mengembangkan kelembagaan dan tata kelola kepariwisataan yang mampu mendorong terwujudnya pembangunan industri pariwisata,

destinasi pariwisata, dan pemasaran pariwisata yang berdaya saing dan berkelanjutan (Disbudpar Kab. Lombok Tengah, 2013).

Selanjutnya, dengan mengacu pada empat zona peruntukan dalam penataan ruang kawasan pariwisata daerah, *grand design* pengembangan pariwisata di kawasan Mandalika Resort diformulasikan dengan tiga pendekatan, sebagai berikut.

Tabel 4.16
Pendekatan *Grand Design*
Pengembangan Pariwisata Mandalika Resort

No	Pendekatan	Target
1	Pusat pertumbuhan (<i>growth pole</i>)	Pengembangan Mandalika Resort sebagai pusat pertumbuhan berdasarkan potensi yang dimiliki meliputi area strategis, ekonomi, produk, image, dan sebagainya serta mengintegrasikannya dalam pengembangan sistem infrastruktur pendukung yang efisien.
2	Integrasi fungsional (<i>functional integration</i>)	Alternatif pendekatan pengembangan Mandalika Resort harus mengutamakan adanya integrasi yang diciptakan secara sengaja karena adanya fungsi yang komplementer.
3	Pendekatan desentralisasi (<i>decentralization approach</i>)	Pengelolaan pengembangan pariwisata Mandalika Resort harus memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam memutuskan strategi dan kebijakannya.

Sumber: Disbudpar Kabupaten Lombok Tengah, 2012

C. Tata Guna Lahan Kawasan Pariwisata

Tidak seperti beberapa kawasan unggulan pariwisata lainnya di Pulau Lombok yang ditetapkan bersamaan dengan Mandalika Resort sebagai kawasan pariwisata unggulan di NTB melalui SK Gubernur No. 20 Tahun 1989, seperti kawasan pariwisata Senggigi dengan kebijakan pengelolaan pariwisatanya dengan sistem persaingan antarinvestor dan Gili Trawangan dengan pariwisata kerakyatan (Karim, 2008: 43), bahwa perkembangan pariwisata di kawasan Mandalika Resort dengan sistem padat modal ini memang jauh tertinggal. Indikator tidak berkembangnya pariwisata di kawasan Mandalika Resort, di antaranya, terlihat dari keberadaan fasilitas akomodasi hotel berbintang yang hanya 2 unit, yaitu Novotel dan Grand Royal. Padahal, dalam Ripparda Kabupaten Lombok Tengah, proyeksi terhadap pengembangan pariwisata Mandalika Resort meliputi hal-hal berikut.

Pertama, Objek dan Daya Tarik (*Attractions*). Kawasan pantai yang menjadi daya tarik pariwisata di wilayah selatan Lombok Tengah, dalam pengembangannya, dilakukan dengan strategi konservasi. Sebagai kawasan lindung, daerah pantai selatan ini memiliki ekosistem pantai yang menarik. Pola pengembangannya terbagi menjadi dua, yaitu pengembangan pantai terjal (*rocky beach*) di bagian timur dan pantai dataran berpasir (*sandy beach*) yang

lebih ditekankan pada bagian barat. Pengembangan objek daya tarik wisata pantai lebih ditekankan pada pengembangan pariwisata bertemakan wisata minat khusus (*special interest tourism*) dengan melihat potensi dan karakter pantai tersebut. Dengan demikian, pantai akan berkembang bersama dan saling komplementer dengan masing-masing objek daya tarik wisata serta memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif.

Kedua, Aksesibilitas (Accessibility). Untuk menjangkau objek wisata pantai yang akan dikembangkan, perlu dibangun jalan dengan intensitas dan keterjangkauan yang tidak merusak ekosistem pantai dan lingkungan. Selain akses menuju objek pariwisata pantai, ketersediaan alat-alat transportasi menuju objek pariwisata pantai juga harus disediakan secara memadai untuk memudahkan wisatawan yang datang berkunjung dalam menjangkau seluruh lokasi objek daya tarik wisata pantai.

Ketiga, Amenitas (Amenities). Untuk memberikan fasilitas akomodasi bagi kenyamanan para wisatawan selama menikmati objek daya tarik wisata, perlu dikembangkan berbagai tipe sarana akomodasi, baik berupa hotel bintang, melati, dan pondok wisata yang dikembangkan sesuai dengan lingkungan setempat, memperhitungkan tingkat keterjangkauan, dan permintaan pasar. Pengembangan akomodasi untuk mendukung fasilitas pariwisata ini harus mematuhi

ketentuan peraturan tentang kawasan lindung sempadan pantai untuk penyediaan ruang publik.

Keempat, Fasilitas Pendukung (Ancillary Service). Beberapa fasilitas pendukung yang harus disediakan untuk memberikan kenyamanan dan ketenangan wisatawan dalam mengunjungi objek daya tarik wisata pantai ini di antaranya adalah sarana telekomunikasi, kesehatan, bank, hiburan, olah raga, ibadah, dan fasilitas publik lainnya.

Kelima, Kelembagaan (Institutions). Keberadaan institusi, manajemen, dan sumber daya manusia pariwisata pada hakikatnya adalah faktor penentu dalam penyediaan pelayanan kegiatan pariwisata secara profesional. Oleh karena itu, perlu dikembangkan agar dapat memberikan pelayanan yang lebih profesional. Pada aspek kelembagaan perlu ada peningkatan minat masyarakat untuk ikut membentuk lembaga yang bergerak di bidang pariwisata, sedangkan pada aspek manajemen dan sumber daya manusia perlu ditingkatkan pengetahuan dan kemampuan terhadap pengelolaan dan pengembangan potensi pariwisata yang ada, baik melalui pelatihan maupun pendidikan.

Selanjutnya, berdasarkan rencana tata ruang kawasan Mandalika Resort yang dirancang sebagai kawasan pariwisata terpadu dengan luas lahannya yang mencapai 1.249,4 hektar yang diperoleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah melalui kebijakan

pembebasan lahan, elemen-elemen pemanfaatan lahan kawasan Mandalika Resort diatur peruntukannya sebagai berikut.

Tabel. 5.1
Elemen Pemanfaatan Lahan Kawasan Mandalika Resort

No	Pemanfaatan Lahan	Perkiraan Luas	Prosentase
1	Permukiman	269,4 ha	21,6 %
2	Hotel	92,7 ha	7,4 %
3	Penggunaan Bersama	86,3 ha	6,9 %
4	Pusat Perniagaan	12,9 ha	1,0 %
5	Pusat Kesehatan/Kebugaran	2,8 ha	0,2 %
6	Lapangan Golf	141,6 ha	11,3 %
7	Tempat Rekreasi	30,1 ha	2,4 %
8	Fasilitas Publik	4,2 ha	0,3 %
9	Infrastruktur	109,7 ha	8,8 %
10	Ruang Terbuka	499,6 ha	40,0 %
Total Lahan		1.249,4 ha	100,0%

Sumber: PT. BTDC 2012

D. Status Lahan Kawasan Pariwisata

Pengembangan kawasan Mandalika Resort sebagai kawasan pariwisata terpadu dengan kebutuhan lahannya yang mencapai 1.249,4 hektar, secara geografis mencakup lima desa, yaitu Desa Kuta, Desa Mertak, Desa Sengkol, Desa Sukadana, dan Desa Teruwai

di Kecamatan Pujut Kabupaten Lombok Tengah (Dokumentasi, BTDC, 2012). Selanjutnya, berdasarkan hasil pemetaan terhadap status lahan yang termasuk dalam tata ruang kawasan Mandalika Resort tersebut meliputi sebagai berikut.

- a. Tanah negara bebas; kategori tanah ini adalah milik negara tetapi tidak memiliki sertifikat hak milik negara, sedangkan masyarakat lokal yang menguasai lahan-lahan tersebut untuk kepentingan lahan pertanian juga tidak memiliki bukti kepemilikan atas penguasaan lahan tersebut.
- b. Tanah negara dikuasai; kategori tanah ini adalah milik negara yang memiliki sertifikat hak milik negara, tetapi karena diterlantarkan akhirnya dikuasai masyarakat lokal danenggarapnya sebagai lahan pertanian. Bukti penguasaan masyarakat lokal terhadap lahan tersebut hanya SPPT yang didapatkannya melalui desa.
- c. Tanah hak guna lahan; kategori tanah ini adalah milik masyarakat, dengan kepemilikan berdasarkan UPA. Dalam kategori tanah ini, bukti penguasaan masyarakat atas tanah tersebut dibuktikan dengan kepemilikan sertifikat Hak Pengelolaan Lahan (HPL), Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Guna Bangunan (HGB) yang dikeluarkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Lombok Tengah.

- d. Tanah hak milik dan adat; kategori tanah ini adalah milik pribadi dan adat, dan bukti penguasaan tanah ini berupa sertifikat milik dalam bentuk pipil.

Lokasi dari lahan-lahan yang berada dalam penguasaan masyarakat lokal ini menyebar di berbagai titik, yang dimanfaatkan masyarakat sebagai tempat tinggal dan aktivitas mata pencahariannya sebagai petani. Status lahan yang dalam penguasaan masyarakat ini diidentifikasi sebagai masalah bagi pengembangan kawasan Mandalika Resort yang memprioritaskan perluasan lahan. Dari 1.249,4 hektar luas lahan kawasan Mandalika Resort tersebut, terdapat 135 hektar yang berada pada 31 titik yang diklaim masyarakat masih menjadi miliknya. Sementara di sisi lain, pihak PT. BTDC sebagai mitra pemerintah daerah yang telah diberikan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) juga mengklaim bahwa lahan seluas 1.249,4 hektar tersebut sebagai miliknya, karena dianggap sebagai tanah pemerintah dan sudah mengantongi izin pengelolaannya, sehingga merasa tidak perlu dilakukan pembebasan lagi (www.portalntb.com).

Menurut pihak BPN Kabupaten Lombok Tengah, dari 31 titik, ada 16 titik dengan luas 22 hektar yang sudah tidak ada masalah dengan masyarakat karena sudah ada bukti pembebasannya. Selanjutnya, ada 2 titik dengan luas 0,29 hektar yang perlu pendalaman lagi karena hak ahli warisnya banyak, yaitu 7 orang, sementara yang melakukan transaksi hanya 1 orang, sedangkan

seluas 109 hektar yang tersebar di 13 titik, berdasarkan data BPN, kesaksian pelaku pembebasan, kepala desa, maupun kadus, tidak ditemukan bukti pembebasannya (Suara NTB, 26 Oktober 2016). Data ini juga diperkuat hasil klarifikasi Tim Klinis yang dipimpin Asisten I Tata Praja dan Aparatur Pemerintah Provinsi NTB, yang menemukan adanya lahan seluas 109 hektar yang tersebar di 13 titik yang sebenarnya masih menjadi milik masyarakat karena memang belum pernah dibebaskan (Suara NTB, 15 Juli 2014).

Beberapa argumentasi kuat pemerintah daerah melakukan pembebasan lahan pada kawasan Mandalika Resort adalah sebagai berikut:

- a. Selama lahan-lahan di kawasan Mandalika tersebut masih dalam penguasaan masyarakat lokal, maka sulit mengharapakan pariwisata di kawasan Mandalika Resort berkembang dengan tipologi masyarakat sekitarnya yang masih hidup dengan mengandalkan sektor pertanian.
- b. Dengan dibebaskannya lahan tersebut, pariwisata di kawasan Mandalika Resort dapat berkembang sehingga lahan tersebut memberikan keuntungan bagi banyak pihak, baik penerimaan keuangan pemerintah daerah maupun masyarakat karena memungkinkan bagi terbukanya lapangan pekerjaan bagi masyarakat.

- c. Pihak PT. LTDC selaku perusahaan pengembang pariwisata yang waktu itu ditunjuk sebagai investor menyatakan bahwa akan bersedia melakukan proses pembangunan berbagai sarana dan fasilitas pariwisata di kawasan Mandalika Resort dengan syarat bahwa lahan-lahan tersebut sudah dibebaskan dari penguasaan masyarakat lokal, dan pemerintah daerah menyerahkan hak pengelolaan lahannya.

Berdasarkan pertimbangan kepentingan pengembangan pariwisata dan hasil kajian terhadap status-status kepemilikan masyarakat terhadap lahan di kawasan Mandalika Resort yang dilakukan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Lombok Tengah, formulasi kebijakan pembebasan lahannya ditempuh melalui mekanisme sebagai berikut.

- a. Pembebaspaasaan; mekanisme pembebasan lahan masyarakat ini dilakukan dengan cara pengambilalihan lahan secara langsung oleh pemerintah daerah dari penguasaan masyarakat tanpa harus ada kompensasi apa pun yang diberikan kepada masyarakat lokal yang selama ini menempati dan menggarap lahan kawasan Mandalika Resort, karena lahan tersebut merupakan lahan negara yang digarap secara bebas oleh masyarakat lokal. Mekanisme ini diberlakukan bagi masyarakat yang menempati

lahan kawasan Mandalika Resort, tetapi tidak memiliki bukti apapun menguasai lahan tersebut.

- b. Pemberian ganti rugi; pembebasan lahan masyarakat lokal melalui mekanisme ini dilakukan pada status lahan yang memang merupakan milik negara atau pemerintah, dengan cara memberikan uang ganti rugi sebagai kompensasi terhadap kerugian materi atas bangunan-bangunan dan pohon-pohon yang telah ditanam sendiri oleh masyarakat di atas lahan-lahan kawasan Mandalika Resort tersebut. Cara ini diterapkan bagi masyarakat yang memiliki bukti, berupasurat keterangan menempati lahan, seperti hak guna lahan, SPPT, atau keterangan lainnya yang bukan hak milik lahan.
- c. Transaksi jual beli lahan; kebijakan pembebasan lahan dari penguasaan masyarakat lokal yang dilakukan melalui mekanisme jual beli lahan ini diperuntukkan bagi lahan-lahan yang memang status kepemilikannya ada pada masyarakat; lahan-lahan tersebut sudah memiliki sertifikat atas nama masyarakat atau tanah adat. Oleh karena itu, kesediaan masyarakat untuk menjualnya bergantung pada kesepakatan harga antara masyarakat dengan perusahaan pengembang kawasan pariwisata Mandalika Resort.

B A B I I I

POLITISASI PENGEMBANGAN KAWASAN PARIWISATA

A. Latar Perumusan Kebijakan Pengembangan Kawasan Pariwisata

Pariwisata merupakan salah satu sektor andalan yang dimiliki oleh sebagian daerah yang ada di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Barat untuk membangun perekonomian masyarakat maupun pemerintah daerah. Ragam keindahan alam dan aneka budaya yang dimiliki masyarakat NTB menjadikan pengembangan sektor pariwisata ini semakin menjadi prioritas kebijakan pembangunan daerah, terlebih lagi di era otonomi daerah yang telah memberikan banyak kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus potensi-potensi daerah yang diharapkan dapat mendukung kemajuan daerah. Di antara daerah-daerah yang ada di wilayah Provinsi NTB yang mengandalkan dan menggalakkan sektor pariwisata sebagai sumber penerimaan keuangan pemerintah dan masyarakat adalah Kabupaten Lombok Tengah.

Keberadaan sektor pariwisata di Kabupaten Lombok Tengah diproyeksikan menjadi unggulan untuk membangun perekonomian daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat (Dokumentasi,

Disbudpar, 2012). Latar belakang muncul gagasan untuk menjadikan sektor pariwisata sebagai alternatif andalan untuk membangun perekonomian daerah di Kabupaten Lombok Tengah ini berawal dari situasi kemiskinan yang melanda masyarakat Lombok akibat adanya kebijakan konversi status tanah masyarakat untuk perkebunan yang dilakukan pemerintah kolonial.

Lahan-lahan yang semula menjadi milik masyarakat “dibebaspaksa” oleh pemerintah kolonial pada waktu itu, sehingga masyarakat kehilangan lahan untuk mata pencahariannya sebagai petani. Kondisi kemiskinan masyarakat Lombok akibat hubungan vertikal-eksploitatif negara dan rakyat yang diperlihatkan melalui kebijakan konversi status tanah pada waktu itu juga terus berlanjut hingga pada masa pemerintahan Orde Lama sampai pemerintahan Orde Baru. Hal ini terlihat dari ketika terjadi puncak kelaparan masyarakat Lombok yang berlangsung sampai tahun 1978. Kelaparan masyarakat Lombok pada masa itu terkenal dengan sebutan “eceng gondok”, yang diambil dari nama tanaman yang terpaksa dimakan penduduk waktu itu sekadar untuk menyambung hidupnya. Terjadinya peristiwa kelaparan tersebut karena beras hasil pertanian masyarakat Lombok diangkut semua ke Pulau Jawa dengan alasan waktu itu untuk mempertahankan “stabilitas ekonomi nasional” (Agus, 2008: 4).

Situasi kelaparan yang melanda masyarakat Lombok akibat kekurangan beras tersebut, mendapatkan perhatian pemerintah daerah pada waktu itu, dimana pada tahun 1979 Gubernur NTB, Gatot Soeherman, mengeluarkan kebijakan di bidang pertanian untuk penanaman padi dengan sistem *gogo rancah* (gora). Sistem pertanian gora adalah model penanaman padi tanpa harus menunggu tergenangnya air di sawah, dengan terlebih dahulu membongkar tanah pertanian pada musim kemarau. Melalui model tersebut petani dapat lebih awal melakukan proses penanaman padinya tanpa harus bergantung pada hujan yang besar. Namun, kebijakan di bidang pertanian penanaman padi tersebut tidak mampu membuat masyarakat Lombok keluar dari kemelut kemiskinan yang mereka hadapi (Dokumentasi, 2008). Dengan kata lain, sistem *Gogo Rancah* yang diproyeksikan sebagai alternatif untuk mengatasi kemiskinan tersebut tidak memiliki banyak arti bagi perubahan kondisi kemiskinan yang dialami masyarakat Lombok.

Tidak terpecahkannya persoalan kemiskinan masyarakat Lombok melalui kebijakan pertanian pemerintah daerah dengan sistem *gogo rancah* tersebut akhirnya mendapatkan perhatian dari pemerintah pusat. Selanjutnya, pada tahun 1980, Pemerintah Republik Indonesia meminta *United Nation Development Programme* (UNDP) untuk melakukan suatu studi tentang alternatif pembangunan di wilayah NTB dalam rangka mengatasi

problem kemiskinan masyarakatnya. Hasil kajian UNDP menyatakan bahwa potensi yang menonjol di NTB untuk dikembangkan adalah potensi pariwisata. Selanjutnya, UNDP merekomendasikan kebijakan kepariwisataan sebagai jalan mengadakan diversifikasi perekonomian NTB, terutama di Lombok. Selain karena potensi keindahan alam yang memadai di Pulau Lombok, rekomendasi UNDP tersebut juga diperkuat dengan asumsi bahwa pengembangan pariwisata dapat menjadi pembuka jalan bagi pengembangan sektor lain di daerah NTB (Agus, 2008: 45).

Menindaklanjuti rekomendasi UNDP tersebut, Pemerintah Pusat selanjutnya membuat kebijakan tentang penetapan daerah NTB sebagai salah satu daerah tujuan wisata (DTW) di Indonesia. Keseriusan pemerintah pusat untuk membantu pengembangan pariwisata sebagai sektor alternatif pemecahan masalah kemiskinan masyarakat di daerah, termasuk di Pulau Lombok, dibuktikan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.24 Tahun 1979 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah dalam Bidang Kepariwisata kepada Daerah Tingkat I atau Provinsi (Karim, 2008).

Sebagai langkah awal untuk mengembangkan sektor pariwisata di NTB, pihak Pemerintah Provinsi NTB menunjuk dan menetapkan beberapa kawasan yang dianggap strategis sebagai kawasan unggulan

pariwisata NTB. Berdasarkan SK Gubernur NTB No.133 Tahun 1984 tentang Penunjukkan Lokasi dan Pengaturan Penggunaan Tanah untuk Pengembangan Pariwisata di Provinsi NTB, kawasan Mandalika Resort yang berada di Kabupaten Lombok Tengah merupakan salah satu kawasan pariwisata yang dianggap strategis di Pulau Lombok oleh Pemerintah Provinsi NTB yang pengelolaannya diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Lombok Tengah. Namun, dalam perjalanannya, perkembangan kondisi pariwisata di kawasan Mandalika Resort sejak berada dalam pengelolaan Pemerintah daerah tidak kunjung mengalami kemajuan, baik dalam hal pembangunan fasilitas maupun infrastruktur pariwisatanya.

B. Penetapan Isu Kebijakan Pengembangan Kawasan Pariwisata

Secara administratif, berdasarkan tata ruang kawasan Mandalika Resort yang dirancang sebagai kawasan pariwisata terpadu dengan luas lahannya yang mencapai 1.249,4 hektar termasuk dalam wilayah lima desa, yaitu Desa Kuta, Desa Mertak, Desa Sengkol, Desa Sukadana, dan Desa Teruwai di Kecamatan Pujut Kabupaten Lombok Tengah. Kawasan pantai yang menjadi andalan objek dan daya tarik wisata di kawasan Mandalika Resort meliputi dusun Kuta, Dusun Seger dan Dusun Aan. Dusun Kuta difokuskan pada Pantai Kuta, Dusun Seger difokuskan pada Pantai Seger. Pantai

Bunut dan Pantai Siper, dan Dusun Aan difokuskan pada Pantai Aan. Namun, menurut identifikasi Tim Review Ripparda Kabupaten Lombok Tengah, kondisi kawasan Mandalika Resort kurang atraktif karena adanya faktor-faktor sebagai berikut:

- 1) Adanya kesulitan akses para wisatawan untuk mengunjungi beberapa lokasi objek wisata yang terdapat di kawasan Mandalika Resort. Kesulitan tersebut disebabkan oleh belum adanya prasarana jalan yang menghubungkan antara satu lokasi objek wisata dengan lokasi lainnya.
- 2) Kawasan pariwisata Mandalika Resort yang memiliki daya tarik keindahan alam pantai, belum dilengkapi dengan fasilitas-fasilitas umum. Akibatnya, wisatawan yang berkunjung kurang mendapatkan kenyamanan seperti yang diharapkan karena kurangnya fasilitas pariwisata (Dokumentasi, 2013)

Dengan Kondisi kawasan Mandalika Resort yang minim fasilitas pariwisata dan akses yang menghubungkan satu objek dengan objek wisata lainnya, akhirnya pada tahun 1989, muncullah isu pengembangan kawasan untuk menjadikan kawasan Mandalika Resort tampil sebagai kawasan unggulan dan andalan bagi daerah Kabupaten Lombok Tengah maupun Provinsi Nusa Tenggara Barat. Isu pengembangan kawasan ini semakin mendapatkan perhatian pemerintah daerah,

ketika kawasan Mandalika Resort dirancang sebagai kawasan pariwisata yang dikembangkan dengan konsep pariwisata terpadu, yaitu kawasan pariwisata yang menyediakan seluruh kebutuhan para pelaku wisata dan wisatawan, baik kebutuhan akomodasi, daya tarik objek wisata, dan kebutuhan-kebutuhan fasilitas publik lainnya (Dokumentasi, 2013).

Perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort sebenarnya tidak berangkat dari ruang yang kosong. Artinya, perumusan kebijakan tersebut dilatarbelakangi adanya isu kebijakan (Parson, 2005: 89), yaitu pengembangan kawasan yang diproyeksikan dapat menjadi solusi terhadap problematika kemajuan pariwisata daerah. Munculnya isu pengembangan kawasan merupakan sebuah respons terhadap kondisi kawasan Mandalika Resort yang tidak kunjung mengalami kemajuan (stagnasi), baik terkait dengan keberadaan infrastruktur maupun fasilitas pariwisatanya. Isu tersebut memang layak untuk dijadikan sebagai latar belakang proses perumusan kebijakan pembebasan lahan, karena menurut Pitana dan Diarta (2009: 125), pengembangan kawasan pariwisata tidak terlepas dari penyediaan lahan untuk pembangunan fasilitas pariwisata.

Di samping itu, logisnya isu pengembangan kawasan sebagai latar belakang yang mengharuskan dilakukan perumusan kebijakan pembebasan lahannya, karena menurut kajian UNDP (Agus, 2008: 4),

pengembangan pariwisata telah direkomendasikan sebagai alternatif sektor strategis untuk mengatasi masalah kemiskinan masyarakat yang tidak kunjung dapat dipecahkan dengan kebijakan sektor pertanian, dan kawasan Mandalika Resort sebagai destinasi wisata unggulan belum dilengkapi dengan penyediaan infrastruktur dan fasilitas pariwisata. Logisnya alasan ini mengacu pada kriteria suatu isu kebijakan yang layak untuk direspons melalui proses perumusan kebijakan, yaitu menyangkut kepentingan orang banyak dan terkait dengan masalah kekuasaan dan keabsahan suatu persoalan dalam masyarakat (Abdul Wahab, 2011: 40).

Munculnya isu pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut menjadi strategis, mengingat sebelumnya, keberadaan kawasan Mandalika Resort telah dirancang pemerintah daerah untuk menciptakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja penduduk, peningkatan pendapatan masyarakat dan pemerintah, dan mendorong pembangunan daerah. (Dokumentasi Disbudpar, 2013). Ekspektasi pemerintah daerah terhadap keberadaan pariwisata Mandalika Resort tersebut sangat rasional, karena menurut Kreishan (2010), keberadaan sektor pariwisata telah “menjelma” menjadi salah satu sektor strategis untuk mendukung peningkatan perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat, sehingga membenarkan hasil kajian penelitian Delgado dan Lopez (2012) yang mengungkapkan, bahwa sektor

pariwisata merupakan strategis yang telah menjadi prioritas kebijakan pembangunan di berbagai daerah maupun negara.

Di samping itu, keberadaan pariwisata juga dianggap menjadi titik berat tulang punggung perekonomian berbagai negara dewasa ini, dan menjadi salah satu industri swasta terbesar di dunia (Pitana, 2011). Pertumbuhan pariwisata yang melaju dengan sangat cepat di berbagai belahan dunia menjadikan pariwisata telah memainkan peranan penting dalam perekonomian dunia sehingga sektor pariwisata dianggap sebagai bidang usaha yang dapat menciptakan devisa secara langsung bagi negara destinasi wisata (Wahab, 1996: 5). Bahkan, menurut *World Tourism Organization* (Simatupang, 2009: 2), pariwisata telah mampu menyumbangkan pendapatan lebih dari US \$ 3,5 triliyun atau 6% pendapatan kotor dunia. Oleh karena itu, kondisi ini semakin membuktikan keberadaan sektor pariwisata sebagai pendulang devisa bagi suatu negara. Optimisme yang sama juga dikemukakan oleh *World Travel and Tourism Council* (WTTC), bahwa industri pariwisata menjadi salah satu penggerak utama perekonomian dunia, yang diyakini dapat membantu memulihkan, bahkan meningkatkan perekonomian negara maupun masyarakat, sehingga dijadikan andalan penyumbang devisa bagi negara maupun masyarakat (Kreishan, 2010).

Berangkat dari optimisme pertumbuhan dan peran pariwisata tersebut, sangat rasional jika pemerintah daerah yang telah diberikan otonomi pengelolaan pariwisata daerah mengeluarkan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata Mandalika Resort yang telah ditetapkan sebagai kawasan destinasi unggulan di NTB. Alasan ini memperkuat hasil kajian Wever dkk (2012) yang mengungkapkan bahwa isu pengembangan kawasan pariwisata menjadi isu strategis dan rasional yang harus direspon pemerintah daerah untuk mempercepat realisasi pariwisata sebagai alternatif pembangunan kesejahteraan ekonomi masyarakat.

Dengan memperhatikan tugas dan fungsi pemerintah daerah sebagai institusi negara, yang memiliki wewenang untuk menentukan kebijakan publik yang senantiasa berorientasi pada pemecahan masalah dan pemenuhan kepentingan publik (Rahmat, 2009: 132), berbagai respons pemerintah daerah terhadap isu kebijakan pengembangan kawasan, idealnya memang harus memperhatikan nilai kepentingan masyarakat sebagai pertimbangan utama dalam indikator-indikatornya. Hal ini mengacu pada makna kebijakan publik sebagai bentuk intervensi pemerintah terhadap kehidupan publik (Kraft dan Furlong, 2004: 4), yang tujuan-tujuannya adalah sebagai berikut.

- 1) Mengantisipasi, mengurangi, atau mengatasi masalah-masalah publik yang terjadi di masyarakat;
- 2) memenuhi kebutuhan-kebutuhan individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak dapat mereka penuhi secara sendiri-sendiri melainkan harus melalui tindakan kolektif;
- 3) meningkatkan hubungan intrasosial manusia dengan mengurangi kedisfungsian sosial individu atau kelompok yang disebabkan oleh faktor-faktor internal-personal maupun eksternal-struktural;
- 4) meningkatkan situasi dan lingkungan yang kondusif bagi upaya pelaksanaan dan pencapaian kebutuhan masyarakat sesuai dengan hak, harkat, dan martabat kemanusiaan;
- 5) menggali, mengalokasikan, dan mengembangkan sumber-sumber kemasyarakatan demi tercapainya kesejahteraan dan keadilan dalam masyarakat (Suharto, 2006: 62).

Seiring dengan kebijakan desentralisasi pengelolaan pariwisata daerah, pengembangan kawasan pariwisata merupakan salah satu isu sentral yang seringkali mendapatkan respons dari pemerintah daerah, karena merupakan suatu upaya untuk meningkatkan komponen-komponen sistem kepariwisataan yang terdapat pada suatu kawasan geografis tertentu (Pitana dan Diarta, 2009: 125). Berkembangnya suatu kawasan

pariwisata sangat didukung oleh keberadaan dan kondisi dari unsur sistem pariwisata yang terdapat pada suatu kawasan pariwisata, karena pengembangan kawasan pariwisata tidak terlepas dari upaya untuk meningkatkan keberadaan dari komponen-komponen pariwisata yang meliputi daya objek dan daya tarik (*attractions*), aksesibilitas (*accessibility*), amenitas (*amenities*), fasilitas pendukung (*ancillary services*), dan kelembagaan (*institutions*) pariwisata (Gun, 1994).

Munculnya isu pengembangan kawasan pariwisata di atas tentu layak dijadikan sebagai latar belakang perumusan kebijakannya, karena sebagai aktivitas untuk mencari pilihan tindakan terbaik dalam rangka memecahkan masalah atau memenuhi tuntutan kepentingan publik (Islamy, 2009), perumusan kebijakan tidak berangkat dari ruang yang kosong (Soe'aidy, 2008). Artinya, proses perumusan kebijakan publik tidak terjadi pada kondisi yang *vacum* (Nugroho, 2014), tetapi dipengaruhi oleh beberapa variabel kehidupan masyarakat, di antaranya adalah kondisi sosial dan ekonomi, nilai politik yang berlaku, struktur pemerintahan, dan norma nasional dan norma budaya lokal (Kraft dan Furlong, 2004: 31).

Beberapa kriteria isu kehidupan publik yang layak untuk dijadikan latar belakang perumusan kebijakan, adalah *pertama*, isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu; *kedua*, isu tersebut mencapai tingkat

partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak yang bersifat dramatik; *ketiga*, isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari kepentingan orang banyak; *keempat*, isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat; *kelima*, isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* dan posisinya sulit untuk dijelaskan tetapi mudah dirasakan kehadirannya (Abdul Wahab, 2011: 40).

Adanya kesenjangan atau ketimpangan yang terjadi pada kondisi beberapa variabel kehidupan masyarakat tersebut di atas, seperti kemiskinan masyarakat di Lombok yang tidak terpecahkan dengan kebijakan sektor pertanian, dapat menjadi penyebab munculnya isu-isu kebijakan pengembangan kawasan pariwisata, sehingga menuntut dilakukannya proses perumusan kebijakan publiknya. Hal ini bertolak dari pandangan tentang perumusan kebijakan publik yang sifatnya dinamis, tidak dilakukan pada “ruang khusus” yang sifatnya statis melainkan ada konteks yang menuntut untuk melakukannya (Soe’aidy, 2008). Konteks tersebut merupakan rangkaian proses yang meletakkan kebijakan publik pada langkah kritis untuk merespon munculnya isu-isu kebijakan akibat problematika yang terjadi dalam kehidupan masyarakat yang tidak mampu diselesaikan sendiri oleh masyarakat sehingga perlu campur tangan pemerintah (Nugroho, 2014: 105).

C. Proses Perumusan Kebijakan Pengembangan Kawasan Pariwisata

Dalam merespons isu pengembangan kawasan akibat kondisi sistem pariwisatanya yang tidak kunjung mengalami kemajuan, ada dua permasalahan yang diidentifikasi dalam tahapan awal proses perumusan kebijakannya, yaitu penguasaan lahan oleh masyarakat dan keterbatasan lahan alternatif seperti karakteristik kawasan Mandalika Resort. Namun, prioritas masalah yang diagendakan dalam penyusunan kebijakannya adalah penguasaan lahan oleh masyarakat, dengan alternatif kebijakannya, yaitu pembebasan lahan masyarakat, kerjasama pemanfaatan lahan masyarakat, dan sewa lahan masyarakat sebagai penyertaan modal pemerintah daerah. Dari tiga alternatif kebijakan tersebut, kebijakan pembebasan lahan dari penguasaan masyarakat akhirnya diadopsi sebagai pilihan kebijakan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort.

Perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort berawal dari identifikasi masalah status lahan kawasan yang masih dalam penguasaan masyarakat untuk kepentingan tempat tinggal dan aktivitas mata pencahariannya sebagai petani dan tidak adanya kawasan lain yang memiliki keunggulan seperti karakteristik kawasan Mandalika Resort. Secara proses administratif, langkah awal dalam tahapan perumusan kebijakan ini memang ideal, karena

genesis kebijakan berkaitan dengan pengidentifikasian masalah (Effendi, 2002). Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru (Wibawa, 1994). Pemahaman terhadap masalah kebijakan secara komprehensif ini penting, karena setiap *stakeholder* memiliki cara pandang yang berbeda atas suatu masalah kebijakan. Apa yang dianggap masalah dan bagaimana masalah didefinisikan akan tergantung pada cara aktor kebijakan menangani isu kebijakan (Parsons, 2005: 89).

Jika mengacu pada pandangan Kingdon (2003: 87), tidak berkembangnya pariwisata di kawasan Mandalika Resort akibat status lahannya yang masih dikuasai masyarakat lokal merupakan *problem identification* yang dihadapi pemerintah daerah. Identifikasi permasalahan yang perlu dipecahkan melalui kebijakan publik merupakan tujuan dari perumusan masalah kebijakan (Winarno, 2008). Proses ini dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebabnya, memetakan tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang kebijakannya (Patton dan Savicky, 1993: 3).

Keberadaan masalah menjadi pangkal perumusan kebijakan sehingga pengenalan terhadap masalah

menjadi sangat penting. Menurut Gosling (2004: 74), perumusan masalah kebijakan mencakup *decide what criterion or criteria to use in determining whether a problem exists to be solved; distinguish primary problems from second level problems (those that are a function of the real problem); decide whether it constitutes a public problem, requiring government action*. Menurut Jordan dan Turnpenny (2015), agar karakteristik masalah sesuai dengan kebijakan yang dihasilkan, penggunaan satu indikator, seperti kriteria keuntungan ekonomi, untuk memahami masalah tidak cukup, tetapi harus multi kriteria, serta analisis terhadap biaya dan manfaatnya.

Menurut Dunn (2000: 108), pengenalan masalah kebijakan merupakan proses awal perumusan kebijakan publik yang dapat membantu para aktor-aktor kebijakan dalam merumuskan alternatif-alternatif kebijakan yang dapat dipilih. Suatu masalah publik akan berkembang menjadi masalah kebijakan (*policy problem*) jika masalah publik tersebut hanya bisa diselesaikan dengan pendekatan kebijakan publik. Menurut Jordan dan Turnpenny (2015), untuk dapat memahami apakah suatu masalah yang muncul merupakan kategori masalah kebijakan dalam bidang tertentu, maka diperlukan suatu kriteria-kriteria untuk menilainya. Menurut Patton dan Savicky (1993: 3) proses pengenalan masalah ini penting untuk membantu dalam proses identifikasi alternatif kebijakannya.

Jika mengacu pada pendapat Dunn (2000: 107), penguasaan lahan oleh masyarakat lokal pada kawasan Mandalika Resort yang identifikasi sebagai masalah dalam pengembangan kawasan pariwisata Mandalika Resort, seharusnya dikaji secara mendalam dari berbagai aspek sebab dan akibatnya dan untung ruginya bagi pengembangan pariwisata daerah, karena masalah kebijakan (policy problem) terkait dengan nilai, kebutuhan, atau kesempatan yang belum terpenuhi, yang dapat diidentifikasi, untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan kebijakan. Menurut Jordan dan Turnpenny (2015), aspek tersebut harus dilihat secara ekonomi, politik, dan nilai sosial masyarakat.

Identifikasi masalah penguasaan lahan oleh masyarakat pada kawasan pariwisata Mandalika Resort menjadi masalah, karena hanya berpatokan pada indikator perekonomian daerah, tanpa memperhatikan nilai-nilai sosial masyarakat, sehingga berujung pada penolakan keputusan kebijakan, membuktikan kebenaran hasil penelitian Niekerk (2014), bahwa menggunakan satu indikator untuk memahami masalah perkembangan pariwisata sebenarnya tidak cukup, karena perkembangan pariwisata merupakan masalah yang kompleks dan berkaitan dengan banyak faktor. Hal yang sama juga dikemukakan hasil penelitian Nunkoo dan Smith (2013), penggunaan satu pendekatan untuk memahami keberadaan lahan masyarakat pada kawasan pariwisata sebagai masalah yang menghambat

perkembangan pariwisata tidak cukup, tetapi perlu pemahaman secara komprehensif agar masyarakat semakin meningkatkan kepercayaannya pada pemerintah.

Tidak adanya alternatif lokasi strategis lain sebagai kawasan unggulan pariwisata di Kabupaten Lombok Tengah akhirnya menempatkan penguasaan lahan kawasan oleh masyarakat lokal sebagai prioritas masalah, atau *problem definition* yang ditindaklanjuti dalam penyusunan agenda kebijakan (Kingdon, 2003: 87). Diakomodasi penguasaan lahan oleh masyarakat lokal pada tahap penyusunan agenda kebijakan tersebut hanya berdasarkan pertimbangan kepentingan pemerintah daerah, bukan hasil analisis objektif dengan berbagai pendekatan dan kriteria. Namun menurut Sulistio dan Kagungan (2012), kesalahan dalam menganalisis masalah tentu akan berpotensi menimbulkan kesalahan dalam penentuan kebijakannya.

Tahap penyusunan agenda kebijakan ini merupakan upaya untuk mengakomodasi masalah dan kepentingan para *stakeholder* dalam pembahasan rencana kebijakannya (Wibawa, 1994: 20-26). Agenda kebijakan merupakan suatu tahap ketika gagasan kebijakan tersebut akan didiskusikan, dikaji maupun dianalisis secara formal dalam forum-forum resmi kebijakan (Sulistio dan Kagungan, 2012: 178). Dalam proses perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan

Mandalika Resort, ternyata hal ini tidak dilakukan karena masuknya penguasaan lahan oleh masyarakat sebagai prioritas masalah karena adanya pesanan kepentingan dari perusahaan pengembang. Hal ini membenarkan hasil penelitian Prasetyo (2011) bahwa jika masalah-masalah *stakeholder* tidak berinteraksi satu sama lainnya, dapat menurunkan kualitas masalah dan kepentingannya publik yang diakomodasi dalam pembahasan rencana suatu kebijakan, karena sebelum suatu masalah ditindaklanjuti dalam agenda kebijakan, masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah lain untuk melihat tingkat urgensi dan prioritasnya, yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan.

Idealnya, masuknya masalah penguasaan lahan kawasan Mandalika Resort oleh masyarakat dalam penyusunan agenda kebijakan harus melalui kompetisi dengan masalah lainnya. Sesuatu yang dianggap masalah oleh *stakeholder* tertentu belum tentu dianggap masalah oleh *stakeholder* yang lain karena masalah tidak ada dengan sendirinya. Menurut Ney (Subarsono, 2016: 10), pandangan *stakeholder* terhadap suatu masalah tidak terlepas “*frame*” yang dipengaruhi gagasan, nilai, dan keyakinan *stakeholder*.

Dalam perspektif pluralis, pendefinisian masalah dan penetapan agenda kebijakan pada dasarnya merupakan hasil dari proses kompetisi antarkelompok yang berbeda (Parsons, 2005: 127). Kekuatan untuk mempengaruhi pasang surutnya suatu isu atau keluar-

masuknya isu pada agenda kebijakan dianggap lebih tersebar ketimbang terkonsentrasi. Namun, dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan, ternyata terjadi sebaliknya, karena isu pengembangan kawasan pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut hanya berasal dari hasil kajian pemerintah daerah, sehingga tidak semua pihak bisa mempengaruhi agenda kebijakan pembebasan lahan tersebut. Identifikasi masalah dan penyusunan agenda kebijakan hanya dimaksudkan untuk mewisadahi keputusan kebijakan yang sudah ada, yang dalam teori model perumusan kebijakan disebut sebagai model “*garbage can*” (Kingdon, 2003).

Dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort, memang terdapat beberapa opsi yang muncul sebagai alternatif, yaitu pembebasan dengan sistem jual beli lahan, kerja sama, dan pinjaman. Namun dalam penentuan pilihan alternatif kebijakannya, Pemerintah Daerah tidak melibatkan para *stakeholder* kebijakan lainnya. Penolakan masyarakat terhadap keputusan kebijakan tersebut terjadi karena merasa tidak dilibatkan dan menganggap dirugikan, merupakan risiko yang seringkali dihadapi keputusan kebijakan yang dihasilkan dari model-model perumusan kebijakan yang elitis, sehingga memperkuat hasil penelitian Azhar (2013) yang mengungkapkan bahwa proses perumusan kebijakan yang mengalir secara top down dari kehendak

elit dapat memunculkan penolakan masyarakat terhadap keputusan kebijakan.

Fenomena perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut, yang merupakan formalitas untuk mewadahi kebijakan pemerintah provinsi yang sebenarnya terlebih dahulu menetapkan peruntukan atau penggunaan lahan yang dikuasai masyarakat di kawasan Mandalika Resort untuk kawasan pariwisata bukan dimaksudkan untuk melahirkan pilihan kebijakan terbaik untuk mengatasi stagnasi perkembangan pariwisata, sehingga berujung pada penolakan masyarakat, akhirnya membenarkan hasil penelitian Prasetyo (2011), yang mengungkapkan bahwa untuk menjamin pilihan kebijakan tersebut merupakan yang terbaik karena menguntungkan publik serta tidak mendapatkan penentangan, maka dalam pemilihan alternatif kebijakan pembebasan lahannya pemerintah daerah harus melibatkan para *stakeholder* kebijakannya.

Di samping itu, mengidentifikasi berbagai kemungkinan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah kebijakan sangat penting untuk mendapatkan pilihan kebijakan terbaik. Proses ini juga merupakan ciri yang menjadi perbedaan antara kebijakan dan keputusan (Patton dan Savicky, 1993: 3). Jika keputusan tidak ada alternatif pilihannya, maka kebijakan merupakan pilihan tindakan di antara berbagai alternatif yang ada. Berbagai alternatif kebijakan yang muncul juga harus

dievaluasi, termasuk memberikan bobot dan ranking dari masing-masing alternatif kebijakan yang telah teridentifikasi. Langkah ini meliputi *identify standar or standards of judgement to be used in evaluating alternative problem solution; identify alternatives; evaluate alternatives applying the standard (s); use appropriate methodological tools of analysis; and through evaluation of alternatives, problems may be redefined* (Gosling, 2004: 74).

Pemilihan alternatif kebijakan atau perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah kebijakan (Islamy, 2003: 92). Aktivitas-aktivitas para aktor kebijakan dalam fase ini adalah dimulai dengan mendefinisikan alternatif, merumuskan alternatif, menilai masing-masing alternatif yang tersedia, dan memilih alternatif yang paling mungkin untuk dilaksanakan dan memberikan keuntungan terbaik bagi kepentingan publik. Dalam tahap ini para aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut (Winarno, 2002: 83).

Dalam konteks perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort yang dimaksudkan untuk mewisuda keputusan kebijakan yang sudah dipersiapkan atau mekanisme *garbage can* (Kingdon, 2003), membuat keberadaan

tiga alternatif kebijakan yang ada tidak dikaji secara komprehensif dan tidak berkompetisi secara adil sebagai pilihan kebijakan. Semestinya, menurut Jordan dan Turnpenny (2015), penentuan pilihan alternatif harus memperhatikan hubungan antara kapasitas kebijakan dengan karakteristik masalah, dilandasi dengan *cost-benefit analysis*, dan efek kebijakan yang tidak hanya dikaji dari aspek keuntungan ekonomi, tetapi juga politik, dan nilai-nilai sosial. Sedangkan menurut Dunn (2000: 239), penentuan pilihan kebijakan tersebut harus memperhatikan enam kriteria, yaitu tujuan, biaya, manfaat, kendala, efek samping, waktu, risiko atau ketidakpastian.

Pemilihan alternatif kebijakan sebenarnya merupakan penentuan salah satu alternatif kebijakan yang terbaik di antara alternatif-alternatif kebijakan yang muncul pada saat perancangan formulasi kebijakan, untuk direkomendasikan sebagai keputusan kebijakan (Patton dan Savicky, 1993: 3), sehingga untuk mendapatkan pilihan alternatif kebijakan terbaik, yang mendapatkan legitimasi dan menguntungkan para *stakeholder* harus dilakukan secara sistematis dan dikaji secara komprehensif semua aspek yang memiliki pengaruh atau yang dapat dipengaruhi dengan masing-masing pilihan, baik berdasarkan pertimbangan-pertimbangan rasional maupun politik (Effendi, 2001).

Jika memperhatikan keinginan pemerintah daerah terkait dengan keberadaan kawasan Mandalika Resor

tersebut, terlihat bahwa pilihan kebijakan pembebasan lahan tersebut rasional *rational choice* (Turner, 2012), karena diharapkan dapat menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat, peningkatan pendapatan ekonomi masyarakat dan penerimaan keuangan pemerintah daerah, serta untuk pembangunan daerah. Rasionalitas pilihan kebijakan tersebut juga mengacu pada keyakinan kaum *developmentalis* yang menganggap bahwa perkembangan kepariwisataan telah menunjukkan kemampuannya sebagai mesin utama devisa bagi negara/pemerintah dalam menjalankan struktur fungsinya (Agus, 2008: 15). Di samping itu, kebijakan pembebasan lahan tersebut juga sebenarnya telah dipersiapkan sebelumnya berdasarkan kompromi dan negosiasi pemerintah daerah dan perusahaan daerah, sehingga istilahnya “*policy as solution find problem rather than vice-versa*” (Kingdon, 2003). Akibatnya, permasalahan yang terjadi adalah para pembuat kebijakan justru mencari-cari permasalahan sebagai pembenaran atas keputusan kebijakan yang dibuatnya (Peters, 2004: 61).

Rasionalitas pilihan pemerintah daerah dalam proses perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut, dalam perspektif teori strukturasi (Giddens, 1984) akhirnya menjadi struktur atau sumber daya yang bersifat dualitas, karena di satu sisi memberikan kebebasan atau peluang (*enabling*) bagi perkembangan

aktivitas bisnis industri pariwisata yang memberikan keuntungan bagi para pelaku wisata, tetapi di sisi lain telah membatasi (*constraining*) pemanfaatan lahan bagi aktivitas pertanian yang selama ini menjadi sumber mata pencaharian masyarakat lokal yang dilakukan di kawasan Mandalika Resort tersebut.

Berdasarkan nilai kepentingan masyarakat lokal selaku pemilik lahan, kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut tentu bukanlah pilihan yang rasional, karena bukan memberikan keuntungan, tetapi justru merugikan mereka akibat hilangnya sumber mata pencaharian mereka sebagai petani yang selama sudah mereka tekuni bertahun-tahun (Lombok Post, 13 Desember 2013), tanpa adanya alternatif solusi pengganti yang telah dipersiapkan pemerintah daerah (SPI NTB, 2014). Hal ini memperkuat perspektif teori “ketergantungan” yang menganggap bahwa ekspansi dan penetrasi pariwisata ke negara-negara berkembang telah menimbulkan dampak negatif (Agus, 2008). Selain karena dianggap gagal memainkan peran sebagai paspor untuk menuju pembangunan bagi negara-negara berkembang sebagaimana diharapkan kaum *developmentalism*, industri pariwisata juga seringkali bertindak sebagai instrumen pelembagaan keterbelakangan yang dikonstruksikan negara-negara maju (Karim, 2008: 33).

Tidak adanya dokumen resmi yang menunjukkan pengesahan kebijakan pembebasan lahan untuk

pengembangan kawasan Mandalika Resort oleh pemerintah daerah bahwa bentuk kebijakan tersebut adalah verbal, yaitu kebijakan yang berbentuk pernyataan lisan (Effendi, 2002). Namun, pengesahan bentuk kebijakan ini sangat mudah diabaikan oleh aktor-aktor kebijakan yang merasa dirugikan atau yang ingin mencari keuntungan, karena buktinya kurang mengikat dan tidak memiliki kekuatan sebagai kebijakan dalam tipologi *regulation* (Keban, 2008: 61). Pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui (Islamy, 2003: 100), dan ukuran-ukuran yang diterima menjadi *output* kebijakan (Wibawa, 1994: 26).

Memperhatikan latar belakang dan proses perumusan kebijakannya, bahwa perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort sebenarnya dilakukan secara “*garbage can*”, karena sebelum proses perumusan kebijakan tersebut dilakukan, sudah ada keputusan kebijakannya, yaitu SK Gubernur Nomor 20 Tahun 1989 tentang Peruntukan dan Penunjukkan Lahan sebagai Kawasan Pariwisata. Oleh karena itu, berdasarkan perspektif model *garbage can* ini, proses perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort sebenarnya bukan bermaksud untuk mencari alternatif kebijakan terbaik untuk mengatasi penguasaan lahan oleh masyarakat lokal yang dianggap sebagai masalah

bagi perkembangan pariwisata, melainkan sekadar formalitas untuk mendukung keputusan kebijakan gubernur. Proses perumusan kebijakan tersebut juga terjadi dalam tiga lintasan yang terpisah (*three independent streams*), yaitu permasalahan, kebijakan, dan politik (Kingdon, 2003: 87) kemudian menghadirkan “*policy entrepreneur*”, yaitu mereka yang dapat menjembatani ketiganya dan mempertemukannya dalam suatu “jendela kebijakan” (*policy windows*) (Nugroho, 2012: 575).

Berdasarkan perspektif model *Garbage Can* (Kingdon, 2003), dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah tersebut, tiga lintasan yang terpisah tersebut terlihat sebagai berikut: *pertama*, proses perumusan kebijakan pada lintasan permasalahan kebijakan berkenaan dengan stagnasi pembangunan kawasan Mandalika Resort sebagai kawasan unggulan pariwisata akibat penguasaan lahan oleh masyarakat yang dimanfaatkan sebagai tempat tinggal dan aktivitas mata pencahariannya sebagai petani, serta keterbatasan pendanaan pemerintah daerah untuk melakukan proses pembangunan berbagai infrastruktur dan fasilitas pariwisata. *Kedua*, proses perumusan kebijakan pada lintasan kebijakan berkenaan dengan proses formal perumusan kebijakan yang berjalan, yang dilakukan koalisi aktor pemerintah daerah dan PT. LTDC dan

partisan dari DPRD dan Universitas Mataram. *Ketiga*, adanya kebijakan Pemerintah Provinsi NTB yang telah menetapkan penggunaan lahan untuk pariwisata dan penetapan kawasan Mandalika Resort sebagai kawasan pariwisata unggulan yang dikembangkan dengan tipologi pariwisata “Padat Modal”, yang pengelolaannya diserahkan kepada PT. LTDC, yang menuntut pihak Pemerintah Daerah campur tangan dalam penyediaan lahan cukup besar.

Akhirnya, berdasarkan perspektif model perumusan kebijakan *garbage can* (Kingdon, 2003) yang berjalan dalam tiga lintasan yang terpisah, keberadaan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort menjadi “jendela kebijakan” (*policy windows*) yang menempatkan pemerintah daerah sebagai “*policy entrepreneur*” yang mempertemukan kepentingan Pemerintah Provinsi, ekonomi daerah Kabupaten Lombok Tengah, dan bisnis industri pariwisata PT. LTDC di kawasan Mandalika Resort. Oleh karena itu, kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort sebenarnya bukan kebijakan yang memang lahir dari tuntutan penyelesaian masalah yang terjadi pada lintasan proses formal perumusan kebijakan, melainkan sebenarnya konsep kebijakan yang sudah ada sebelum proses perumusan kebijakan pembebasan lahan tersebut.

Tidak adanya pengawalan dengan baik oleh para aktornya membuat komitmen kebijakan yang terikat dalam “*policy windows*” kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata Mandalika Resort menjadi terlepas atau tidak berjalan sesuai dengan komitmen awal kebijakan pembebasan lahan tersebut, sehingga harapan akan munculnya kesejahteraan masyarakat, justru menimbulkan dampak yang sebaliknya, yaitu marginalisasi bagi keberadaan dan kepentingan masyarakat, karena lahan-lahan tersebut tidak dimanfaatkan untuk pembangunan fasilitas pariwisata, melainkan dijadikan sebagai modal bisnis jual beli lahan yang dilakukan pihak pengembang pariwisata, yaitu PT. LTDC.

Penerapan model “*Garbage Can*” dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort akhirnya bukan sebagai mekanisme ideal untuk menemukan pilihan kebijakan terbaik dalam mengatasi masalah kebijakan, karena telah membuat kriteria dan pertimbangan dalam setiap pilihan kebijakannya menjadi terbatas. Padahal, perumusan kebijakan menurut Gamper and Turcanu (Jordan dan Turpenny, 2015) membutuhkan multi kriteria dan teori analisis. Jadi, dalam model “*garbage can*”, para pembuat kebijakan biasanya “membuat kebijakan” terlebih dahulu, baru kemudian mencari permasalahan yang sekira sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat (Nugroho, 2012). Dalam model “tong

sampah” proses perumusan kebijakan tidak diawali dengan adanya identifikasi masalah, melainkan diawali dengan pembuatan keputusan kebijakan (Kingdon, 2003). Oleh karena itulah, jika proses perumusan kebijakan tidak dilakukan secara sistematis, integratif, dan analisis secara komprehensif, akan mengakibatkan kebijakan tidak dapat digunakan untuk menanggulangi masalah, bahkan justru menimbulkan masalah baru.

D. Dampak Kebijakan Pengembangan Kawasan Pariwisata

Keinginan pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui sektor pariwisata, memang harus menjadi pertimbangan utama dalam setiap orientasi kebijakan pengembangan kawasan kepariwisataan daerahnya, karena salah satu fungsi pemerintah sebagai organisasi publik, yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat (Sarundajang, 2000: 55). Munculnya gagasan perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort yang diorientasikan untuk menanggulangi masalah kemiskinan masyarakat, dalam perspektif “Teori Pilihan Rasional” (Turner, 2012: 293), tentu menjadi alasan strategis dan rasional, mengingat fungsi pemerintah daerah sebagai institusi publik yang bertanggung jawab terhadap pemberdayaan masyarakat (Muluk, 2009: 2).

Rasionalitas tindakan pemerintah daerah melakukan pembebasan lahan untuk pengembangan

kawasan Mandalika Resort yang mengalami stagnasi pembangunan infrastruktur dan fasilitas pariwisata juga dapat dipahami dari keyakinan para kaum *developmentalism* yang menganggap bahwa perkembangan sektor kepariwisataan telah menunjukkan kemampuannya sebagai mesin utama devisa negara (Agus, 2008: 15). Namun, upaya pemerintah daerah untuk menangani sendiri pengelolaan pengembangan sektor pariwisata daerahnya, ternyata bukanlah pilihan tindakan yang tepat, karena tidak memperlihatkan adanya kemajuan, sehingga membuat ekspektasi terhadap kehadiran pariwisata sebagai sektor unggulan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan pendulang devisa pemerintah daerah menjadi terhambat.

Memang, jika mempertimbangkan kriteria ekonomi dalam perumusan kebijakan, pandangan teori *developmentalism* sangat rasional dijadikan alasan pemerintah daerah dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisatanya. Namun, pandangan teori “ketergantungan”, tentang dampak negatif masuknya kebudayaan global (era globalisasi) yang dibawa melalui pariwisata, seperti kecenderungan terjadinya monopoli jaringan bisnis pariwisata oleh korporasi-korporasi multinasional (Agus, 2008), yang dapat mengakibatkan marginalisasi bagi masyarakat lokal, baik secara sosial maupun ekonomi, juga harus mendapatkan perhatian

dalam proses perumusan kebijakan kepariwisataan daerah.

Pandangan teori “ketergantungan” tersebut di atas semakin sulit terbantahkan, jika memperhatikan kasus kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort yang mendapatkan penolakan masyarakat lokal, karena dianggap melakukan perampasan dan pengusiran masyarakat dari lahan garapannya, sehingga mengakibatkan marginalisasi terhadap keberadaan masyarakat lokal (Lombok Post, 11 Desember 2013). Hal ini memperkuat hasil penelitian Wever dkk (2012) yang mengungkapkan kebijakan pariwisata daerah telah memicu terjadinya sejumlah konflik dan tidak menimbulkan dampak positif bagi pemberdayaan masyarakat di daerah. Hal yang sama juga terungkap dalam hasil penelitian Sin dan Minca (2014), sistem pengelolaan pariwisata di daerah telah membawa berbagai konflik dengan keberadaan masyarakat lokal yang mempersoalkan tentang tanggung jawab penggunaan tanah untuk kepentingan pengembangan pariwisata. Di samping itu, para pelaku wisata daerah umumnya menolak kehadiran organisasi kepariwisataan dari luar karena dianggap sebagai ancaman bagi masyarakat lokal karena melakukan berbagai upaya untuk menghilangkan nilai-nilai yang dianut masyarakat lokal.

Dinamika perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort ini sebenarnya

berjalan secara terencana, atau berlangsung dalam aktivitas proses administratif (Gosling, 2004: 74-76), yaitu perumusan kebijakan yang berjalan melalui suatu rangkaian seri tindakan (Salusu, 1996: 47). Akan tetapi, pilihan kebijakan yang diadopsi ternyata bukanlah pilihan yang tepat karena tidak berdampak positif terhadap pencapaian tujuan kebijakannya (Dill dalam Islamy, 2009), yaitu kemajuan pembangunan pariwisata Mandalika Resort sebagai kawasan wisata unggulan, yang menjadi tujuan favorit wisatawan, dilengkapi dengan sebuah sistem pariwisata yang terdiri dari atraksi wisata, promosi wisata, fasilitas dan pelayanan wisata, fasilitas dan pelayanan transportasi, dan masyarakat pariwisata (Hadinoto, 1996:32)

Tidak berkembangnya pariwisata Mandalika Resort karena keberadaan lahan kawasannya yang masih dalam penguasaan masyarakat memang merupakan masalah yang seringkali dihadapi pemerintah daerah dalam pengembangan kawasan pariwisata. Kebijakan pembebasan lahan yang ditempuh pemerintah daerah untuk pengembangan kawasan pariwisata Mandalika Resort, yang mendapatkan aksi penolakan masyarakat, karena dianggap melakukan marginalisasi terhadap keberadaan masyarakat lokal (SPI NTB, 2014), merupakan realitas empiris yang seringkali terjadi dalam kebijakan desentralisasi pengelolaan pariwisata ke daerah. Menurut Manoppo (2012), pembebasan lahan merupakan fenomena kebijakan kepariwisataan

daerah yang seringkali menimbulkan konflik antara pemerintah daerah, pelaku wisata, dan masyarakat lokal. Hal ini memperkuat hasil penelitian Wever dkk (2012) yang mengungkapkan bahwa pengelolaan pariwisata di daerah tidak memberdayakan masyarakat. Menurut Sidemen (2012), munculnya konflik dalam kebijakan pembebasan lahan seringkali karena permasalahan kepemilikan yang tidak jelas, pemanfaatan yang kurang afirmatif ke masyarakat, dan keputusan kebijakan pembebasannya yang dianggap selalu merugikan pihak masyarakat.

Munculnya marginalisasi masyarakat akibat kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort menjelaskan bahwa rendahnya kapasitas yang dimiliki perumusan kebijakan, yakni hubungan antara kebijakan dengan karakteristik masalah tidak dilandasi hasil analisis secara integratif dan komprehensif dengan multi kriteria, termasuk analisis biaya dan manfaat, sehingga mengakibatkan pilihan kebijakan yang diadopsi menjadi tidak solutif. Realitas kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandaika Resort ini semakin memperkuat hasil penelitian Delgado dan Lopez (2012), kebijakan pengembangan kawasan pariwisata yang hanya memperhatikan keuntungan ekonomis semata, cenderung menimbulkan marginalisasi terhadap keberadaan masyarakat lokal. Hal yang sama juga dikemukakan hasil penelitian Nunkoo dan Smith

(2013), perumusan kebijakan yang lebih mengedepankan pendekatan ekonomi politik membuat pemerintah selaku pihak penentu kebijakan sulit mendapatkan kepercayaan masyarakat, karena selalu menempatkan masyarakat sebagai pihak yang dirugikan akibat kebijakannya, sehingga tak pelak akhirnya memicu terjadinya reaksi penentangan masyarakat.

Kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort yang mendapatkan penolakan masyarakat, juga memperkuat paradoks yang nyaris jamak tentang kebijakan publik yang terjadi di berbagai daerah, di mana menurut Spicer (Subarsono, 2016: 3), di satu sisi kebijakan publik memainkan fungsi moderasi konflik dengan mengalokasikan sumberdaya untuk memenuhi kebutuhan dan nilai tertentu, tetapi pada saat yang sama, kehadiran kebijakan publik menjadi pemicu terjadinya konflik itu sendiri akibat ketidakmampuan kebijakan tersebut dalam mengelola proses alokasi sumberdaya yang dapat memuaskan semua pihak. Semestinya, menurut pendekatan administrasi publik (Pfiffner dan Presthus, 1960), proses perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata harus lebih mengedepankan tujuan-tujuan publik. Dengan kata lain, menurut Niekerk (2014), kebijakan kepariwisataan harus dapat memfasilitasi tujuan bersama dari *stakeholder* kepariwisataan, dan mengintegrasikan semua aspek kehidupan masyarakat,

baik ekonomi, sosial, dan budaya untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.

Sebagai instrumen pemerintah dalam mengembangkan sektor pariwisata daerah, respons *stakeholder* terhadap keberadaan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort dapat menjadi indikator untuk menilai kinerja pemerintah daerah dalam mengelola sektor pariwisata daerahnya. Adanya reaksi penentangan masyarakat terhadap kebijakan pembebasan lahan yang telah mengakibatkan stagnasi pembangunan kawasan pariwisata, dapat menjadi bukti bahwa kinerja perumusan kebijakan pemerintah daerah dalam pengembangan pariwisatanya termasuk masih rendah, sehingga menegaskan apa yang dikemukakan Hamka dan Burhanuddin (2013) bahwa rendahnya kinerja perumusan kebijakan dapat menurunkan kualitas kebijakan dan kurang mendapatkan legitimasi dari para *stakeholder* kebijakan.

Memang, untuk menjamin terwujudnya kinerja pemerintahan daerah yang baik (*good government performance*) harus didukung dengan kebijakan yang baik (*good policy*), yang menguntungkan bagi kepentingan publik (Dill dalam Islamy, 2009). Untuk menghadirkan kebijakan yang baik, proses formulasi kebijakan harus berawal dari adanya isu-isu publik yang direspons, masalah-masalah publik tersebut disusun dan

didefinisikan untuk diletakkan dalam agenda kebijakan dalam rangka mencari formulasi kebijakannya, dan selanjutnya ditetapkan keputusan kebijakannya (Abdul Wahab, 2001: 17). Menurut pandangan teori pilihan publik (Wiyono, 1999:8), bahwa perumusan kebijakan publik yang baik, memiliki tiga tuntutan esensial, yaitu pengetahuan tentang pembuatan keputusan politik dan administrasi, pentingnya suatu pemikiran rasional mengenai motivasi manusia dalam membuat suatu keputusan, dan perlu memperhatikan pertimbangan nilai-nilai yang menjadi acuan dalam pembuatan keputusan.

Kinerja kebijakan rendah sebagaimana diperlihatkan dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort, karena dalam merupakan implikasi dari perumusan kebijakan (*tools of public formulation*) yang meliputi keterlibatan multi aktor yang berasal dari para *stakeholder*, kapasitas, penggunaan multi kriteria, analisis biaya dan manfaat, serta analisis komprehensif terhadap berbagai risiko dari setiap pilihan-pilihan kebijakan yang akan diambil sebagai keputusan kebijakan yang akan ditetapkan (Jordan and Turnpenny, 2015). Dalam pembebasan lahan masyarakat untuk kepentingan pengembangan kawasan pariwisata, pemerintah tidak cukup hanya melihat dari keuntungan ekonomi, tetapi harus mempertimbangkan dampak sosial bagi kehidupan masyarakat lokal, karena secara normatif,

dalam pengembangan pariwisata, nilai kepentingan masyarakat harus menjadi pertimbangan utama dalam setiap pilihan kebijakannya. Adanya penentangan masyarakat terhadap kebijakan pembebasan lahan di kawasan Mandalika Resort ini juga membuktikan hasil penelitian Wever, Glaser, Gorris, dan Ferrol (2012) bahwa kebijakan desentralisasi kewenangan pengaturan tentang pemanfaatan daerah pantai untuk pariwisata masih dihadapkan dengan sejumlah tantangan, seperti tidak efisien dalam pengelolaan, kelemahan kerangka kelembagaan, dan kurangnya penegakan hukum, sehingga mengakibatkan daerah salah urus dan terjadi perampasan, tingginya tingkat ketidakpatuhan, konflik antarpengguna sumber daya, ketegangan, dan ketidakpercayaan antarpemerintah pada berbagai level dan bagian. Dampak dari kebijakan pariwisata tersebut pada akhirnya bukan untuk menciptakan kesejahteraan, tetapi menimbulkan kemiskinan pada masyarakat lokal.

B A B I V

KUASA AKTOR POLITIK LOKAL DALAM POLITISASI PENGEMBANGAN KAWASAN PARIWISATA

A. Tipologi Aktor Politik Lokal

Dalam proses perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah, aktor-aktor kebijakan yang terlibat di dalamnya terdiri unsur Pemerintah Daerah Tk. I NTB, PT. LTDC, dan Senat Mahasiswa Universitas Mataram, sehingga dalam perspektif ilmu administrasi publik, sebenarnya mencerminkan prinsip *governance*, karena terdiri dari unsur pemerintah, swasta, dan *civil society* (Bevir, 2011). Namun, sayangnya, keterlibatan ketiga unsur pilar *governance* tersebut tidak berimbang atau tidak adil dalam memainkan perannya, karena pemerintah daerah sebagai *official policy makers* (Rahardi, 2013) telah menempatkan diri sebagai aktor yang dominan (Dey, 1978). Oleh karena itu, secara praktis, keterlibatan aktor dalam proses perumusan kebijakan tersebut masih berpegang pada paradigma *old public administration*, di mana kendali urusan publik ada di tangan pemerintah (Denhardt, 2003) atau menurut *state centred approach*, pemerintah sebagai *government*, yaitu penguasa terhadap urusan publik (Suharto, 2006).

Sayangnya, setiap tindakan yang diambil Pemerintah Daerah merupakan refleksi dari skenario yang dirancang PT. LTDC selaku Perusahaan Pengembang Pariwisata, sehingga keterlibatan pemerintah daerah sebagai aktor dominan dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort tersebut, sarat dengan kepentingan kekuasaan atau bermuatan ekonomi politik (Staniland, 2003: 17). Oleh karena itu, meskipun PT. LTDC sebagai pemeran tidak resmi atau *unofficial participants* (Rahardi, 2013), tetapi menjadi aktor yang sebenarnya mengendalikan perumusan kebijakan tersebut. Keterlibatan aktor dari unsur masyarakat sipil yang tidak diwakili oleh kelompok yang dipengaruhi atau yang merasakan dampak dari kebijakan tersebut sulit untuk mempengaruhi keputusan kebijakan sesuai dengan kepentingannya (Suharto, 2005), karena menurut pandangan teori pilihan publik, pada dasarnya tidak ada aktor yang secara sukarela membela kepentingan kelompok lain (Wijaya dan Danar, 2014).

Asumsi teoretis tersebut di atas semakin terbukti dalam konteks perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort. Tidak adanya perwakilan kelompok masyarakat pemilik lahan sebagai aktor dalam perumusan kebijakannya membuat nilai-nilai kepentingan masyarakat tidak pernah dijadikan pertimbangan dalam penentuan kebijakannya, sehingga akhirnya memicu aksi penolakan masyarakat

terhadap kebijakan tersebut. Hal ini juga memperkuat hasil penelitian Iswara (2013), elitisnya model perumusan kebijakan dapat menyebabkan rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap keputusan kebijakan. Menurut penelitian Nunkoo dan Smith (2013), jika pemerintah tidak memberikan akses secara transparan kepada masyarakat dalam perumusan kebijakan pengelolaan pariwisata, kepercayaan dan dukungan politik masyarakat kepada pemerintah akan hilang.

Di era desentralisasi pengelolaan pariwisata, penentangan masyarakat lokal terhadap kebijakan pembebasan lahan di kawasan Mandalika Resort karena proses perumusan kebijakannya tidak transparan dan demokratis, membenarkan hasil penelitian Wever dkk (2012), bahwa penolakan kebijakan pengelolaan pariwisata di daerah yang masih sering terjadi di era desentralisasi merupakan akibat dari keputusan kebijakannya yang merugikan masyarakat. Dalam proses perumusan kebijakannya, dominasi pemerintah sebagai aktor perumusan kebijakan telah memperlemah posisi masyarakat untuk mempengaruhi keputusan kebijakan bagi kepentingannya (Hastuti, 2013). Hal ini bertentangan dengan konsep pariwisata berbasis masyarakat (kerakyatan) yang sedang digalakkan pemerintah, dengan menempatkan masyarakat lokal sebagai pelaku utama kegiatan pariwisata, karena merekalah yang paling tahu potensi wilayahnya, sehingga perumusan kebijakan pengembangan

pariwisata sebagai urusan daerah harus melibatkan masyarakat lokal (Suryasih, 2003: 21).

Secara normatif, sebagaimana tercantum dalam UU No. 10 Tahun 2009 dan UU No. 32 Tahun 2004, bahwa desentralisasi pengelolaan sektor pariwisata menjadi urusan pemerintah daerah yang dihayatkan untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan pariwisata daerah sebagai sumber perekonomian daerah dalam rangka membangun kesejahteraan masyarakat daerah (Gelgel, 2009: 54). Namun, kenyataannya tidak semua daerah mampu mengelola sektor pariwisatanya dengan baik. Bahkan, beberapa kebijakan yang diberlakukan daerah terkait dengan pengelolaan pengembangan pariwisatanya menuai penolakan dari masyarakat lokal. Keterlibatan pihak swasta dalam pengelolaan sektor pariwisata daerah yang dipersepsikan paradigma *new public management* (Osbonr dan Gaebler, 1991) akan meningkatkan efektivitas pengelolaan pariwisata, ternyata berbanding terbalik dengan fakta empiris pada pengelolaan pariwisata Mandalika Resort.

Kehadiran PT. LTDC selaku mitra pemerintah daerah dalam pengelola pariwisata Mandalika Resort telah membuat proses perumusan kebijakan pembebasan lahan Mandalika Resort di bawah kendali kedua kelompok aktor tersebut. Interaksi kedua kelompok aktor tersebut telah menutup akses keterlibatan masyarakat, sehingga akibatnya, keputusan kebijakannya tidak

pernah dibangun berlandaskan harapan dan keinginan masyarakat. Hal ini membenarkan hasil penelitian Hastuti (2013) bahwa idealisme tujuan suatu perumusan kebijakan tidak akan menghasilkan kebijakan yang berpihak kepada masyarakat jika aktornya didominasi pemerintah. Terjadinya penolakan *stakeholder* kebijakan terhadap keputusan kebijakan karena merasa dirugikan merupakan implikasi dari tidak terlibatnya para *stakeholder* tersebut sebagai aktor dalam perumusan kebijakan (Nurhidayati, 2012).

Dalam perumusan kebijakan, artikulasi dari masalah dan kepentingan yang dipertajamkan sebenarnya bergantung pada tipologi dan pola keterlibatan para *stakeholder* kebijakan sebagai aktor kebijakan, yaitu para individu atau kelompok individu yang mempunyai andil di dalam proses perumusan kebijakan yang ditetapkan pemerintah (Dunn, 2000: 225).

Aktor perumusan kebijakan berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat (Halim, 2014: 21). Keberadaan aktor yang bermain di pentas perumusan kebijakan ini bersifat luas, bukan hanya aktor dari unsur pemerintah, tetapi juga unsur dari luar pemerintah, baik swasta maupun masyarakat sipil. Menurut Jordan dan Turnpenny (2015), keberadaan aktor kebijakan merupakan salah satu perangkat alat (*tools*) dari perumusan kebijakan, sehingga keterlibatan multi aktor yang berasal dari para *stakeholder* dalam perumusan kebijakan merupakan

suatu cara untuk mendapatkan derajat kebijakan yang lebih tinggi atau berkualitas dalam menangani masalah publik.

Keterlibatan aktor dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort yang diwakili unsur pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil menjelaskan bahwa tipologi aktor tersebut terdiri dari unsur suprastruktur dan infrastruktur (Islamy, 2009). Keberadaan aktor suprastruktur sebagai aktor formal yang diperankan pemerintah daerah masih mendominasi semua tahapan proses perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort. Namun, meskipun keberadaan aktor infrastruktur sebagai partisan kebijakan informal (Heclo, 1978: 102) yang diperankan PT. LTDC ternyata menjadi pengendali proses perumusan kebijakan yang dimainkan pemerintah daerah sebagai *official policy maker* (Rahardi, 2013), karena keputusan kebijakan pembebasan lahan tersebut merupakan persyaratan yang diajukan PT. LTDC untuk bersedia membantu pemerintah daerah dalam membangun kawasan Mandalika Resort.

Dalam proses perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, pihak pemerintah sebagai *'play maker'* (Rahardi, 2013) dalam perumusan kebijakan tersebut telah berlaku tidak adil dalam memberikan peluang antara swasta dan masyarakat sipil untuk mempengaruhi keputusan

kebijakan yang ditetapkannya. Di satu sisi, pemerintah memberikan peluang seluas-luasnya kepada pihak swasta, sementara di sisi lain, pemerintah membatasi peluang bagi masyarakat sipil. Hal ini membenarkan pandangan teori metafora arena sosial (Abdul Wahab, 2001: 93), bahwa perumusan kebijakan publik merupakan arena bagi pertukaran sumberdaya aktor yang terlibat di dalamnya untuk mengartikulasikan kepentingan masing-masing. Dominasi sumber daya aktor dapat menentukan kepentingan aktor mana yang lahir sebagai pemenang dalam pertarungan kepentingan tersebut.

Keberpihakan pemerintah daerah kepada swasta dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut, juga mempertegas hasil penelitian Prasetyo (2011), bahwa intensitas interaksi aktor dapat menentukan kepentingan yang diperjuangkan aktor dalam perumusan kebijakan (Prasetyo, 2011). Akrabnya hubungan pemerintah daerah dan PT. LTDC sebagai pengendali perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort, juga memperkuat hasil penelitian Nurhidayati (2012), bahwa struktur (kebijakan) yang dihasilkan dari hubungan pemerintah dan pengusaha memberikan peluang bagi pengartikulasian kepentingan swasta daripada kepentingan masyarakat.

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. DPRD 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 dikemukakan Dror (Abdul 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.

Fenomena keterlibatan aktor dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort di atas menjelaskan bahwa jaringan aktor politik lokal semakin memainkan perannya ketika diberikan kewenangan politik, yaitu merumuskan kebijakan daerah (Mohammed and Inoue, 2014). Terjadinya *bergaining* (tawar-menawar) kepentingan antara penguasa dan pengusaha merupakan fenomena yang sering terjadi

dalam perumusan kebijakan di aras lokal, namun sayangnya bukan untuk membela kesejahteraan masyarakat (Sjahrir et al, 2014). Keberadaan jaringan aktor antara penguasa dan pengusaha dalam perumusan kebijakan daerah seringkali dipandang bersifat pragmatis (Biaggio, 2015).

Keterlibatan beragam aktor dengan beragam keyakinan politik dan kepentingan dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort merupakan faktor kunci yang dijadikan dasar untuk menjelaskan mengapa seringkali terjadi gesekan dan alotnya proses perumusan kebijakan publik (Anderson, 1979: 14-15). Namun, keberadaan jaringan aktor tersebut ternyata tidak melahirkan keputusan kebijakan yang memecahkan masalah stagnasi perkembangan pariwisata Mandalika Resort, sehingga menolak hasil penelitian Biaggio (2015) yang mengungkapkan bahwa jaringan aktor di tingkat lokal menjadi pendekatan terbaik sistem tata kelola pemerintahan daerah dalam mengatasi masalah pembangunan daerah.

Perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah merupakan arena strategis bagi berbagai kelompok kepentingan yang terlibat sebagai aktor, baik dari unsur negara, swasta, maupun masyarakat sipil yang sama-sama mempunyai kepentingan saling bertarung untuk memperebutkan lahan tersebut. Hal ini

memperkuat perspektif perumusan kebijakan sebagai arena strategis bagi pertarungan kepentingan dan unjuk kekuatan dari kelompok aktor, karena memang pada fase inilah dirumuskan dan ditetapkan batasan-batasan suatu kebijakan, sehingga perumusan kebijakan dianggap sebagai fase inti dari proses kebijakan (Nugroho, 2012: 566). Namun, ketika terjadi perbedaan sikap dan tujuan yang berbeda antara swasta dan masyarakat, negara harus hadir memainkan peran untuk menjembatani kepentingan publik, sehingga kebijakan negara menjadi moderasi, bukan justru pemicu konflik karena adanya keberpihakan negara pada kelompok kepentingan tertentu (Subarsono, 2016: 3).

Adanya perbedaan kepentingan antara masyarakat, swasta, dan pemerintah terhadap keberadaan lahan kawasan Mandalika Resort, yang akhirnya membuat pilihan pemerintah lebih membela keinginan pihak swasta, semakin menegaskan hasil penelitian Sjahrir dkk (2014), bahwa kebijakan desentralisasi yang telah mengakibatkan jaringan aktor politik lokal semakin memainkan perannya, ternyata tidak dilandasi keinginan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, melainkan untuk kepentingan elit penguasa dan pengusaha lokal, sehingga membantah hasil penelitian Belletti dkk (2015) bahwa perbedaan kepentingan dan pandangan terhadap suatu isu kepentingan publik yang menimbulkan pertukaran sumberdaya (*trade-off*)

antara swasta dan masyarakat, akan hadir sikap dan peran pemerintah untuk menjembatani perbedaan kepentingan tersebut.

Dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort, adanya upaya pihak DPRD dan Universitas Mataram yang berusaha mempengaruhi keputusan kebijakan, perumusan kebijakan sebagaimana perspektif teori metafora arena sosial (Renn, 1992) merupakan sebuah peristiwa sosial (*sosial event*) yang menjadi arena perjuangan (*an arena of struggle*), tempat dimana para aktor (individu atau kelompok) yang berbeda pandangan dan lapisan sosialnya berkompetisi untuk memenangkan kepentingannya masing-masing (Abdul Wahab, 2001: 93). Pihak DPRD dan Universitas Mataram sebagai aktor partisan saling berupaya untuk menarik perhatian dan meyakinkan aktor yang memiliki kekuasaan sebagai pembuat keputusan final kebijakan, yakni *official policy makers* (Rahardi, 2013) dengan argumen-argumen tertentu demi terwujudnya hasil akhir kebijakan berdasarkan pilihan aktor tersebut. Dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort terlihat bahwa unsur swasta (PT. LTDC) lebih mampu menarik perhatian dan meyakinkan pembuat keputusan final, yaitu pihak pemerintah daerah (Darwin, 2002), karena kebijakan pembebasan lahan tersebut sebenarnya merupakan keinginan dari PT. LTDC sebagai perusahaan yang ditunjuk atau diberikan Hak Pengelolaan Lahan

(HPL) untuk mengembangkan pariwisata di kawasan Mandalika Resort (Karim, 2008).

Menurut teori metafora arena sosial, setiap aktor tidak dapat semaunya bertindak dalam memutuskan finalisasi kebijakan karena setiap arena ditandai dengan adanya seperangkat aturan tertentu yang harus dipatuhi para aktor, baik aturan formal yang ditetapkan dan dimonitor pelaksanaannya oleh sebuah badan penegak aturan, maupun aturan informal yang dikaji dan dikembangkan selama berlangsungnya proses interaksi di antara para aktor (Renn, 1992). Aturan formal tersebut dapat berupa undang-undang atau aturan-aturan pemerintah lainnya, sedangkan aturan informal adalah tindaklanjut dari aturan formal yang diterjemahkan para aktor menurut kepentingannya, iklim politik yang berkembang dalam interaksi antarkelompok, dan peran yang diharapkan dapat dimainkan oleh kelompok tersebut dalam mengartikulasikan kepentingannya (Giddens, 1984).

Dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort ini, di antara aturan formal tersebut dapat merujuk pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.24 Tahun 1979 tentang Desentralisasi Urusan Bidang Kepariwisata dan SK Gubernur NTB No.133 Tahun 1984 tentang Penunjukkan Lokasi dan Pengaturan Penggunaan Tanah untuk Pengembangan Pariwisata

di Provinsi NTB, yang pada intinya memberikan pedoman bagi para aktor dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan di kawasan Mandalika Resort untuk kepentingan pengembangan dan kemajuan sektor pariwisata daerah.

Proses perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, dalam pandangan teori metafora arena sosial, merupakan arena bagi pemerintah daerah sebagai *official policy maker* untuk melakukan perannya sebagai pengendali kekuasaan di tingkat lokal (Rahardi, 2013 dan Hamdi, 2014). Sementara pada saat yang bersamaan terdapat kelompok aktor, seperti PT. LTDC dan Senat Mahasiswa Universitas Mataram sebagai *unofficial participants* (Rahardi, 2013 dan Hamdi, 2014), yang berusaha untuk mempengaruhi kebijakan yang dirumuskan *official policy maker* (Pemerintah Daerah). Dengan demikian, perumusan kebijakan publik merupakan arena negosiasi yang melibatkan kelompok aktor yang langsung berpartisipasi (Renn, 1992) sehingga penuh dengan perspektif konflik kepentingan (Lindblom, 1986).

Mengacu pada pandangan teori strukturasi (Habibullah, 2009), keberadaan dan aktivitas aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort tentu memiliki peran dan tidak terlepas dari alasan-alasan tertentu atas aktivitasnya. Hal ini berarti bahwa suatu realitas sosial, seperti reaksi penentangan masyarakat terhadap kebijakan

pemerintah, kental dengan dimensi subyektivitas aktor perumus kebijakan, sehingga ia tidak bersifat tunggal, sebab bergantung pada keragaman makna yang dipengaruhi subyektivitas aktor praktik sosial tersebut (Giddens, 1984: 3).

B. Struktur Kekuasaan Aktor Politik Lokal

Kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort yang menuai penolakan masyarakat lokal, dalam perspektif teori konflik merupakan akibat dari kelangkaan sumber daya yang diperebutkan (Sherif dalam Ansori, 2005:6). Namun, keberhasilan pihak swasta menguasai keberadaan lahan kawasan Mandalika Resort yang difasilitasi kebijakan pemerintah daerah, menjelaskan bahwa perumusan kebijakan merupakan arena pertukaran kekuatan antara pihak pemerintah daerah yang memiliki kekuasaan dengan PT. LTDC yang memiliki modal. Dari arena tersebut terbentuklah sebuah struktur yang melegitimasi tindakan untuk menguasai lahan masyarakat lokal, yaitu kebijakan pembebasan lahan yang ditetapkan pemerintah daerah. Namun, struktur tersebut sengaja produksi, yang dalam teori strukturasi Giddens (1991) sebagai tatanan bayangan (*virtual order*) yang berfungsi untuk memfasilitasi aktivitas kepentingan bisnis industri pariwisata yang dikelola PT. LTDC (*enabling*) dan menghalangi kepentingan aktivitas pertanian masyarakat lokal (*constraining*).

Keterlibatan aktor dalam proses perumusan kebijakan pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut hanya didominasi elit aktor dari unsur pemerintah daerah dan Swasta. Keberadaan masyarakat lokal sebagai bagian dari aktor utamanya perannya telah diambilalih oleh aktor-aktor dominan tersebut sehingga proses perumusan kebijakannya menjadi elitis (Hamka dan Burhanuddin, 2013).

Dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan Mandalika Resort, keberadaan dan keterlibatan pemerintah daerah sebagai suprastruktur dengan kekuatan kekuasaannya, dan PT. LTDC sebagai infra struktur dengan kekuatan modalnya telah memperlihatkan diri sebagai aktor dominan yang mengendalikan proses perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort. Adanya koalisi antara pemerintah sebagai *official policy makers* dan perusahaan sebagai *unofficial participants* (Rahardi, 2013) membuat koalisi aktor tersebut menjadi aktor dominan dalam proses perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort. Hal ini memperkuat hasil penelitian Suwitri (2011) bahwa koalisi aktor yang dibangun berdasarkan keyakinan kebijakan yang sama dan memiliki saling ketergantungan sumber daya dapat memperkuat jaringan aktor sebagai pengendali perumusan kebijakan.

Penolakan masyarakat terhadap keputusan kebijakan yang masih dipertontonkan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, di era desentralisasi, semakin memperkuat temuan penelitian Muhammed dan Inoue (2014) bahwa devolusi ruang pengambilan keputusan kebijakan yang diberikan kepada aktor di tingkat lokal ternyata tidak efektif untuk mengatasi masalah sosial di daerah akibat model perumusan kebijakan yang elitis. Fenomena dominasi koalis aktor pemerintah dan swasta dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort juga memperkuat temuan penelitian Azhar (2013), bahwa perumusan kebijakan yang dikendalikan kekuatan aktor penguasa dan pengusaha akan semakin elitis dan hanya akan melahirkan keputusan kebijakan yang merupakan perwujudan dari keinginan utama dan nilai kepentingan dari golongan elit yang berkuasa.

Mengacu pada tipologi aktor perumusan kebijakan yang dikemukakan Islamy (2009), dalam konteks perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, kategori aktornya terbagi menjadi dua kelompok, yaitu pemeran resmi, terdiri dari Pemda dan DPRD Kabupaten Lombok Tengah; dan pemeran tidak resmi yang terdiri dari PT. LTDC dan Universitas Mataram. Idealnya, dalam proses pembuatan kebijakan publik di aras lokal, hubungan antaraktor, baik sebagai pemeran

resmi atau suprastruktur politik lokal maupun pemeran tidak resmi atau infrasruktur politik lokal (Ibrahim, 2013: 35), harus berjalan seirama dan harmonis dengan peran yang berimbang karena keberadaan dan keterlibatan kategori aktor tersebut memiliki hubungan yang erat secara mutualisme, karena keterlibatan multiaktor dapat memberikan umpan balik saran penilaian dan memperluas informasi sebagai landasan pemilihan alternatif kebijakan yang lebih baik (Jordan dan Turnpenny, 2015).

Perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk kepentingan pengembangan pariwisata semestinya pilihan alternatif kebijakannya tidak mengutamakan kepentingan kelompok tertentu, tetapi harus saling menguntungkan antara kelompok kepentingan, sehingga tidak ada kelompok kepentingan yang dimonopoli kelompok satu kelompok dan pada akhirnya terbentuk model jejaring isu (Hecllo, 1978: 102). Namun, marginalisasi kepentingan masyarakat dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort membuat hasil penelitian Sjahrir dkk (2014) dan Nurhidayati (2012) semakin tidak terbantahkan; di mana perumusan kebijakan yang dikendalikan koalisi aktor pemerintah dan swasta sulit mengharapkan nilai kepentingan publik menjadi pertimbangan utama pilihan kebijakannya, apalagi jika masyarakat tidak diberikan akses secara

transparan untuk mempengaruhi keputusan kebijakan tersebut.

Perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah yang keputusannya mendapatkan penentangan dari masyarakat lokal, karena tidak dilibatkannya sebagai aktor dalam proses perumusan kebijakan tersebut, menurut Hobbes (Hanif, 2008), negara telah memosisikan diri sebagai hegemonik, 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, 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 (Routledge dan Paul, 1983).

Dalam kehidupan masyarakat yang demokratis, keberadaan kelompok (*interest group*) kepentingan merupakan komponen kunci dan merupakan cerminan dari kemerdekaan berserikat (Sorensen, 2014). Kelompok kepentingan merupakan pemeran kebijakan yang signifikan. Semakin demokratis suatu pemerintahan, semakin berperan kelompok kepentingan dalam proses kebijakan publik (Dey, 1978). Mereka mempengaruhi keputusan kebijakan pemerintah berdasarkan kepentingannya. Untuk itu, proses perumusan kebijakan pada dasarnya mencerminkan aktivitas kelompok kepentingan sehingga keputusan kebijakan merupakan cerminan dari perjuangan kelompok kepentingan (Bentley dalam Hamdi, 2014: 61).

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 (Abdul Wahab, 2011: 58). Hal ini juga diperkuat dengan hasil penelitian Biaggio (2015), bahwa jaringan aktor kelompok kepentingan sebagai

pendekatan yang terbaik dalam tata kelola pemerintahan daerah, tetapi tujuannya cenderung pragmatis untuk mencari akses dana dengan alasan untuk pemecahan masalah pembangunan daerah.

Di negara-negara berkembang, masuknya kekuatan modal yang mengendalikan perumusan kebijakan publik membuat para pembuat kebijakan publik menjadi terperangkap dalam lingkaran setan, di mana 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). Akrabnya antara pengusaha dengan penguasa membuka ruang terjadinya “perselingkuhan” antarakeduanya, bahkan tidak jarang kekuatan swasta melebihi kekuasaan negara dalam mengeksekusi kebijakan publik, sehingga mematikan demokrasi (Hertz, 2005: vi).

Kurangnya kemampuan keuangan pemerintah daerah dalam memperluas, membangun, dan mengelola kawasan pariwisata Mandalika Resort, menjelaskan bahwa dalam kondisi negara yang lemah secara finansial, dalam menjalankan struktur fungsinya, keberadaan swasta (kelompok bisnis) merupakan sangat kuat dalam mempengaruhi keputusan kebijakan publik. Sejalan dengan upaya pembangunan negara

yang kecenderungan pada target-target ekonomi, 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). Dalam paradigma *new public management*, keterlibatan swasta dalam sektor publik dapat menjadikan pengelolaan sektor publik tersebut menjadi lebih efektif dan efisien. Hal ini bertolak dari ide pokok dalam *new public management* (NPM) yang mentransfer mekanisme pasar dalam pengelolaan sektor publik (Denhard, 2003).

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 yang 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 (Buchanan, 1987). Namun, ketergantungan negara atau masyarakat pada

sektor swasta membuat keberadaan swasta tampil sebagai pengendali kehidupan masyarakat maupun kebijakan pemerintah (Heilbroner, 1982).

Pandangan 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 “plat merah” dengan kekuatan modalnya tampil sebagai aktor dominan. Kekuasaan pemerintah daerah yang bergantung 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 (SPI NTB, 2014).

Realitas dampak kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata Mandalika Resort tersebut, yang tidak melibatkan masyarakat lokal sebagai bagian dari aktor perumusan kebijakannya, akhirnya memperkuat hasil penelitian Nunkoo dan Smith (2013), bahwa secara ekonomi politik pariwisata, kepercayaan dan dukungan politik masyarakat kepada pemerintah sebagai aktor kebijakan merupakan faktor utama dalam kebijakan pengelolaan pariwisata. Oleh karena itu, menurut Gelgel (2009: 54), keterlibatan

masyarakat dalam proses perumusan kebijakan pengelolaan pariwisata merupakan faktor utama dalam pengelolaan pariwisata daerah karena merekalah yang menciptakan daya tarik wisata daerah. Hal ini berarti bahwa keberadaan masyarakat harus ditempatkan sebagai aktor utama kebijakan kepariwisataan.

Dalam suatu negara yang cenderung mengejar target pembangunan ekonomi, keberadaan kelompok aktor swasta, dalam perspektif strukturasi, merupakan pelindung bagi kebutuhan struktur ekonomi maupun politik negara (Mas'ood, 2001). Kuat atau lemahnya struktur ekonomi politik suatu negara ditentukan keberadaan sektor swasta. Dengan demikian, kebijakan-kebijakan yang diputuskan negara cenderung membela kepentingan swasta, karena melalui pajak yang dibayarkan oleh swasta (para pemilik modal), negara dapat menjalankan fungsi-fungsinya (Habibullah, 2009: 110).

Dominasi kelompok pemodal ini tentu dapat merusak tatanan pemerintahan yang demokratis, yang dalam sistem administrasi publik, yaitu paradigma new public service (Denhardt, 2003) dipandang lebih baik. Terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) bukan hanya bergantung pada negara yang mampu memerintah dengan baik dan sektor swasta yang mampu menyediakan dukungan modal dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan, tetapi juga bergantung pada masyarakat sipil yang memfasilitasi

interaksi sosial dan politik melalui mobilisasi sebagai kelompok di dalam masyarakat (Bevir, 2011). 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).

Civil society merupakan 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 (Setyawan, 2011). Namun, di negara berkembang, aktor kebijakan dalam warga negara ini sebenarnya hanya memainkan peran yang sangat kecil dalam pembuatan kebijakan publik karena merupakan sesuatu yang tidak lazim (Abdul Wahab, 2011: 58). Dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, keberadaan masyarakat sipil, ternyata tidak mampu menghadapi dominasi kekuatan negara dan swasta sebagai aktor kebijakan.

Ketidakberhasilan Universitas Mataram untuk mempengaruhi pilihan kebijakan pemerintah daerah menjelaskan bahwa keberadaan perguruan tinggi 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 (Abdul Wahab, 2011: 58). Begitu juga dengan partai politik, 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 *stakholder* 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 di selesaikan. 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.

Lemahnya kekuatan dan akses masyarakat untuk mempengaruhi keputusan kebijakan melalui venue perumusan kebijakan yang ada membuat masyarakat hanya dapat melakukan berbagai aksi penggalangan massa ketika penentangan terhadap keputusan kebijakan yang merugikannya. Sedangkan menurut Anderson (Islamy 2004:108), beberapa faktor yang dapat menyebabkan terjadinya penentangan masyarakat terhadap suatu keputusan kebijakan yang ditetapkan negara, adalah sebagai berikut.

- 1) Kebijakan negara yang bertentangan dengan sistem nilai masyarakat; jika suatu kebijakan dipandang bertentangan secara tajam dengan sistem nilai yang dianut masyarakat luas atau kelompok-kelompok tertentu, kebijakan seperti itu tidak akan dilaksanakan atau dipatuhi.
- 2) Adanya ketidakpatuhan selektif terhadap aturan; ada beberapa peraturan perundangan atau kebijakan yang bersifat kurang mengikat pada individu-individu, sehingga kebijakan tersebut cenderung diabaikan.
- 3) Keanggotaan seseorang dalam suatu perkumpulan atau kelompok; seorang yang terlibat dalam suatu perkumpulan terkadang mempunyai gagasan

yang tidak sesuai/bertentangan dengan kebijakan atau keinginan pemerintah. Akibatnya, mereka cenderung untuk tidak patuh atau melawan peraturan atau kebijakan negara.

- 4) Tidak adanya kepastian ukuran kebijakan; tidak adanya kepastian atau ketidakjelasan ukuran kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang atau masyarakat pada kebijakan yang dibuat negara.

Jika kekuatan negara berupa kekuasaan memaksa yang dimilikinya berkoalisi dengan kekuatan swasta dengan kemampuan modalnya (Gramsci, 1999), tentu tidak mudah bagi masyarakat yang hanya memiliki kekuatan berupa kemampuan menggalang massa untuk memenangkan pertarungan kepentingan dalam arena perumusan kebijakan (Grindle, 1991). Meskipun negara sebagai alat untuk menyelenggarakan kesejahteraan bersama bagi penduduknya (Anshari, 2004: 137), karena dikendalikan kekuatan modal yang dimiliki swasta, seringkali negara justru berfungsi sebagai alat bagi para pemilik modal (Heilbroner, 1982:16). Adanya mobilisasi modal swasta secara masif kepada negara membuat pihak swasta seringkali lebih dominan dalam mempengaruhi kebijakan yang ditetapkan dan disahkan negara (Grindle, 1991).

Dalam konteks birokrasi, perilaku dari aktor negara dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan

untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort ini harus dilihat sebagai bagian dari manusia biasa yang memiliki emosi, keyakinan, dan sejumlah tujuan pribadi; tujuan individu aktor negara tidak selamanya selaras dengan tujuan-tujuan negara yang diwakilinya sehingga aspek perilaku individu aktor akan mempengaruhi struktur dan fungsi pemerintahan secara keseluruhan (Mouzelis, 1975: 56-57). 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 mengonstruksi setiap tindakannya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu (Renn, 1992: 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 (Giddens, 1984: 49), bahwa individu sebagai aktor tidak hanya mereproduksi struktur, tetapi juga memiliki kemampuan-kemampuan subjektif untuk memproduksi realitas subjektif maupun objektif. Dalam pandangan strukturasi tersebut, kebijakan pembebasan lahan di kawasan Mandalika Resort Kabupaten Lombok Tengah ditempatkan sebagai tatanam 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 untuk kepentingan bisnisnya, seperti memperjualbelikan lahan tersebut kepada investor lain.

Adanya pembatasan peran dan fungsi masyarakat oleh negara yang berkoalisi dengan swasta dalam proses perumusan kebijakan 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, 1981: 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).

Pentas kekuasaan aktor perumusan kebijakan yang terjadi dalam arena pembebasan lahan masyarakat lokal untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, yang dimainkan pemerintah daerah dan perusahaan pengembang sebagai aktor dominan hingga

memarginalkan peran masyarakat lokal sebagai pemilik lahan dan menanggung resiko kebijakan, menjelaskan bahwa, jika keberadaan *stakeholders* tidak dilibatkan secara adil dan transparan sebagai aktor dalam proses perumusan kebijakan yang akan berdampak pada kehidupannya, keputusan kebijakan tersebut kurang legitimasi dan rentan menghadapi resistensi.

C. Orientasi Kepentingan Aktor Politik Lokal

Kawasan Mandalika Resort yang terletak di bagian selatan Pulau Lombok memang memiliki keindahan alam yang sangat mempesona dengan hamparan pasir putih yang membentang dari ujung timur ke barat sepanjang pantai, sehingga menjadi daya tarik tersendiri bagi para wisatawan, baik nusantara maupun mancanegara. Kondisi kawasan Mandalika Resort yang mempesona tersebut, tentu menjadi alasan yang sangat rasional dan strategis bagi pemerintah daerah untuk menjadikannya sebagai kawasan destinasi wisata unggulannya.

Dengan memperhatikan kawasan Mandalika Resort yang banyak dikuasai dan dimanfaatkan masyarakat lokal untuk tempat tinggal dan sumber mata pencahariannya sebagai petani, serta ketidakmampuan pemerintah daerah untuk mengelola sendiri pengembangan pariwisatanya, akhirnya dengan alasan untuk mempercepat realisasi pembangunan

perekonomian daerah (Dokumentasi, Disbudpar, 2013), pemerintah daerah membangun kerjasama dengan PT. *Lombok Tourism Development Corporation* (PT. LTDC) dengan kesepakatan bahwa Pemerintah Daerah harus menyediakan konsensi lahan dengan luas 1.249,4 hektar. Biaya pengadaan lahan tersebut sepenuhnya menjadi tanggungan PT. LTDC dengan syarat bahwa Hak Pengelolaan Lahannya (HPL) diserahkan kepada PT. LTDC.

Interaksi antara pemerintah daerah dengan PT. LTDC sebagai aktor perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort ternyata tidak bermaksud mengembangkan pariwisata di kawasan Mandalika Resort, tetapi memiliki kepentingan bisnis lahan. Dalam mengartikulasikan kepentingan bisnisnya, PT. LTDC, yang merupakan sebuah badan otoritas korporasi antara PT. Rajawali Wira Bhakti Utama dan Pemerintah Daerah TK. I NTB mengadakan perjanjian yang ditandatangani oleh Gubernur Kepala Daerah Tk. I NTB dan Presiden Direktur PT. Rajawali Wira Bhakti Utama. Sebelum Perjanjian Dasar dibuat, kedua belah pihak melakukan Perjanjian Pendahuluan No. 50 tahun 1989 yang ditandatangani pada 9 Februari 1989. Perjanjian ini berisi nota kesepakatan kedua belah pihak untuk mendirikan perseroan guna mengembangkan, membangun, dan mengelola kawasan industri pariwisata dengan konsesi lahan yang disepakati waktu itu hanya

seluas 600 hektar. Namun, dalam perjalannya kemudian bertambah menjadi 1.249,4 hektar.

Kerjasama ini tertuang dalam Peraturan Daerah No. 10 Tahun 1989 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Pihak Ketiga melalui Pendirian Perseroan Terbatas (PT). Perda ini ditandatangani oleh Ketua DPRD Tk. I NTB dan Gubernur Kepala Daerah Tk. I NTB pada tanggal 15 Agustus 1989. Perda tersebut di antaranya menetapkan bahwa kawasan Mandalika Resort yang diserahkan pengelolaannya kepada PT. LTDC seluas 600 hektar dalam jangka waktu kerjasama selama 70 tahun dan dengan komposisi saham 65% milik Perusahaan Pengembang dan 35% milik Pemda yang diberikan secara gratis oleh pihak perusahaan Pengembang tersebut. Setelah jangka waktu kerjasama berakhir, maka PT. Rajawali Wira Bhakti Utama menyerahkan semua aset dan saham kepada Pemda NTB (Dokumentasi, SPI NTB, 2014).

Dominannya orientasi kepentingan bisnis dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort, selain terlihat dari tidak adanya proses pembangunan berbagai infrastruktur dan fasilitas pariwisata, juga terlihat dari adanya perpindahan penguasaan lahan dari PT. LTDC ke perusahaan lain. Dalam perkembangannya, PT. LTDC menjual sebagian sahamnya kepada PT. Tridan tanpa sepengetahuan Pemda NTB selaku pemilik saham, bahkan saham

Pemda NTB juga ikut dijual, sehingga saham Pemda NTB yang semula berjumlah 35% tersisa tinggal 10%. Peran sebagai penjual ini terlihat dari tindakan PT. LTDC yang hanya mendatangkan investor dari luar (Dokumentasi, SPI NTB, 2014).

Adanya relasi kepentingan bisnis yang difasilitasi dari proses perumusan kebijakan pengembangan kawasan Mandalika Resort, menjadikan lahirnya kebijakan pembebasan lahan hanya untuk membela kepentingan kapitalisasi industri pariwisata yang dijalankan PT. LTDC, tanpa memperhatikan dampak kerugian yang dirasakan masyarakat lokal selaku pemilik lahan di kawasan Mandalika Resort tersebut. Hal ini bertentangan dengan hasil penelitian Ricci dkk (2015), bahwa peran sentral pemerintah dalam merumuskan kebijakan memungkinkan lebih memahami dan mengatasi permasalahan daerah melalui keputusan kebijakan yang dilaksanakannya.

Orientasi kepentingan bisnis yang mengarahkan perilaku aktor dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, yang pemerannya didominasi pemerintah daerah dan PT. LTDC, membuat nilai-nilai kepentingan sosial masyarakat tidak lagi menjadi pertimbangan utama dalam setiap penentuan pilihan keputusan pada tahapan perumusan kebijakan tersebut, mulai dari penentuan pilihan masalah, penyusunan agenda kebijakan, pembahasan rencana kebijakan, hingga pemilihan

dan penetapan kebijakan pembebasan lahan tersebut. Dalam perspektif ekonomi-politik (Capporaso, 1992), kebijakan pembebasan lahan tersebut pada akhirnya hanya merugikan masyarakat dan menguntungkan kelompok aktor pemerintah daerah dan perusahaan pemilik modal.

Keberadaan nilai kepentingan dalam perumusan kebijakan merupakan akhirnya dari proses kebijakan publik, dan beragamnya nilai kepentingan yang ingin diartikulasikan aktor menjadi faktor yang dapat memengaruhi proses perumusan suatu kebijakan, seperti proses perumusan kebijakan yang terkadang menjadi alot dan elitis (Darwis, 2011: 287). Menurut Rahardi (2013), nilai-nilai kepentingan yang diperjuangkan para aktor dalam perumusan kebijakan meliputi politik, untuk memperlihatkan eksistensi pemerintah sebagai institusi perwakilan kepentingan masyarakat; ekonomi untuk pendapatan keuangan pemerintah; dan sosial, untuk menjaga ketertiban dan kenyamanan masyarakat umum.

Lahirnya kebijakan pembebasan lahan di kawasan Mandalika Resort yang telah membuka ruang terjadinya praktik jual beli tanah mempertegas keberadaan perumusan kebijakan sebagai proses politik dan menjadi arena pengartikulasian nilai kepentingan bagi aktor-aktor kebijakan yang berasal dari berbagai kelompok pemangku kepentingan (*stakeholder*), yang dalam konsep *governance* terdiri dari pemerintah,

swasta, dan masyarakat sipil (Saifudin, 2009: 17). Dalam proses perumusan kebijakan publik, masing-masing kelompok kepentingan ini tentu tidak sama orientasi keterlibatannya, meskipun antara satu dengan lainnya memiliki hubungan yang saling berkaitan (Soe'aidy, 2008). Perbedaan kepentingan antara para pelaku dapat muncul dalam suatu perumusan kebijakan, dan masing-masing berpotensi menghasilkan pemahaman dan pandangan yang berbeda terhadap keberadaan isu kepentingan publik (Belletti et al, 2015).

Strategisnya suatu isu kebijakan terkadang seringkali dimanfaatkan aktor-aktor kebijakan untuk mengartikulasikan nilai-nilai kepentingannya ketika perumusan kebijakan untuk merespons isu tersebut dilakukan. Keterlibatan beragam aktor dalam perumusan kebijakan dengan varian kepentingan inilah memang menjadi ciri khusus kebijakan publik (Nugroho, 2012: 538). Beragamnya keyakinan politik (*political belief*) dan kepentingan (*interest*) aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan, takpelak menjadi faktor utama yang menimbulkan adanya benturan atau konflik kepentingan. Namun, menurut Jordan dan Turnpenny (2015), keterlibatan multiaktor dengan beragam nilai kepentingan dalam arena perumusan kebijakan dapat memperluas informasi sebagai basis pengambilan keputusan kebijakan yang sesuai dengan karakteristik masalah yang ingin diselesaikan melalui kebijakan.

Adanya orientasi kepentingan bisnis yang difasilitasi perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort ini terlihat dari alasan pemerintah daerah yang menetapkan kebijakan pembebasan lahan karena permintaan dari PT. LTDC selaku pihak perusahaan pengembang pariwisata. Sedangkan proses lahirnya kebijakan tersebut yang hanya melibatkan pihak pemerintah daerah dengan PT. LTDC dan tanpa melibatkan masyarakat menjelaskan bahwa proses perumusan kebijakan tersebut, sehingga sejalan dengan hasil penelitian Nurhidayati (2012), bahwa perumusan kebijakan di daerah hanya sebagai ajang interaksi antara penguasa dan pengusaha untuk melegalisasi aktivitas bisnis para investor yang dapat memberikan sumbangan modal bagi penguasa daerah.

Keberadaan nilai-nilai kepentingan bisnis yang seringkali menjadi landasan keakraban interaksi negara dan swasta dalam proses perumusan suatu kebijakan, menjadikan kebijakan yang dilahirkan negara seringkali lebih banyak berpihak untuk memfasilitasi kepentingan pemilik modal daripada masyarakat (Gramsci, 1999). Negara yang semestinya hadir sebagai sarana untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat, justru melakukan tindakan sebaliknya. Negaralah yang membuat masyarakatnya menjadi marginal melalui kebijakan yang diberlakukan (Subarsono, 2016). Hal ini terlihat jelas dalam kebijakan-kebijakan

pembebasan lahan masyarakat yang terjadi di berbagai daerah dengan dalih untuk kepentingan publik. Bagi masyarakat yang mendiami kawasan Mandalika Resort tersebut, pembangunan tentu bukan hadir untuk membawa perubahan ke arah yang lebih baik, tetapi justru memiliki arti sebagai “pembawa malapetaka”. Menurut pandangan *rational choice theory* (Wijaya dan Danar, 2014: 37), bahwa keberadaan aktor negara dalam perumusan kebijakan publik yang diwakili para pejabat publik merupakan individu-individu, yang memiliki kecenderungan untuk memperjuangkan kepuasan bagi dirinya sendiri terhadap pilihan keputusan kebijakannya.

Bertolak dari asumsi teori pilihan rasional di atas, dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk kepentingan bisnis, maka dapat dipastikan bahwa perilaku aktor dalam perumusan kebijakan digerakkan oleh keinginan untuk mencari keuntungan. Bagi Pemerintah Daerah, berdasarkan ekspektasinya terhadap keberadaan kawasan Mandalika Resort, tentu nilai keuntungan yang diperjuangkan adalah nilai kebijakan. Artinya, pemerintah daerah sebenarnya bertindak dengan baik atas dasar persepsi mereka tentang kepentingan masyarakat atau keyakinan mengenai apa yang merupakan kebijakan publik secara moral benar atau pantas. Hal ini sangat rasional, jika memperhatikan fungsi dan tanggung jawabnya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Menurut

Anderson (Winarno, 2008: 134-135; Wibawa, 1994: 26), pertimbangan nilai kebijakan sebagai landasan aktor dalam perumusan kebijakan merupakan pendekatan yang ideal untuk mempengaruhi perilaku aktor pembuat kebijakan.

Berbeda halnya dengan PT. LTDC, sebagai organisasi bisnis, bahwa nilai organisasi merupakan nilai dominan yang mengarahkan perilaku aktor dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort. Sebagai unsur swasta, PT. LTDC jelas akan menggunakan pendekatan pasar (mencari keuntungan) sebagai target nilai organisasi yang akan diperjuangkan dari keterlibatannya dalam perumusan kebijakan tersebut. Ketergantungan modal pemerintah daerah untuk mengembangkan pariwisatanya telah dimanfaatkan PT. LTDC untuk mempengaruhi keputusan kebijakannya. Adanya relasi kepentingan bisnis yang kuat dalam orientasi perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut membuat negara atau pemerintah daerah berfungsi sebagai alat bagi PT. LTDC selaku pemilik modal untuk mengartikulasikan kepentingan bisnisnya, sehingga pemerintah daerah sebagai organisasi publik secara tidak langsung dalam praktis perumusan kebijakan tersebut, bukan berfungsi sebagai alat untuk memperjuangkan nilai kebijakan (Anshari, 2004: 137). Realitas ini memperkuat hasil

penelitian Nurhidayati (2012), yang mengungkapkan bahwa adanya keterlibatan swasta dengan dukungan modalnya, membuat akses pihak swasta seringkali lebih dominan dalam mempengaruhi kebijakan yang ditetapkan dan disahkan pemerintah di daerah.

Tindakan pemerintah daerah dalam mengartikulasikan kepentingannya tersebut di atas menunjukkan bahwa negara memiliki posisi yang cukup kuat sehingga bisa dalam banyak hal mampu mengejar berbagai tujuan yang dirumuskannya sendiri tanpa harus terlalu banyak memperhatikan oposisi terhadap kebijakan yang diterapkannya (*autonomous state*), tetapi tipenya *pseudo state*, artinya pemerintah yang memiliki kekuatan politik yang cukup besar, tetapi tidak mampu menghindarkan proses perumusan kebijakan dan pelaksanaan banyak kebijakan ekonomi dari campur tangan aktor politik lain, sehingga kekuasaan negara lebih banyak dimanfaatkan kepentingan aktor lain, terutama pemilik modal yang mengejar kepentingan bisnis (Mas'ood, 2001).

Dalam pandangan teori pilihan publik, adanya dominasi negara dan swasta dalam perumusan kebijakan dengan orientasi mencari keuntungan dapat membuat pilihan kebijakan yang ditetapkan negara hanya merupakan akumulasi dari kepentingan individu-individu yang terlibat sebagai aktor dalam perumusan kebijakan tersebut (Nugroho, 2012). Setiap aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik

karena dimotivasi oleh kepentingan pribadinya dan tentu akan memilih suatu tindakan dalam kepentingan publik yang dapat memaksimalkan kemanfaatan bagi dirinya sendiri (Turner, 2012). Jadi, kebijakan publik merupakan hasil dari keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan terhadap kebijakan tersebut. Hal ini berarti bahwa tidak ada kelompok kepentingan tertentu yang secara sukarela berjuang untuk membela kepentingan kelompok lain dalam ranah perumusan kebijakan publik (Wijaya dan Danar, 2014: 37).

Menurut perspektif *Rational Choice Theory*, koalisi negara dan swasta untuk memfasilitasi keuntungan aktor kebijakan pada umumnya membawa hasil yang tidak rasional secara ekonomis karena memberikan ruang terhadap adanya tekanan bagi aktor negara (pemerintah) untuk mengambil dan membelanjakan sumber daya publik untuk mempertahankan dukungan politik dari aktor yang memiliki kekuatan modal ekonomi (Grindle, 2003: 25). Hal ini tentu akan merugikan kepentingan masyarakat karena negara yang seharusnya berfungsi sebagai alat masyarakat untuk mengartikulasikan kepentingan, tetapi berfungsi sebaliknya, justru kepentingan masyarakatlah yang dijadikan sebagai sarana oleh aktor negara yang berkoalisi dengan aktor swasta untuk mengartikulasikan kepentingan pribadinya. Permasalahan dan kepentingan masyarakat hanya menjadi alasan bukan tujuan kebijakan.

Kesediaan pemerintah daerah untuk mengeluarkan kebijakan pembebasan lahan dan kesanggupan PT. LTDC untuk membiaya pembebasan lahan dan pembangunan infrastruktur dan pariwisata di kawasan Mandalika Resort, dalam perspektif Teori Metafora Sosial (Renn, 1992) merupakan bentuk pertukaran sumber daya yang terjadi dalam proses perumusan kebijakan publik sebagai 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 masing-masing. Dalam proses perumusan kebijakan publik ini, tiap aktor memainkan perannya sendiri menurut strategi atau caranya sendiri dalam upaya menentukan hasil akhir (*final outcome*) dari proses perumusan kebijakan (Giddens, 1984).

Perumusan Kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort sebagai arena pentas aktor, pemerintah daerah yang seharusnya tampil memainkan peran untuk membela kepentingan masyarakat, justru melakukan marginalisasi demi membela kepentingan pihak pemodal. Hal ini memperkuat hasil penelitian Azhar (2013) yang mengungkapkan bahwa proses perumusan kebijakan yang berjalan dalam suatu konversi yang elitis, hanya akan merugikan masyarakat, dan sejalan dengan hasil penelitian Prasetyo (2011) bahwa orientasi kepentingan

aktor dalam perumusan kebijakan dipengaruhi oleh intensitas interaksi antaraktor, karena formulasi kebijakan merupakan negosiasi kepentingan antaraktor yang terlibat.

D. Mekanisme Kontestasi Aktor Politik Lokal

Ketergantungan modal pemerintah daerah yang sangat besar kepada PT. LTDC untuk membangun kawasan Mandalika Resort, secara tidak langsung, dalam perspektif ekonomi politik (Staniland, 2011), telah membuat perumusan kebijakan tersebut menjadi upaya untuk memfasilitasi kepentingan bisnis dari pihak perusahaan pengembang, agar dapat mendukung kepentingan ekonomi pemerintah, dan memarginalisasi nilai-nilai kepentingan sosial masyarakat. Hal ini membenarkan perspektif teori relasi negara dan swasta (Grindle, 1991), ketika negara memiliki ketergantungan pada modal swasta dapat menjauhkan kebijakan negara untuk kepentingan masyarakat, sehingga semakin memperkuat hasil penelitian Sjahrir dkk (2014) bahwa adanya *bergaining* antara penguasa dan pengusaha di daerah dalam perumusan kebijakan, membuat keputusan kebijakannya bukan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, melainkan akan berpihak kepada pemodal yang membantu penguasa meraih kekuasaannya.

Dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, terdapat ragam nilai kepentingan yang diperjuangkan aktor yang terlibat di dalamnya. Namun, yang keluar sebagai pemenangnya adalah nilai kepentingan bisnis yang diperjuangkan PT. LTDC selaku perusahaan pengembang pariwisata. Hal ini menegaskan kembali tentang perumusan kebijakan sebagai proses politik dan menjadi arena pengartikulasian kepentingan bagi aktor-aktor kebijakan, yang dalam konsep *governance* terdiri dari pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil (Bevir, 2011). Dalam proses perumusan kebijakan publik, masing-masing kelompok kepentingan ini tentu tidak sama orientasi keterlibatannya, meskipun antara satu dengan lainnya memiliki hubungan yang saling berkaitan (Belletti dkk, 2015).

Bagi pemerintah, perumusan kebijakan publik merupakan proses untuk menentukan apa yang akan dilakukan dalam menjalankan dua fungsi utamanya, yaitu fungsi pengaturan (*regulation*) dan fungsi pelayanan (*services*) dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat (Sarundajang, 2000: 16). Bagi swasta (pelaku bisnis), perumusan kebijakan merupakan kesempatan untuk mempengaruhi sikap pemerintah selaku penentu kebijakan yang dapat memberikan keuntungan bagi aktivitas bisnisnya (*orientasi profit*). Sementara bagi masyarakat sipil, keterlibatannya dalam perumusan kebijakan publik merupakan bentuk pengawalannya

terhadap pelaksanaan fungsi pemerintah yang akan membela kepentingannya atau pelaksanaan mandat formal untuk menyelesaikan berbagai persoalannya. Ketiga kelompok aktor ini memiliki mekanisme masing-masing dalam mengartikulasikan nilai-nilai kepentingannya.

Adapun cara kerja aktor untuk mengartikulasikan kepentingannya adalah melalui *lobbying*, *bargaining*, serta *networking* yang intensif dengan aktor utama penentu kebijakan (Anderson, 1984). Intensitas interaksi aktor dapat meningkatkan kualitas kepentingan publik, jika aktor-aktor tersebut mewakili masing-masing *stakeholder* (Prasetyo, 2013). Beberapa hal penting lain yang secara signifikansi dapat memengaruhi hasil akhir kegiatan kelompok kepentingan ialah dari sisi internal organisasi, seperti lingkungan keanggotaan, loyalitas anggota (menjadi anggota dari berbagai organisasi atau tidak), lingkup kegiatan, dan derajat ke dalam kegiatan (Marzali, 2014).

Menurut Prasetyo (2013), efektif tidaknya mekanisme aktor memperjuangkan kepentingannya dalam perumusan kebijakan ditentukan oleh cara dan sarana yang digunakan untuk memperjuangkan tuntutan, dapat dilihat, seperti sifat teknik-teknik yang digunakan untuk mencapai tujuan kelompok, bentuk tuntutan yang diajukan (terinci jelas atau umum dan kabur). Dari segi eksternal organisasi, menurut

Jordan dan Turnpenny (2015), hal-hal seperti derajat kesesuaian dan ketaatan tujuan dan kegiatan kelompok dengan norma-norma dan kebiasaan budaya politik yang berlaku, derajat kelembagaan kegiatan dan prosedur yang diikuti kelompok telah mengikuti pola yang ada atau berubah-ubah, dan derajat kemampuan kelompok memelihara akses komunikasi langsung dengan pemerintah yang hendak dipengaruhi, akan sangat mempengaruhi keberhasilan pencapaian tujuan kelompok kepentingan.

Teori pilihan publik mengasumsikan bahwa pemerintah sebagai institusi publik merupakan kumpulan yang terdiri dari individu (Wijaya dan Danar, 2014). Tindakan pemerintah adalah hasil dari keputusan yang dibuat oleh individu-individu dalam perannya sebagai *elected official* (pejabat yang dipilih), *appointed official* (pejabat yang ditunjuk) atau birokrat. Premis dasar model pilihan publik ini adalah pengambilan kebijakan politik (pemilih, politisi, dan birokrasi) dan pengambil kebijakan ekonomi (produsen, konsumen, dan distributor) berperilaku dalam hal yang sama; mereka mengikuti kepentingan pribadi. Misalnya, swasta bertindak untuk akumulasi modal, sedangkan politikus atau birokrat bertindak untuk mempertahankan atau melanggengkan kekuasaannya (Mas'ood, 2001). Oleh karena itu, teori pilihan publik memandang bahwa aktor individu sebagai sentral dalam pengambilan

kebijakan yang ditetapkan negara (Green and Shapiro, 1996: 103).

Berdasarkan pendekatan teori pilihan publik ini, ada dua mekanisme utama proses pembuatan kebijakan untuk kepentingan politisi dan kelompok kepentingan sebagai berikut.

- a. Aktor penentu kebijakan dari politisi hanya akan berusaha memenuhi kepentingan publik dengan tujuan dapat meningkatkan popularitasnya sehingga mendapatkan kepercayaan dan dipilih kembali pada proses pemilihan wakil rakyat yang duduk di lembaga-lembaga perwakilan rakyat.
- b. Masyarakat sebagai kelompok kepentingan (*stakeholder*) akan memanfaatkan keberadaan aktor penentu kebijakan yang telah dipilihnya dengan cara terus menekan agar mengeluarkan kebijakan sesuai dengan keinginan atau kepentingannya (Wijaya dan Danar, 2014: 40).

Dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, berdasarkan perspektif teori pilihan publik (Nugroho, 2012), perumusan kebijakan publik merupakan proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu (aktor-aktor) yang memiliki kepentingan terhadap rumusan kebijakan tersebut. Namun, tentu masing-masing aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan tidak selamanya memperjuangkan nilai kepentingan

yang sama, karena menurut Anderson (1979: 14-15) ragam nilai kepentingan yang dapat berpengaruh untuk membantu dan mengarahkan perilaku para pembuat kebijakan terdiri dari nilai politik, organisasi, individu, kebijakan, dan ideologi. Untuk mengartikulasikan nilai kepentingannya, berbagai strategi atau cara dilakukan para aktor kebijakan.

Tindakan pemerintah daerah yang melakukan pembebasan lahan karena mengikuti keinginan PT. LTDC, menurut teori “Pengaturan Kekuasaan” yang dikembangkan Lal dan Myint (Mas’oed, 2001) dapat dianggap sebagai *Factional State*, yaitu negara dengan pembuatan keputusan dilakukan secara kolektif dan dipengaruhi oleh berbagai kelompok kepentingan (terutama ekonomi) besar, seperti perusahaan-perusahaan yang mensuplai modal kepada penyelenggara negara (Grindle, 1991: 51). Hal ini membenarkan hasil penelitian Nurhidayati (2013) yang mengungkapkan bahwa perumusan kebijakan di daerah seringkali memberikan akses yang lebih besar kepada kepentingan pemilik modal daripada kepentingan masyarakat.

Adanya ketergantungan negara pada modal swasta tersebut tentu dapat membuat penguasa yang memegang kekuasaan tidak cukup memiliki otonom dalam menentukan pilihan kebijakan, tetapi akan dikendalikan pihak swasta selaku penyedia modal, dan negara akan menghadapi lebih banyak kendala (Mas’oed, 2001). Tipologi negara yang memiliki ketergantungan

ini juga memiliki dua varian, yaitu (1) *democratic factional state*, yaitu negara yang demi mempertahankan kekuasaannya berusaha kuat memperoleh dukungan dari koalisinya dengan cara membagi sumberdaya yang dikuasai dengan para anggota koalisinya, sehingga kesempatan untuk *predation* sangat kecil; (2) *authoritarian factional state*, yaitu negara dengan tipe lebih banyak berusaha untuk memenuhi kepentingan yang sedang berkuasa, sehingga kurang memperhatikan kesejahteraan rakyatnya (Mas' oed, 2001).

Terjadinya penentangan masyarakat lokal terhadap kebijakan pembebasan lahan sebagai pilihan kebijakan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah merupakan salah satu dari sekian banyak fenomena kebijakan yang tidak lagi menjadi kepentingan masyarakat sebagai pertimbangan utama dalam penentuan kebijakan oleh negara. Negara tidak berpihak kepada kepentingan masyarakat dalam perumusan kebijakan, menurut Mouzelis (1975: 56) karena aktor-aktor perumusan kebijakan yang bernaung di bawah institusi negara tersebut terdapat sejumlah *individual interest* yang memiliki tata nilai pribadi, ekspektasi, dan pola perilaku tersendiri. Jika sejumlah individu yang tergabung dalam organisasi negara terlibat sebagai aktor dan memiliki sejumlah tujuan pribadi, maka setiap keputusan kebijakan yang diambil merupakan kompromi dari perjuangan untuk

mewujudkan tercapainya kepentingan individu aktor yang bersembunyi di balik otoritas kekuasaan negara dan atas nama kepentingan masyarakat.

Adanya kepentingan masing-masing sebagai aktor mengakibatkan terbangunnya sebuah keputusan kebijakan untuk memfasilitasi relasi kepentingan yang sama antaraktor, yaitu mendapatkan akses terhadap sumber-sumber publik (Olson dalam Asad, 2015: 336). Berdasarkan pemikiran teoretis tersebut, proses perumusan kebijakan menjadi arena strategis para individu sebagai aktor untuk mendapatkan akses dalam memuaskan kepentingannya (Turner, 2012). Individu dari pihak pemerintah dan politikus berusaha untuk memperbesar dan mempertahankan kekuasaan, dari pihak swasta berusaha untuk memupuk modalnya, dan dari masyarakat berusaha memenuhi kepentingannya. Tindakan yang dilakukan individu pada masing-masing pihak tersebut tentu masuk akal (*rational choice*), karena manusia memang memiliki sifat egoisme, yang memiliki kecenderungan bertindak untuk mementingkan diri (Nugroho, 2012). Sikap PT. LTDC yang melakukan koalisi dengan pemerintah daerah tentu merupakan pilihan yang rasional karena keberadaan kekuasaan sebagai sarana untuk membatasi dan memberikan kebebasan bertindak dalam mewujudkan kepentingan (Jones, 1993).

Adanya sistem pembagian saham yang disepakati antara pemerintah daerah dengan PT. LTDC sebagai

kompensasi dari lahirnya kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort, dengan komposisi pembagian lahan, yaitu 35% untuk Pemda dan 65% untuk Perusahaan Pengembangan, yang tertuang dalam Peraturan Daerah (Perda) No. 10 Tahun 1989 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Pihak Ketiga melalui Pendirian Perseroan Terbatas (PT) untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, membuktikan apa yang dikemukakan Anderson (1984), bahwa dalam perumusan kebijakan, interaksi aktor seringkali membuka ruang terjadinya tawar-menawar kerjasama (*bargaining*) melalui mekanisme negosiasi (*negotiation*) yang sama-sama saling memberi keuntungan.

Di samping itu, jika memperhatikan argumentasi Pemerintah Daerah, sebagaimana disampaikan kepada Senat Mahasiswa Universitas Mataram, jika pembebasan lahan dilakukan justru akan mempercepat proses pembangunan pariwisata di kawasan Mandalika Resort dengan prakiraan rasio tenaga kerja yang berjumlah 17.000 orang, menjelaskan bahwa upaya aktor dalam memperjuangkan kepentingannya juga terjadi dalam bentuk persuasi. Mekanisme ini merujuk pada polarisasi pemerintah daerah yang berusaha meyakinkan DPRD maupun Universitas Mataram yang ikut terlibat sebagai partisan dalam proses perumusan kebijakan.

Argumentasi pemerintah daerah tersebut di atas akhirnya membuat usulan opsi atau alternatif kebijakan yang ditawarkan pihak DPRD dan Universitas Mataram tidak mampu mengalahkan opsi yang sebenarnya telah dipersiapkan pemerintah daerah yang berkoalisi dengan PT. LTDC yang ingin membebaskan lahan Mandalika Resort dari penguasaan masyarakat lokal. Hal ini menjelaskan bahwa akumulasi proses keyakinan kelompok aktor tersebut dapat merubah keyakinan dan nilai serta usulan yang ditawarkan aktor lain. Namun, mekanisme ini tentu membutuhkan waktu lama, apalagi keyakinan aktornya berbeda (Anderson, 1984).

Perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah ini terjadi pada era kebijakan sistem pemerintahan daerah yang masih sentralistik, yaitu pada masa Orde Baru, yaitu tahun 1991. Hal ini menjelaskan bahwa interaksi aktor dalam bentuk pengarahan (*commanding*) tentu juga tetap terjadi. Mekanisme ini terlihat dari adanya upaya Pemerintah Provinsi NTB yang mengarahkan Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah untuk melakukan pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut. Tindakan antarlevel pemerintahan di daerah ini mendeskripsikan bahwa bentuk interaksi aktor dalam memperjuangkan kepentingannya dalam perumusan kebijakan yang sangat struktural, di mana satu kelompok aktor menjadi superordinat dan kelompok aktor lainnya menjadi subordinat (Anderson,

1984). Oleh karena itu, kepentingan superordinat menjadi referensi bagi kepentingan subordinat, karena harus mengikuti arahan (*commanding*) dari keinginan superordinat. Konstruksi struktur aktor ini akan terjadi jika terdapat ketergantungan kepentingan (Kusnadi, 2000).

Bentuk-bentuk perjuangan kepentingan aktor dalam perumusan kebijakan di atas, menurut teori strukturasi, hanya akan melahirkan keputusan kebijakan sebagai struktur yang akan memberikan peluang bagi para aktor yang berperan dalam mengendalikan proses perumusan kebijakan untuk memfasilitasi kepentingannya (Giddens, 1984). Namun, jika tindakan para aktor dalam perumusan kebijakan diarahkan untuk mendukung kepentingan industri bisnis, dapat tercipta peluang terjadinya kapitalisasi kebijakan. Dengan demikian, perumusan kebijakan menjadi arena sosial bagi kompromi dan negosiasi para aktor pengendali kekuasaan (negara) dan modal (swasta) dalam mementaskan perannya untuk membentuk suatu struktur yang dapat memfasilitasi kepentingan masing-masing, dengan melakukan pertukaran sumber daya (*trade-off*) yang dimilikinya (Renns, 1993).

B A B V

KOALISI AKTOR POLITIK LOKAL DALAM POLITISASI PENGEMBANGAN KAWASAN PARIWISATA

A. Unsur Koalisi Aktor Politik Lokal

Terjadinya penentangan masyarakat terhadap kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah mengindikasikan bahwa perumusan kebijakan publik belum diposisikan sebagai fase ideal untuk mengidentifikasi berbagai alternatif dan menentukan pilihan tindakan terbaik, yaitu tindakan yang memiliki dampak positif lebih besar dibandingkan dampak negatif dalam memecahkan masalah atau memenuhi tuntutan kepentingan publik (Abdul Wahab, 2001).

Perumusan kebijakan yang dilakukan dengan mekanisme yang kurang tepat, yaitu tidak mengkaji berbagai aspek yang kemungkinan mempengaruhi dan dipengaruhi suatu kebijakan, prosesnya tidak dilakukan secara ideal, serta tidak melibatkan dan mempertimbangkan berbagai kepentingan *stakeholder* kebijakan, dapat membuat pilihan yang ditetapkan pemerintah menjadi tidak efektif (Mohammed and Inoue, 2014). Implikasinya, hal itu tentu dapat menghambat proses-proses kebijakan selanjutnya,

terutama proses implementasi kebijakan tersebut, sehingga pada akhirnya membuat tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sulit diwujudkan, bahkan dapat menimbulkan kegagalan (Subarsono, 2016).

Dalam proses perumusan kebijakan di daerah, pembentukan koalisi aktor merupakan strategi terbaik dalam menghadapi permasalahan-permasalahan daerah karena mampu mengubah identitas individu menjadi kolektif (Biaggio, 2015). Akan tetapi karena adanya kepentingan berbeda dari aktor, akan mencerminkan sikap yang berbeda dalam mengatasi masalah daerah (Belletti et al, 2015). Terjadinya interaksi vertikal yang berbeda memungkinkan aktor pemerintah dan non-pemerintah yang berbeda berintegrasi untuk lebih memahami dan mengatasi permasalahan daerah (Ricci et al, 2015). Namun, kenyataannya berbanding terbalik dengan realitas perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort. Koalisi aktor yang dibangun dari unsur pemerintah dan nonpemerintah justru menimbulkan masalah bagi pariwisata daerah, sehingga bertentangan dengan hasil penelitian Biaggio (2015), yang mengungkapkan bahwa jaringan aktor sebagai cara praktis untuk memecahkan masalah pembangunan di daerah, dan membenarkan hasil penelitian Sjahrir dkk (2014), yang mengungkapkan bahwa jaringan penguasa dan pengusaha di daerah sebagai aktor dalam perumusan kebijakan hanya akan menguntungkan

jaringan aktor tersebut, dan menegaskan kembali hasil penelitian Suwitri (2011) yang menganggap bahwa koalisi aktor secara vertikal justru kurang efektif.

Koalisi pemerintah daerah dengan pemilik modal dalam proses perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort merupakan pilihan yang rasional karena mendatangkan keuntungan bagi kemajuan ekonomi daerahnya, terutama bagi penerimaan keuangan daerah yang bersumber dari pajak hotel dan restoran. Akan tetapi, bagi masyarakat tentu tidak rasional karena kehilangan sumber mata pencaharian dan tempat tinggal. Dari persepsi swasta, koalisi dengan pemerintah merupakan pilihan yang rasional untuk kepentingan bisnisnya karena pemerintah merupakan aktor yang memiliki monopoli mengenai penggunaan kekerasan (*violence*) atau kekuasaan untuk melakukan pemaksaan dalam suatu wilayah melalui instrumen kebijakan (Henslin, 1996: 267).

Sikap pemerintah daerah yang telah mengeluarkan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata Mandalika Resort dan menyerahkan pengelolaannya pada pihak PT. LTDC tersebut merupakan bentuk dari swastanisasi pengelolaan urusan publik sehingga menimbulkan peluang terjadinya kapitalisasi kebijakan. Kapitalisasi sendiri memang memiliki tujuan; yaitu (1) meminimalkan peran negara dan menonjolkan peran swasta melalui

sistem pasar dan (2) menerapkan pendekatan efisiensi dan efektivitas dalam melancarkan tiga tujuan utamanya, yaitu deregulasi, liberalisasi, dan privatisasi (Hadiz dan Robison, 2004). Dengan demikian, bahwa jika perumusan kebijakan dikendalikan satu koalisi aktor yang berasal dari unsur pemerintah dan swasta, membuka peluang terjadinya kapitalisasi kebijakan dan marginalisasi nilai kepentingan masyarakat.

Sayangnya, pandangan pemerintah daerah dan PT. LTDC tentang kebijakan pembebasan lahan masyarakat sebagai cara strategis untuk mengembangkan kawasan Mandalika Resort tidak sejalan dengan pandangan masyarakat selaku pemilik lahan, yang menganggap kebijakan pembebasan lahan sebagai upaya perampasan lahan masyarakat yang menyebabkan terusirnya ribuan masyarakat dari lahan yang mereka telah garap bertahun-tahun (Lombok Post, 11 Desember 2013). Kehadiran partisan aktor kebijakan dari pihak Universitas Mataram yang memberikan opsi perubahan model pengelolaan pariwisata sehingga tidak harus memaksa masyarakat menjual tanahnya dan pihak DPRD yang memberikan opsi kerjasama *win-win solution* antara masyarakat dengan pemerintah daerah ternyata tidak mampu mempengaruhi kesepakatan pemerintah daerah dan PT. LTDC yang ingin membebaskan lahan masyarakat untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut.

Lemahnya otoritas partisan aktor kebijakan dalam memperjuangkan kepentingan *stakeholdernya*, memperkuat apa yang dikemukakan Anderson (1986), negara dalam berkembang keberadaan aktor kelompok masyarakat sipil dan DPRD sebagai venue yang strategis bagi masyarakat untuk membela kepentingannya cenderung lemah jika dibandingkan dengan pihak eksekutif. Pada negara berkembang yang masih cenderung mengejar target pembangunan ekonomi, kelompok bisnis semakin berperan dalam proses perumusan kebijakan publik, meskipun kehadiran kelompok bisnis atau swasta ini secara signifikan dapat memperbaiki atau sebaliknya memperburuk kualitas kebijakan publik yang dilahirkan (Hamdi, 2014: 66).

Pariwisata sebagai bagian dari urusan pemerintah daerah telah menempatkan aktor-aktor politik lokalnya sebagai pemeran kunci dalam perumusan kebijakan pengembangannya. Dalam sistem politik, aktor-aktor kebijakan tersebut “bernaung” pada dua substruktur politik, yaitu infrastruktur dan suprastruktur politik. Infra struktur politik berfungsi menggarap masukan atau aspirasi masyarakat, sedangkan suprastruktur politik berfungsi memproses lebih lanjut berbagai aspirasi masyarakat untuk dituangkan dalam kebijakan publik pemerintah (Ibrahim, 2013: 35). Dalam sistem pemerintahan, infra struktur politik terdiri ini dari partai politik, lembaga swadaya masyarakat, kelompok penekan, media massa, kelompok kepentingan,

organisasi sosial kemasyarakatan, organisasi profesi, dan sebagainya (Hamdi, 2014). Suprastruktur politik yang lazim disebut pemerintah terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif (Rahardi, 2013). Suprastruktur politik inilah, yaitu unsur aktor kebijakan yang berasal dari pemerintah, yang melakukan proses akhir dari perumusan kebijakan publik, yaitu mengesahkan agar memiliki legalitas dan kekuatan untuk dijalankan bagi tujuan publik (Darwin, 2002).

Proses perumusan kebijakan publik yang melibatkan kedua unsur dari sistem politik lokal di atas tentu akan berjalan dengan baik jika hubungan di antara para aktor sebagai *stakeholder* terjadi keseimbangan tanpa ada upaya aktor tertentu yang sengaja mereduksi fungsi dan peran aktor lainnya demi memperjuangkan kepentingannya sendiri. Namun, hasil penelitian Mohammed and Inoue (2014) mengungkapkan bahwa devolusi ruang pengambilan keputusan yang diberikan kepada aktor di tingkat lokal, sebagai solusi mengatasi masalah sosial dan lingkungan ternyata tidak terbukti. Menurut hasil penelitian Were (2013), adanya perbedaan kekuasaan *stakeholder* akan menyebabkan proses perumusan kebijakan tidak berjalan dengan adil dan transparan. Para politisi dan birokrat lebih memiliki kekuasaan yang lebih dominan dibandingkan dengan *stakeholder* kebijakan lainnya.

Jika ada upaya untuk melakukan reduksi terhadap fungsi dan peran aktor lain, akan ada aktor yang merasa dirugikan kepentingannya dan pada akhirnya dapat memicu upaya penentangan terhadap suatu keputusan kebijakan (Jordan dan Turnpenny, 2015). Hal ini mengacu pada apa yang dikemukakan Allen dan Kilvington (Soe'aidy, 2008: 239), bahwa pemangku kepentingan adalah orang-orang atau kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan masing-masing terhadap suatu kebijakan publik. Oleh karena itu, perumusan kebijakan publik harus melibatkan kedua unsur aktor politik tersebut secara adil sebagai bentuk penghargaan dan pemberdayaan politiknya, karena merekalah yang paling mengetahui apa yang menjadi kepentingan yang akan diartikulasikan dalam saluran dalam suatu proses perumusan kebijakan. Demokratisasi dalam perumusan kebijakan publik akan tercipta jika hubungan antara kedua kelompok kepentingan aktor politik tersebut (infrastruktur dan suprastruktur) terjadi keseimbangan (Hecló, 2014).

Dalam proses perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah terlihat bahwa tidak dilakukan secara demokratis. Kelompok kepentingan dari Pemerintah Daerah (suprastruktur politik lokal) mereduksi kelompok kepentingan dari masyarakat (infrastruktur politik lokal) dengan cara tidak melibatkan mereka untuk memainkan peran sebagai aktor dalam

proses perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut. Akibatnya, keputusan kebijakan menjadi tidak legitimasi dan mengganggu implementasi kebijakannya, sehingga memperkuat temuan penelitian Nunkoo dan Smith (2013), bahwa kepercayaan dan dukungan masyarakat kepada pemerintah sebagai aktor kebijakan merupakan faktor utama dalam pembangunan demokrasi politik warga dalam pengelolaan pariwisata.

Semestinya, dalam sistem pemerintahan yang mengedepankan nilai-nilai demokratis, dimensi kekuasaan yang dimiliki para aktor harus menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan publik, karena konteks ini menjadi ruang bagi para aktor untuk mengartikulasikan berbagai pengaruh dan kepentingannya (Nunkoo dan Smith, 2013). Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, salah satu cirinya adalah terbuka ruang untuk dilakukan proses publik untuk perumusan kebijakan publik agar berbagai kelompok kepentingan dapat secara bersama-sama menyalurkan hak-hak politiknya dalam menganalisis suatu formulasi kebijakan publik yang akan berlaku bagi mereka, meskipun hasil analisis mereka memiliki perbedaan antara satu dengan yang lainnya (Hamka dan Burhanuddin, 2013).

Dalam pemerintahan yang demokratis, peran aktor, baik dari unsur suprastruktur maupun infrastruktur

politik (pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil) harus seimbang dan bersama dengan orientasi kepentingan yang sama dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi dalam kehidupan publik (Prasetyo, 2011). Hal ini mengacu pada semangat demokratisasi yang dibangun dalam konsep *governance* yang mengedepankan tindakan kolektivitas dalam proses perumusan kebijakan publik (Suharto, 2006). Terbukanya ruang bagi publik untuk menyalurkan hak-hak politik secara demokrasi, partisipasi, dan dialogis dalam proses perumusan kebijakan publik yang berorientasi untuk kepentingan publik merupakan ciri utama dari pergeseran paradigma administrasi publik ke arah yang lebih demokratis (Islamy, 2009).

Mengacu pada paradigma *governance*, unsur suprastruktur maupun infrastruktur politik (negara, swasta, masyarakat) merupakan aktor yang masing-masing memiliki hubungan kekuasaan dan kepentingan yang ingin diartikulasikan dalam perumusan kebijakan publik (Belletti et al, 2015). Aktor negara, di samping memiliki kekuasaan struktural, juga memiliki jaringan birokrasi serta sumber daya yang dapat mempermudah dan memperlancar proses lahirnya kebijakan yang dirumuskannya (Azhar, 2013). Pihak swasta, dengan kekuatan modal yang dimilikinya, mempunyai kekuasaan untuk mengendalikan atau mempengaruhi aktor lain untuk mendukung lahirnya kebijakan yang berpihak kepada kepentingannya, apalagi aktor-aktor

lainnya memiliki ketergantungan modal pada pihak swasta (Nurhidayati, 2012). Sementara masyarakat sebagai pihak yang menjadi sasaran kebijakan juga mempunyai kekuasaan untuk mengontrol maupun mempengaruhi keputusan kebijakan, bahkan menolak kebijakan yang dianggap merugikan (Hamka dan Burhanuddin, 2013).

Adanya pembatasan kekuasaan salah satu aktor, seperti dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan di kawasan Mandalika Resort, yang terdapat unsur koalisi aktor dominan (pemerintah daerah dan PT. LTDC) yang mereduksi kekuasaan aktor dari masyarakat lokal, merupakan proses perumusan kebijakan tidak dilakukan dengan cara yang demokratis. Struktur yang ini terlihat sengaja dibuat untuk membatasi peran masyarakat lokal sebagai pihak yang memiliki kekuasaan untuk mengontrol dan mempengaruhi keputusan kebijakan dari koalisi pemerintah daerah dan PT. LTDC. Dominannya peran pemerintah daerah dan PT. LTDC dalam proses perumusan kebijakan pembebasan lahan di kawasan Mandalika Resort semakin membenarkan konsep bahwa intensifnya dialektika antara negara dan swasta seringkali membuat peran negara berada dalam kendali kekuatan para pemilik modal yang ingin mempengaruhi kebijakan negara untuk kepentingan bisnisnya, dan pada akhirnya menurunkan kualitas kepentingan publik (Prasetyo, 2011).

Keberadaan pihak PT. LTDC, meskipun sebagai kelompok aktor infrastruktur politik, yang bukan sebagai aktor formal atau resmi penentu kebijakan, namun perannya dalam menentukan pilihan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut sangat dominan, bahkan mampu mengarahkan keputusan kebijakan yang diambil pemerintah daerah. Dengan dukungan modal yang ditawarkan untuk pembiayaan pembebasan lahan maupun pembangunan kawasan Mandalika Resort, PT. LTDC berhasil meyakinkan pemerintah daerah untuk menetapkan kebijakan pembebasan lahan, meskipun mendapatkan penentangan dari masyarakat lokal.

Akrabnya hubungan antara negara dengan pihak swasta juga seringkali membuat kebijakan yang ditetapkan negara lebih membela kepentingan swasta daripada masyarakat (Nurhidayati, 2012). Dengan kekuatan modal yang dimilikinya, swasta memiliki kekuasaan untuk mengendalikan kebijakan negara sehingga kebijakan negara merupakan cerminan dari kepentingan pemilik modal (Sjahrir et al, 2014). Dalam hal ini, menurut teori Marxis (Beilharz, 2005) bahwa "*state as being an instrument single ruling class*". Artinya, negara dianggap sebagai instrumen bagi kelas berkuasa, sehingga menurut pandangan teori strukturasi (Giddens, 1984), bahwa keberadaan negara dianggap sebagai mediator bagi kelas-kelas dalam menyelesaikan konflik kepentingannya. Jadi, meskipun negara mempunyai

otonomi, namun keotonomiannya tersebut bersifat relatif, bergantung pada perkembangan situasi interaksi dan relasi kehidupan sosial yang terjadi (Mas'ood, 2001).

Terkait dengan penolakan masyarakat terhadap kebijakan pembebasan lahan pada kawasan Mandalika Resort tersebut, dalam pandangan teori strukturasi (Soe'aidy, 2008: 90), 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 dalam interaksi sosial selalu melibatkan kekuasaan, karena merupakan kebutuhan pokok dalam diri manusia. Kemampuan aktor 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 sekadar kapasitas transformasi aktor untuk mencapai tujuan, tetapi juga sebagai konsep relasi.

Semestinya, masyarakat lokal sebagai pihak yang juga memiliki kekuasaan dalam perumusan kebijakan

pembebasan lahan di kawasan Mandalika Resort tersebut dapat menggunakan kekuasaannya untuk memperjuangkan kepentingannya, karena secara teoretis maupun normatif perumusan kebijakan, masyarakat telah diposisikan sebagai aktor utama dalam proses-proses kebijakan pengembangan pariwisata daerah (Nunkoo dan Smith, 2013). Argumentasi tersebut juga memang sangat logis karena masyarakat lokal sebagai penentu perkembangan pariwisata daerah, sehingga kebijakan yang terkait dengan keberadaan pariwisata daerah tentu harus dirumuskan bersama-sama dengan masyarakat lokal (Damanik dan Weber, 2006: 23).

Penolakan masyarakat terhadap kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata Mandalika Resort, karena berdampak pada pengusiran mereka dari lahan yang telah dikuasai dan dimanfaatkan sebagai tempat tinggal dan sumber mata pencahariannya, menunjukkan bahwa dalam proses perumusan kebijakan tersebut pemerintah yang semestinya berperan untuk membela kepentingan masyarakat, justru hadir sebagai pihak yang melakukan marginalisasi terhadap keberadaan masyarakat (Iswara, 2013). Proses marginalisasi tersebut terlihat dari tidak dilibatkannya pihak masyarakat sebagai pemangku kepentingan terhadap lahirnya suatu kebijakan yang berdampak pada kehidupan mereka. Akibatnya, keputusan kebijakan yang diambil pemerintah bukan

berdasarkan kehendak dari kepentingan masyarakat, tetapi merupakan pesanan dari kelompok kepentingan tertentu (Nunkoo dan Smith, 2013). Dalam hal inilah menurut Milliband (1969), bahwa negara berada dalam masyarakat kapitalis, karena negara diatur oleh kelas pemiliki modal, sehingga negara dianggap sebagai instrumen bagi mereka untuk mencapai kepentingannya.

Sebenarnya, dari pihak warga negara juga tidak tinggal diam dengan perilaku aktor-aktor negara dalam perumusan kebijakan yang berusaha memarginalkan keterlibatan dan kepentingannya demi memburu kepentingan pribadinya. Menurut Dollery and Willis (2008: 241), warga negara akan berusaha untuk menyelewengkan sumber-sumber langka dari negara, yaitu kekuasaan memaksa, untuk kepentingan dirinya, sebagaimana sering dilakukan pihak swasta selaku pemilik modal. Namun, yang tidak dapat ditinggalkan begitu saja ialah artikulasi kepentingan dalam konteks perjuangan kelompok kepentingan dalam rangka menjembatani kepentingan-kepentingan warga. Oleh karena itu, warga negara atau setidaknya tidaknya wakil dari suatu kelompok harus berjuang untuk mengangkat kepentingan dan tuntutan kelompoknya, agar dapat dimasukkan ke dalam agenda kebijakan negara dan memperjuangkannya untuk menjadi keputusan kebijakan, di antaranya dengan cara melakukan koalisi dengan kelompok-

kelompok lain untuk memperkuat pengaruhnya (Sabatier, 1993).

Dalam perspektif teori “pilihan rasional” yang menjelaskan tentang alasan yang menggerakkan masing-masing individu yang terlibat sebagai aktor dalam memilih suatu tindakan dalam menjalankan perannya (Turner, 2012: 293), bahwa sikap pemerintah yang memilih kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort dapat dianggap sebagai pilihan rasional, karena merupakan persyaratan yang diajukan PT. LTDC yang bersedia membantu pemerintah daerah untuk mempercepat proses realisasi pembangunan kawasan Mandalika resort yang telah dirancang sebagai pusat industri pariwisata daerahnya. Ukuran rasionalitas pilihan pemerintah daerah ini antara lain dapat dilihat dari keuntungan ekonomi yang berupa penerimaan keuangan daerah yang bersumber dari pajak hotel dan restoran yang didapatkannya jika pariwisata di kawasan Mandalika mengalami perkembangan. Rasionalitas pilihan dari PT. LTDC terhadap kebijakan pembebasan lahan ini adalah dapat memperlancar kegiatan bisnisnya dalam industri pariwisata di kawasan Mandalika Resort, sehingga dengan demikian dapat memupuk modalnya.

Selanjutnya, menurut teori “pilihan rasional”, setiap pilihan tindakan atau keputusan selalu memiliki orientasi tertentu dan selalu berusaha memanfaatkan setiap fenomena sosial, ekonomi, dan politik untuk

memuaskan kepentingan pribadi aktor (Turner, 2012: 293). Oleh karena itu, perumusan kebijakan publik sebenarnya menjadi arena bagi para aktor untuk memainkan perannya dalam mengartikulasikan kepentingannya masing-masing (Shapiro, 1996), yaitu memuaskan atau berusaha untuk memaksimalkan keuntungan atas preferensi masing-masing (Nugroho, 2012: 566).

Dominasi koalisi pemerintah daerah dengan kekuatan kekuasaannya dan PT.LTDC dengan kekuatan modalnya dalam perumusan kebijakan pembebaan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort telah menciptakan sebuah struktur melalui penetapan kebijakan pembebasan lahan yang mengakibatkan keberadaan masyarakat lokal yang tidak lagi dapat mengelola lahannya untuk aktivitas mata pencahariannya sebagai petani maupun sebagai lahan tempat tinggalnya. Sementara, pihak PT. LTDC yang mendapatkan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) mendapatkan peluang dalam memanfaatkan lahan tersebut untuk menjalankan kepentingan bisnis industri pariwisatanya, termasuk menyewakan lahan tersebut kepada perusahaan lain. Dengan demikian, kebijakan pembebasan lahan tersebut lahir sebagai sebuah struktur tindakan.

Keberadaan struktur bagi aktor kebijakan sangat dipengaruhi oleh kemampuannya dalam menyiasati

struktur tersebut, apakah menjadi pengekan atau pemberdayaan. Bagi aktor kebijakan yang mengalami pembatasan akan berupaya menyasiasi agar struktur yang ada tidak lagi memberi kekangan pada dirinya, dan akan berusaha agar struktur tersebut justru memberdayakannya (Haryanto, 2009). Koalisi pemerintah daerah dengan swasta pemilik modal untuk melakukan pembebasan lahan dari penguasaan masyarakat merupakan mekanisme lain yang dimainkan aktor dalam mengartikulasikan kepentingannya dalam proses perumusan kebijakan. Dalam perumusan kebijakan, konsep koalisi memberikan perhatian pada bagaimana kebijakan muncul dari kesalinghubungan (*interplay*) antara orang dan organisasi dan memberikan gambaran yang lebih informal tentang bagaimana kebijakan “riil” dilaksanakan dalam kondisi yang mendesak (Parson, 2011:187).

Semakin banyak unsur aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan akan semakin memperbesar koalisi aktor kebijakannya (Sabatier, 1993), Namun, semakin banyak koalisi aktornya, tidak menjamin kemudahan perumusan kebijakan, bahkan justru dapat mengancam proses perumusan kebijakan. Kondisi koalisi yang “tidak terkendali” besar kemungkinan terjadi dalam arena perumusan kebijakan yang dimainkan banyak aktor dengan beragam kepentingan dan keyakinan politik, sehingga membutuhkan kehadiran sang penengah, yang

independent dan memiliki otoritas membuat keputusan kebijakan sebagai *policy brokers* (Suwitri: 2011: 7).

B. Dasar Pembentukan Koalisi Aktor Politik Lokal

Koalisi aktor dalam perumusan kebijakan merupakan bentuk relasi sosial antara aktor yang saling memiliki ketergantungan dalam memperjuangkan kepentingan. Koalisi ini terbentuk dalam rangka mewujudkan opini elit untuk memperkuat dukungan aktor terhadap kepentingan yang diperjuangkan. Sedangkan Walter, Kickert, Klijn, dan Joop (Yakin dkk, 2012: 4) memaknai koalisi aktor ini sebagai jaringan aktor yang digambarkan dalam beberapa kategori, yaitu sebagai aktor-aktor *linkages* di antara aktor-aktor, dan *boundary* (Carlsson, 2000 : 505). Menurut Sabatier (1993), koalisi aktor ini merupakan sekelompok pengambil kebijakan dalam sub-sistem kebijakan yang tergabung dalam *advocacy coalition*, terdiri dari pelaku-pelaku dari sejumlah institusi swasta dan pemerintah dalam semua level organisasi pemerintah yang berhubungan atas dasar kepercayaan dan saling ketergantungan sumberdaya dalam rangka pencapaian tujuan (Howlett dan Ramesh, 1995 :125).

Dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata Mandalika Resort, terbentuknya koalisi aktor diperankan pihak pemerintah daerah dan PT. LTDC berdasarkan

keyakinan yang sama, bahwa penguasaan lahan oleh masyarakat dianggap sebagai masalah untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, sehingga perlu kebijakan pembebasan lahannya. Adanya kesamaan keyakinan kebijakan dalam pandangan (*core of belief system*) yang mendasari koalisi aktor dan saling ketergantungan sumber daya yang dimiliki (Parsons, 2005: 198), membuat pemerintah daerah lebih memilih berkoalisi dengan PT. LTDC daripada berkoalisi dengan masyarakat pemilik lahan yang berbeda keyakinan kebijakannya. Meskipun sifat koalisinya vertikal, namun struktur koalisinya sangat kuat, sehingga kehadiran partisan kebijakan yang diperankan DPRD dan Universitas Mataram tidak dapat merubah keyakinan kebijakannya. Namun, keberadaan koalisi aktor Pemda dan PT. LTDC tidak mampu memecahkan stagnasi perkembangan pariwisata Mandalika Resort, sehingga kondisi ini bertolak belakang dengan hasil penelitian Ricci dan Baguian (2015) yang mengungkapkan bahwa interaksi vertika yang diwadahi dalam bentuk koalisi antar aktor pemerintah dan non-pemerintah lebih memahami dan mengatasi permasalahan di daerah.

Koalisi aktornya dibangun atas adanya keyakinan yang sama bahwa pembebasan lahan merupakan kebijakan yang rasional untuk mengatasi hambatan pengembangan kawasan Mandalika Resort akibat penguasaan lahan oleh masyarakat, serta saling ketergantungan sumberdaya masing-masing aktor,

semakin memperkuat koalisi aktor tersebut. Di satu sisi, pemerintah daerah bergantung kepada modal yang dimiliki PT. LTDC untuk membangun kawasan Mandalika Resort bagi kepentingan pembangunan ekonomi dan keuangan daerah. Sementara, PT. LTDC tergantung pada kekuasaan pemerintah daerah untuk menjalankan aktivitas bisnisnya. Realitas ini memperkuat penelitian Suwitri (2011), bahwa koalisi aktor yang dibangun berdasarkan *core belief* menjadikan koalisi aktor tersebut sangat kuat. Tidak adanya koalisi aktor lain untuk menghadapi kekuatan koalisi aktor dominan ini membuatnya semakin kuat dalam mengendalikan proses perumusan kebijakan, dan partisan-partisan di luar koalisinya tidak mampu mempengaruhi keputusan kebijakannya (Sabatier, 1997).

Terbentuk koalisi aktor yang kuat antara pemerintah daerah dan PT. LTDC sebagai aktor dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan dari penguasaan masyarakat lokal, merupakan implikasi dari *core belief* kedua kelompok aktor tersebut yang memiliki kesamaan persepsi bahwa penguasaan masyarakat dan keterbatasan dana merupakan kendala dalam pengembangan kawasan pariwisata, sehingga memperkuat hasil penelitian Suwitri (2011), bahwa kesamaan keyakinan kebijakan dan saling ketergantungan sumberdaya aktor akan memperkuat koalisi aktor tersebut.

Adanya kesamaan pandangan (*core belief of system*) antara pemerintah daerah dan PT.LTDC bahwa pembebasan lahan merupakan cara yang paling rasional untuk mengembangkan kawasan pariwisata Mandalika Resort dan saling memiliki ketergantungan sumberdaya, di mana pemerintah daerah membutuhkan dukungan dana dari pemilik modal untuk menjalankan fungsinya, dan pihak PT. LTDC juga membutuhkan dukungan kekuasaan untuk memupuk modalnya, membuat pilihan kebijakan yang diputuskan Pemerintah Daerah selaku penentu final kebijakan (Darwin, 2002), lebih berpihak kepada kepentingan bisnis industri pariwisata yang diserahkan kepada PT. LTDC, meskipun dampaknya melakukan proses marginalisasi terhadap keberadaan masyarakat lokal.

Dampak dari perilaku koalisi aktor dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort tersebut bertolak belakang dengan hasil penelitian Biaggio (2015) yang mengungkapkan bahwa penciptaan jaringan aktor politik lokal sebagai salah satu upaya yang paling berhasil untuk regionalisasi suatu masalah masyarakat. Namun menerima hasil penelitian Belletti dkk (2015), bahwa perbedaan kepentingan dan pemahaman antaraktor tentang isu kebijakan sering menimbulkan *trade-off* untuk mencapai tujuan.

Dalam negara demokratis, perspektif perumusan kebijakan sebagai arena pertukaran sumberdaya aktor

untuk memperjuangkan kepentingannya (Renn, 1992), tentu tidak bisa dijadikan landasan bagi para aktor dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort, karena implikasinya hanya akan membuat para aktor memikirkan kepentingan dan mengabaikan kepentingan publik dalam mempertimbangkan pilihan-pilihan kebijakannya (Iswara, 2013). Struktur-struktur yang terbentuk melalui perumusan kebijakan yang bersifat dualitas, semestinya harus berlaku secara adil bagi seluruh *stakeholder* kebijakan untuk melakukan tindakan sesuai dengan kapasitas masing-masing, bukan justru diskriminatif, di mana, pada satu sisi membatasi aktivitas masyarakat (*constraining*), sementara di sisi lain memberikan kebebasan bertindak (*enabling*) bagi swasta (Giddens, 1991).

Dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort, tingginya ketergantungan pendanaan pemerintah daerah terhadap modal PT. LTDC untuk membangun kawasan tersebut, membuat semakin dominannya kekuasaan aktor swasta dalam mengendalikan dan mengarahkan pilihan kebijakan pembebasan lahan yang ditetapkan pemerintah. Dalam perspektif ekonomi politik (Staniland, 2003), kondisi ini hanya akan menciptakan peluang terjadinya kapitalisasi kebijakan yang menguntungkan pihak PT. LTDC dan merugikan masyarakat. Sedangkan menurut Sabatier

(Suwitri, 2011), semakin sama tingkat keyakinan kebijakan dan saling ketergantungan sumberdaya untuk mengartikulasikan kepentingan dapat mempermudah terbentuknya koalisi aktor dalam perumusan kebijakan.

Keterlibatan pemerintah daerah dengan menggandeng PT. LTDC dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata 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 tatanam 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.

Adanya pembatasan peran dan fungsi masyarakat sebagai stakeholder kebijakan oleh negara dalam proses perumusan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah, sehingga mereka melakukan penentangan

terhadap ketetapan kebijakan tersebut membuktikan bahwa negara memang bukan memposisikan diri sebagai asosiasi yang berfungsi memelihara ketertiban dalam masyarakat (Budiardjo, 1981: 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 (Henslin, 1996: 267).

Ketergantungan negara terhadap modal swasta juga merupakan sisi lain yang dapat menjauhkan peran negara untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat dalam kebijakan-kebijakannya (Grindle, 1991). Ketika aktor perumusan kebijakan publik tidak lagi diperankan oleh negara atau dikendalikan kekuatan modal swasta, secara perlahan akan mematikan demokrasi. Negara tidak lagi sebagai aktor yang berdiri di belakang kepentingan masyarakat, melainkan sebagai pelaksana dari kebijakan yang dikendalikan swasta (Gramsci, 1999). Dalam proses perumusan kebijakan publik, kepentingan siapa yang disingkirkan atau dimenangkan bergantung pada kekuatan siapa yang mengendalikan perumusan kebijakan publik tersebut, sehingga proses perumusan kebijakan publik dalam faktanya tidak berjalan linear dengan teori-teori perumusan kebijakan publik itu sendiri (Soe'aidy, 2008).

Pernyataan teori di atas semakin tidak terbantahkan ketika dihubungkan dengan lahirnya kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan pariwisata Mandalika Resort yang dimaksudkan untuk memfasilitasi kepentingan aktivitas bisnis PT. LTDC. Muatan kepentingan ini membuat perumusan kebijakan tidak hadir sebagai proses ideal untuk mencari pilihan alternatif kebijakan publik yang terbaik, melainkan untuk mewadahi pesanan kebijakan yang sudah dipersiapkan sebelumnya, sehingga perumusan kebijakan tersebut berjalan secara elitis dengan model *Garbage Can* (Kingdon, 2003).

Semestinya, pertimbangan dalam penentuan pilihan kebijakan, rasionalitas tidak hanya diukur secara ekonomi, tetapi juga harus mempertimbangkan nilai sosial dan budaya masyarakat. Apalagi dalam pengembangan sektor pariwisata, rasionalitas dengan indikator ekonomi (untung-rugi), tentu tidak dapat berlaku sepenuhnya sebagai pertimbangan dalam perumusan kebijakan publik, tetapi juga nilai politik dan sosial masyarakat (Jordan dan Turnpenny, 2015). Oleh karena itu, meskipun terjadi koalisi antara unsur pemerintah dan swasta dalam perumusan kebijakan, semestinya pemerintah tetap sebagai pengendali kebijakan dan mengutamakan nilai-nilai kepentingan masyarakat sebagai pertimbangan pilihan kebijakan (Darwin, 2002).

Pandangan teori “pilihan rasional”, tentang terciptanya hubungan yang saling menguntungkan (simbiosis mutualisme) antara aktor perumusan kebijakan dengan masyarakat selaku penerima dampak kebijakan (Tunner, 2012), ternyata dalam faktanya membuktikan bahwa perjuangan kepentingan pribadi para aktor perumusan kebijakan tersebut jarang bersinggungan dengan kepentingan masyarakat yang diwakilinya. Dominannya orientasi ekonomi atau bisnis dalam perumusan kebijakan yang melibatkan koalisi aktor antara pemerintah dan swasta dapat memberikan peluang terjadinya kapitalisasi kebijakan yang dapat menimbulkan marginalisasi masyarakat (Karim, 2008).

Jika berbagai kelompok masyarakat sipil tidak terlibat secara aktif memperjuangkan hak-hak politiknya dalam menghadapi dominasi koalisi aktor pemerintah dan swasta, perubahan struktur kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ke arah yang demokratis, yang diformulasikan melalui kebijakan desentralisasi, hanya akan memberikan peluang bagi dominasi elit-elit kekuasaan lokal untuk unjuk kekuasaannya dalam mengendalikan kebijakan daerah (Muhammed dan Inoue, 2014). Selain itu kebijakan desentralisasi yang telah memperkuat peran aktor di tingkat lokal sebagai pengendali perumusan kebijakan, hanya menguntungkan para elit kekuasaan dan pengusaha di tingkat lokal (Sjahrir dkk, 2014)

Menurut Sabatier (1993: 98), dominasi kekuatan koalisi aktor pemerintah dan swasta dalam perumusan kebijakan akan tetap semakin kuat dan elitis, jika tidak diimbangi dengan kekuatan koalisi aktor masyarakat sipil sebagai penyeimbang atau pengontrol. Oleh karena itu, pilihan terhadap nilai-nilai tertentu sebelum kebijakan diputuskan melalui perspektif elite lebih sering muncul daripada nilai-nilai tertentu yang dikehendaki oleh publik sebagai pemangku kedaulatan, sehingga yang terjadi, kebijakan-kebijakan publik yang tidak sensitif “publik” (Heclo, 1978). Pilihan-pilihan itu semua berdasarkan pada pilihan-pilihan rasional elite yang seringkali bertentangan dengan pilihan-pilihan nilai kebutuhan dan keinginan publik (Nugroho, 2012).

Paradoks kebijakan publik, yang mempertentangkan kebutuhan akan demokratisasi dan kepentingan birokrasi, menjadi catatan buruk desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini diperkuat dengan hasil penelitian Were (2013), bahwa kebijakan desentralisasi telah memposisikan para politisi dan birokrat lebih memiliki kekuasaan yang lebih dominan dibandingkan dengan *stakeholder* kebijakan lainnya, sehingga membuat proses perumusan kebijakan tidak berjalan secara adil dan transparan. Pilihan-pilihan rasional seringkali hanya mencerminkan kepentingan pribadi dan golongan, tanpa diimbangi dengan memasukkan kepentingan masyarakat karena dianggap sebagai bentuk inefisiensi (Turner, 2012). Perumusan

kebijakan akhirnya hanya menjadi ajang pertukaran sumberdaya aktor-aktor dominan dalam rangka membentuk suatu struktur yang dapat memfasilitasi perjuangan kepentingannya (Renn, 1993).

Akhirnya, keberadaan kebijakan publik, sebagaimana perspektif teori elit, dipandang sebagai nilai-nilai dan pilihan-pilihan dari elite yang memerintah (Mills dalam Marijan, 2010). Argumentasi pokok dari teori “elite” ini adalah bukan rakyat yang menentukan kebijakan publik melalui tuntutan-tuntutan dan tindakan mereka, tetapi elite yang memerintah dan dilaksanakan pejabat-pejabat dan badan-badan pemerintah (Iswara, 2013). Perspektif teori “elite” ini sejalan dengan pandangan teori “kekuasaan negara” dari Marx, bahwa negara tidak mengabdikan kepada kepentingan seluruh masyarakat, melainkan hanya melayani kepentingan kelas-kelas sosial tertentu, sehingga menjadi alat kelas dominan untuk memperjuangkan dan mempertahankan kedudukannya (Routledge dan Paul, 1983: 112), atau negara merupakan ekspresi politik dari kelas dominan (Magnis-Suseno, 1987: 259).

Bertolak dari perspektif teori “elite” dan “kekuasaan negara” Marx di atas, bahwa keberadaan negara (pemerintah daerah) dalam perumusan kebijakan tidak seperti yang digambarkan Hegel (dalam Gramsci, 1999: 24), yaitu negara sebagai institusi yang paling paham akan kehendak rakyat, karena negara secara

obyektif mengungkapkan apa yang bagi rakyat hanya ada secara subjektif. Atau menurut Carnoy (Gramsci, 1999: 105), negara sebagai representasi dari kolektivitas sosial yang berdiri di atas kepentingan tertentu kelas-kelas dan menjamin bahwa persaingan antara individu dan kelompok terpelihara secara teratur, ketika kepentingan seluruh kolektivitas sosial dilindungi negara.

Dalam konteks perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort yang keputusan kebijakannya mendapatkan penentangan dari masyarakat, keberadaan negara sebagaimana digambarkan Lenin (Gramsci, 1999: 107), bukan perwujudan dari tidak terdamaikannya pertentangan kelas, justru sebaliknya. Keberadaan negara dengan instrumen kebijakannya justru telah memicu pertentangan antarkelas. Dalam konteks perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, kelas dapat dimaknai sebagai kelompok-kelompok kepentingan yang terdiri dari pengusaha dan masyarakat pemilik lahan yang memiliki posisi sama sebagai aktor kebijakan (Caporaso dan Levine, 1992: 145).

Perumusan kebijakan yang penuh dengan perspektif konflik aktor yang berbeda keyakinan dan kepentingan dalam subsistem kebijakan akan menghasilkan kebijakan yang ditentukan oleh konstelasi kekuatan dan kuatnya sumber kepentingan daripada aktor yang terlibat dan proses penyesuaian masing-

masingpartisan (Soe'aidy dan Wardiyanto, 2003). Dalam kondisi ini, hal pertama yang dilakukan kelompok pro perubahan adalah bergabung menjadi koalisi advokasi. Pertukaran kekuatan dan kekuasaan dengan timbal balik langsung adalah orientasi aktor dalam lingkaran koalisi. Sementara subsistem kebijakan sering terdiri atas banyak koalisi yang kemudian bersaing untuk mendominasi dalam domain kebijakan masing-masing (Sabatier dan Jenkins, 1988: 71). Kondisi ini membuat munculnya konflik menjadi sulit dihindarkan, sehingga terbentuklah koalisi advokasi berdasarkan beberapa keyakinan bersama tentang isu atau masalah tertentu. Koalisi ini adalah salah satu cara agar dinamika kelompok dan koalisi dapat bekerja untuk mengalahkan kekuatan kepentingan dominan (Suwitri, 2011).

Kekuatan jumlah koalisi ini menjadi kekuatan tandingan melawan elit yang paling kuat (Hoppe dan Peterse, 1993: 98). Keberhasilan koalisi aktor yang terlibat sebagai peserta kebijakan bergantung pada kemampuan mereka menerjemahkan keyakinan inti kebijakan mereka ke dalam kebijakan yang sebenarnya (Weible dan Sabatier, 2007: 128). Untuk meningkatkan peluang keberhasilan, peserta kebijakan mencari sekutu dengan keyakinan inti kebijakan yang sama dan mengkoordinasikan tindakan mereka dengan sekutu-sekutunya dalam koalisi advokasi dan bekerjasama untuk menerjemahkan keyakinan mereka kedalam kebijakan (Sabatier, 1993).

Dalam subsistem kebijakan yang kompetitif, perselisihan antarkoalisi advokasi sering meningkat menjadi konflik politik yang intens (Sabatier, 1993). *Core belief* masing-masing koalisi advokasi menyebabkan kuatnya konflik antarkoalisi advokasi (Suwitri, 2011). Munculnya perspektif konflik dalam perumusan kebijakan menurut perspektif *realistic conflict theory* (Sherif dalam Ansori, 2005:6), karena terdapat kompetisi kepentingan yang berbeda dari masing-masing kelompok koalisi advokasi aktor, yang dapat menguntungkan dan merugikan kelompok tertentu. Akibatnya, menurut *social dominance theory* (Ansori, 2005), masing-masing koalisi advokasi aktor memperjuangkan keputusan kebijakan yang menguntungkan bagi dirinya. Sedangkan menurut teori “ketergantungan negatif dan kebutuhan dasar” dari Morton Deutsch (Rasyid, 2011:566), terjadinya konflik kepentingan dalam perumusan kebijakan, akan memiliki dua dimensi, yaitu kooperatif dan kompetitif sekaligus. Konflik dengan kadar kompetisi yang sangat tinggi cenderung menjadi destruktif, sedangkan konflik dengan iklim yang kooperatif yang tinggi cenderung menjadi konstruktif, maka harus diupayakan pertama kali adalah menciptakan suasana atau kondisi yang memungkinkan pihak-pihak yang berkonflik untuk saling memenuhi kebutuhan-kebutuhannya secara konstruktif.

C. Konfigurasi Koalisi Aktor Politik Lokal

Koalisi aktor dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort yang berbentuk vertikal dan tunggal, karena dibangun dari unsur pemerintah provinsi, pemerintah daerah, dan PT. LTDC sebagai BUMD provinsi, membuat struktur koalisi aktornya menjadi sangat dominan dalam memperjuangkan kepentingan pembebasan lahan menghadapi masyarakat selaku penguasa lahan kawasan Mandalika Resort sebagai tempat tinggal dan sumber perekonomiannya sebagai petani, sehingga struktur koalisi aktor secara vertikal akhirnya menjadi sangat kuat (Ricci dan Baguian, 2015).

Perubahan struktur kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dibarengi dengan desentralisasi pengelolaan sektor pariwisata, memang telah memberikan angin segar bagi masyarakat lokal untuk tampil sebagai pemain utama dalam panggung politik lokal dalam rangka menentukan kebijakan pembangunan daerahnya (Nordholt dkk, 2009). Namun, idealisme tersebut akan menjadi sirna ketika aktor-aktor yang memainkan peran sebagai penentu arah kebijakan di tingkat lokal hanya dikendalikan elit-elit penguasa dan pengusaha (Sjahrir dkk, 2014). Munculnya penolakan masyarakat terhadap kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan

kawasan Mandalika Resort akibat perilaku koalisi aktor perumusan kebijakannya yang dikendalikan pemerintah daerah dan perusahaan daerah, yang tidak mempersepsikan perumusan kebijakan sebagai arena untuk mengartikulasikan kepentingan publik, membuat keputusan kebijakan yang dihasilkan menjadi tidak solutif untuk menyelesaikan masalah publik.

Kebijakan publik sebagai bentuk instrumen pemerintah untuk mengintervensi kehidupan publik dalam rangka memecahkan masalah dan memenuhi tuntutan kepentingan publik (Kraft dan Furlong, 2004: 4), dalam konteks kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, justru menjadi penyebab terjadinya masalah publik. Dalam perspektif manajemen publik, terjadinya masalah terkait dengan suatu keputusan kebijakan, menjadi indikator rendahnya kinerja perumusan kebijakan publik. Konteks ini menjelaskan bahwa perumusan kebijakan harus dilakukan secara sistematis, integratif, dan analisis komprehensif terhadap seluruh aspek yang kemungkinan mempengaruhi atau dipengaruhi dengan suatu alternatif keputusan kebijakan yang dipilih (Howlet dan Ramesh, 1995).

Dalam pengembangan kawasan pariwisata, berbagai informasi tentang peluang, tantangan, kekuatan, dan hambatan yang melatarbelakangi munculnya isu kebijakannya, harus menjadi pertimbangan dalam proses perumusan kebijakan pembebasan lahannya.

Hal ini mengacu pada kapasitas sebagai alat perumusan kebijakan membutuhkan suatu analisis berbagai kriteria, analisis biaya dan manfaat, kajian teoritis, dan mempertimbangkan kemungkinan dampak atau efek yang ditimbulkan dari setiap alternatif pilihan kebijakannya, baik dari aspek nilai ekonomi, politik, dan nilai-nilai sosial (Jordan dan Turnpenny (2015).

Dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort yang mendapatkan penolakan masyarakat, tidak terlibatnya masyarakat sebagai aktor perumusan kebijakan untuk mengkonstruksi harapan dan pilihannya (SPI NTB, 2014), dan menganggap kebijakan pembebasan lahan tersebut merugikan kepentingannya (Lombok Post, 11 Desember 2013), menjelaskan tentang pentingnya keterlibatan para *stakeholder* dalam proses perumusan kebijakan. Keterlibatan multi aktor merupakan upaya untuk memperluas informasi sebagai basis pengetahuan mengenai pilihan-pilihan kebijakan yang terbaik (Jordan dan Turnpenny, 2015).

Perumusan kebijakan publik sebagai upaya untuk mencari pilihan alternatif kebijakan terbaik untuk mengatasi suatu masalah publik, membutuhkan penilaian secara partisipatif (Jordan dan Turnpenny, 2015), sehingga rangkaian tahapan proses perumusan kebijakan tersebut harus melibatkan *stakeholder* kebijakan itu sendiri (Gosling, 2004: 74-76). 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, akan melahirkan keputusan kebijakan yang kurang lestari, sehingga rentan terhadap terjadinya aksi penolakan dari masyarakat (Azhar, 2013), karena keputusan kebijakannya tidak dibangun berlandaskan nilai-nilai kepentingan masyarakat, melainkan pesanan dari kelompok-kelompok kepentingan tertentu (Kingdon, 2003).

Struktur koalisi aktor yang hanya dibangun dari unsur pemerintah daerah dan perusahaan daerah telah membuat keterlibatan peran para *stakeholder* dalam mengonstruksi harapan dan pilihan-pilihannya menjadi terbatas, sehingga menyebabkan kriteria dan pertimbangan dalam setiap pilihan kebijakannya hanya berlandaskan pada nilai keuntungan ekonomi dan bisnis. Akibatnya, kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut tidak efektif untuk mengatasi masalah stagnasi kemajuan pariwisata daerah yang diharapkan menjadi pendulang sumber perekonomian daerah.

Perilaku koalisi aktor dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan kawasan Mandalika Resort semakin meyakinkan pandangan Anderson, bahwa bentuk interaksi aktor dalam memperjuangkan kepentingannya dilakukan dengan cara melakukan tawar-menawar

(*bergaining*), perjanjian (*negotiating*), dan kompromi (*compromising*) terhadap persaingan tuntutan-tuntutan dari kelompok-kelompok yang berpengaruh (Islamy, 2009: 44) melalui mekanisme pertukaran sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu (Renns, 1993). Interaksi aktif antaraktor dapat mempengaruhi pergeseran kepentingan publik yang semestinya diperjuangkan dalam perumusan kebijakan publik (Prasetyo, 2011).

D. Rekonfigurasi Koalisi Aktor Politik Lokal

Seiring dengan adanya reformasi sistem kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, dari sentralistik ke desentralisasi, keberadaan kelompok masyarakat lokal tidak lagi diposisikan sebagai penonton dalam pentas politik maupun administrasi sistem pemerintahan lokal. Dalam kehidupan pemerintahan yang demokratis, keberadaan kelompok warga negara sebagai masyarakat sipil, yang terdiri dari lembaga swadaya masyarakat, partai politik, perguruan tinggi, media, dan kelompok-kelompok profesi lainnya (LAN, 2000: 6), memiliki kesempatan yang lebih luas untuk berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi, dengan aturan formal maupun tidak formal, dalam mementaskan perannya dalam memberikan masukan atau menyalurkan aspirasinya dalam rangka mempengaruhi berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan (Nordholt, 2009). Selanjutnya, menurut 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 (Suharto, 2005: 108). 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).

Dalam iklim pemerintahan yang demokratis, perumusan kebijakan publik di daerah harus memberikan akses seluas-luasnya bagi seluruh *stakeholder* kebijakan, baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat untuk terlibat dalam memberikan preferensi kebijakan berdasarkan kepentingannya (Saifudin, 2009: 17), sehingga memungkinkan kajian terhadap berbagai aspek dan kepentingan terkait dengan keputusan kebijakan yang ditetapkan semakin holistik, terlebih lagi dalam konteks pengembangan pariwisata daerah (Damanik dan Weber, 2006). Meskipun pariwisata dianggap sebagai industri, tidak cukup kajiannya hanya melihat kepentingan aspek ekonomi semata dan melibatkan sektor swasta, tetapi harus memperhatikan aspek sosial dan melibatkan masyarakat lokal (Nunkoo dan Smith, 2013).

Kajian terhadap seluruh aspek dan keterlibatan seluruh kelompok kepentingan (*stakeholder*) dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan pariwisata daerah menjadi hal penting, mengingat perumusan kebijakan merupakan proses politik yang sangat kompleks dan analitis, karena melibatkan banyak kekuatan yang dapat mempengaruhi keputusan kebijakan tersebut (Lindblom, 1986). Keterlibatan banyak kekuatan dengan beragam keyakinan politik dan kepentingan dalam perumusan kebijakan publik merupakan faktor kunci yang dijadikan dasar untuk menjelaskan mengapa seringkali terjadi gesekan dan alotnya proses perumusan kebijakan publik (Madani, 2011: 20). Interaksi aktif antaraktor dapat mempengaruhi pergeseran kepentingan publik dalam proses perumusan kebijakan publik dari *individualistic* mengarah ke *unitaristic* (Prasetyo, 2011). Di samping itu, intensitas interaksi antaraktor untuk saling memahami orientasi dan kepentingan masing-masing dapat mempengaruhi kualitas kebijakan (Ricci dkk, 2015). Hal ini disebabkan karena formulasi kebijakan tersebut merupakan hasil negosiasi dari antaraktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan (Anderson, 1984)

Perumusan kebijakan publik, baik secara politik maupun administratif, memiliki peran penting dalam mempengaruhi kinerja kebijakan (Hamka dan Burhanudin, 2013), karena aktivitas aktor-aktor

yang terlibat dalam proses ini tidak hanya mengkaji tentang apa yang mau dilakukan, tetapi juga bagaimana melakukan suatu tindakan untuk menyelesaikan masalah atau memenuhi kepentingan publik (Dill dalam Islamy, 2009: 23). Oleh karena itu, untuk mengetahui apa yang mau dilakukan dan bagaimana melakukan tindakan sebagai bentuk kebijakan, proses perumusan kebijakan publik tidak berangkat dari ruang yang kosong (Parson, 2005: 89). Artinya, proses perumusan kebijakan harus bertolak dari pengenalan terhadap isu kebijakan, dan tindaklanjuti dengan tahapan-tahapan proses perumusan kebijakan secara sistematis. Dapat dibayangkan kinerja suatu kebijakan publik, jika pada tahap proses perumusan kebijakan dilakukan secara model *garbage can* (Nugroho, 2012: 576), akan melahirkan kebijakan yang bukan untuk menyelesaikan masalah, tetapi justru kehadiran kebijakan tersebut menjadi pemicu terjadinya masalah pulik (Subarsono, 2016).

Bertolak dari rendahnya kinerja perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, karena mendapatkan penolakan masyarakat, seiring terjadinya pergeseran ilmu administrasi publik ke arah yang lebih demokratis, dibutuhkan model proses perumusan kebijakan publik yang menghargai nilai-nilai demokrasi. Model perumusan kebijakan ini dapat dijumpai dengan model *deliberatif*, yang memungkinkan para *stakeholder* dapat terlibat aktif sebagai aktor perumusan kebijakan

dalam rangka mendialogkan berbagai informasi dan hasil penilaian publik terhadap berbagai pilihan kebijakan untuk mengatasi masalah publik.

Dalam pandangan model *deliberatif*, setiap kebijakan publik yang ditetapkan pemerintah harus merupakan pilihan untuk menjembatani kepentingan publik. Model ini merupakan konsep perumusan kebijakan publik yang paling demokratis karena memberi ruang kepada publik untuk mengkontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum mengambil keputusan untuk menetapkan pilihan terhadap alternatif kebijakan yang tersedia. Signifikansi model ini mengacu pada keberadaan pemerintah sebagai penentu kebijakan yang muncul dari kontrak sosial di antara individu-individu sebagai warga negara (Marzali, 2012: 4).

Model *deliberatif* lahir untuk memastikan bahwa kebijakan publik merupakan pilihan keputusan publik, sehingga proses formulasi kebijakan melibatkan masyarakat luas. Oleh karena itu, model *deliberatif* dalam proses perumusan kebijakan ini juga disebut musyawarah, jejaring, kolaboratif, argumentatif, dan *discursive* (Nugroho, 2012: 572). Model ini menempatkan masyarakat sebagai aktor kebijakan yang harus menemukan sendiri keputusan kebijakan untuk kepentingannya sendiri. Kalaupun ada peran pemerintah, tetapi sebagai legislator daripada kehendak publik (Darwin, 2002). Begitu juga dengan para analis kebijakan, po-

sisi mereka sebagai prosesor proses dialog publik agar menghasilkan keputusan publik sebagai kebijakan publik (Dunn, 2000).

Dalam konteks pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata daerah, berdasarkan perspektif model *deliberatif*, partisipasi atau keterlibatan masyarakat lokal untuk mendialogkan pilihan dan harapannya sejak perumusan kebijakan sampai pembagian hasilnya, merupakan hal yang mutlak, sehingga harus ditegaskan dalam kebijakannya (Gelgel, 2009: 54). Tindakan pemerintah yang memosisikan masyarakat sebagai pemain kunci dalam proses kebijakan kepariwisataan sangat logis, karena sesungguhnya merekalah yang akan menyediakan sebagian besar atraksi sekaligus menentukan kualitas produk wisata, termasuk keamanan dan kenyamanan wisatawan. Di samping itu, masyarakat lokal merupakan “pemilik” langsung atraksi wisata yang dikunjungi sekaligus dikonsumsi wisatawan dan pelaku wisata lainnya (Damanik dan Weber, 2006: 23).

Urgensi model perumusan kebijakan *deliberatif* tersebut juga mengacu pada hasil penelitian Mohammed and Inoue (2014) yang mengungkapkan bahwa kebijakan strategis pariwisata dengan inisiatif yang muncul dari atas yang menekankan dimensi lingkungan telah menimbulkan kerugian bagi keseimbangan sosial dan dimensi ekonomi di tingkat lokal. Semestinya, menurut

Delgado dan Lopez (2012), setiap inisiatif yang bertujuan untuk membangun pariwisata dalam konteks sekarang harus mempertimbangkan aspek keberlanjutan dalam setiap jenis pariwisata yang diinginkan. Menurut Nunkoo dan Smith (2013), selain memperhatikan aspek keberlanjutan, kebijakan kepariwisataan harus memberikan akses secara transparan kepada masyarakat sebagai bagian dari *stakeholder*.

Formulasi kebijakan kepariwisataan harus mempertimbangkan jaringan potensial bukan kebijakan terfragmentasi, karena kebijakan pariwisata tidak bisa dipahami dengan menjumlahkan tema-tema kebijakan sederhana, tetapi harus melalui pengkajian secara holistik untuk memahami konsekuensi-konsekuensi yang tidak diinginkan (Biaggio, 2015), sehingga dapat melahirkan suatu keputusan kebijakan yang baik, yang dapat memberikan keuntungan bagi seluruh *stakeholder* kebijakan (Nunkoo dan Smith, 2013). Dalam konteks inilah, kehadiran perumusan kebijakan model *deliberatif* dapat menjadi solusi untuk peningkatan kinerja koalisi aktor dalam perumusan kebijakan.

Untuk kepentingan praktis proses perumusan kebijakan model *deliberatif*, yang memberikan ruang partisipasi bagi publik atau *stakeholder* kebijakan, perumusan kebijakan dapat dilakukan dengan urutan proses sebagai berikut.

1) Isu Kebijakan.

Isu kebijakan dapat berupa masalah dan/ atau kebutuhan masyarakat dan/ atau negara, yang bersifat mendasar, mempunyai lingkup cakupan yang besar, dan memerlukan intervensi pemerintah.

2) Penyiapan Kebijakan

Penyiapan kebijakan untuk merespons isu kebijakan ini diawali dengan pembentukan tim perumus kebijakan yang terdiri dari pejabat birokrasi terkait dan ahli kebijakan publik.

3) Prakebijakan

Prakebijakan ini merupakan kegiatan untuk merumuskan draf nol kebijakan. Artinya bahwa naskah kebijakan tersebut masih bersifat umum.

4) Proses Publik

Proses Publik merupakan proses untuk melakukan kajian atau verifikasi terhadap draf nol kebijakan yang sudah disusun. Kegiatan ini dilakukan dengan cara mendiskusikannya bersama forum publik.

5) Rumusan Kebijakan

Penyusunan pasal-pasal kebijakan dikerjakan oleh tim perumus dan didiskusikan dan diverifikasi melalui forum FGD (*Focus Group Discussion*) yang

melibatkan dinas/ instansi terkait, pakar kebijakan, dan pakar dari permasalahan yang akan diatur.

6) Penetapan Kebijakan

Hasil draf final rumusan kebijakan tersebut kemudian disahkan oleh pejabat berwenang (eksekutif atau legislatif), atau jika dalam bentuk kebijakan undang-undang, dibawa ke proses legislasi, yang secara perundang-undangan telah diatur dalam UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Namun, sebelum pengesahana, sebagaimana penjelasan pasal 53, bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.

Perubahan sistem politik dari otoritarian ke arah yang lebih demokratis memang membawa konsekwensi terhadap perubahan struktur kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan (Nordholt dan Klinken, 2009: 9). Struktur baru yang terbentuk akibat sistem politik yang demokratis dapat memberikan peluang bagi pemberdayaan elit politik lokal sebagai pelaku kebijakan daerah (Safroni, 2012: 36). Keberadaan elit politik lokal ini akan tetap pada posisi memegang kekuasaan jika mereka mampu menyesuaikan diri dengan struktur yang baru tersebut. Oleh karena itu, mereka dituntut

mampu merumuskan strategi menyiasati struktur tersebut yang dapat dilakukan melalui upaya tindakan de-rutinasasi (Haryanto, 2009).

Di era otonomi daerah, daya dorong munculnya kebijakan daerah tidak harus karena adanya perintah dari peraturan perundang-undangan, tetapi juga dapat bersumber dari tuntutan kebutuhan masyarakat lokal, yang muaranya tentu adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat daerah (Ningsih, 2010: 170). Selama era otonomi daerah, beberapa landasan normatif otoritas daerah otonom dalam merumuskan kebijakan daerah sebagai berikut.

- 1) UU No. 22 Tahun 1999 yang mengalami penyempurnaan menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- 2) UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- 3) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2001 tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah;
- 4) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. PER/04/M.PAN/4/2007 Tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam perspektif *governance*, yang lahir sejalan dengan konsep-konsep dan terminologi demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi masyarakat, hak asasi manusia, dan pembangunan manusia secara berkelanjutan, ciri penyelenggaraan pemerintahan yang baik di daerah terlihat dari adanya partisipasi masyarakatnya, termasuk dalam pembuatan atau pun perubahan kebijakan publik dalam rangka pembangunan daerahnya (Thoaha, 2005). Hal yang sama juga dikemukakan Robert Acher (1994: 71), tata pemerintahan yang baik harus didukung oleh tiga komponen utama, yaitu negara yang kuat, pasar yang kompetitif, dan masyarakat sipil yang mandiri. Ketiga komponen ini akan selalu berinteraksi secara dialektis dalam masyarakat apabila dapat bekerja sesuai norma politik demokrasi-liberal, sehingga dengan sendirinya akan terbentuk tata pemerintahan yang baik.

Dalam proses kebijakan publik, keterlibatan multiaktor dari *stakeholder* merupakan ciri dari negara demokrasi yang hakiki. Beberapa keunggulan yang dimiliki dari kebijakan publik yang mengutamakan nilai-nilai demokrasi dalam wujud partisipasi adalah *pertama*, hasil-hasilnya akan memiliki basis legitimasi yang kuat. Sebab nilai demokrasi dalam kebijakan publik membuat elemen-elemen masyarakat akan merasa memiliki kebijakan tersebut. Kebijakan publik mampu mengakomodasi semua kepentingan dan preferensi

dalam masyarakat sehingga basis legitimasinya sangat kuat; *kedua*, lebih mudah diimplementasikan atau kemungkinan terjadinya resistensi dari masyarakat kecil. Hal ini disebabkan dukungan politik (*political support*) dari kebijakan yang diambil kuat (Femana, 2009: 37).

Keterlibatan multiaktor dalam perumusan kebijakan yang demokratis-partisipatif ini, kemungkinan terjadinya kompetisi kepentingan antaraktor semakin terbuka. Dalam perspektif kerangka koalisi advokasi, setiap aktor yang terlibat mempunyai motivasi rasional, namun dibatasi kemampuan kognitifnya yang tidak sempurna untuk memahami dunia yang kompleks (Sabatier dan Jenkins-Smith, 1992). Kendala kemampuan ini membuat individu memperkuat hubungannya dengan aktor lain sehingga membentuk sebuah koalisi dengan memperkuat kemampuannya (Suwitri, 2011). Berdasarkan kedudukan aktor, terdapat dua bentuk koalisi aktor dalam perumusan kebijakan, yaitu horizontal dan vertikal. Koalisi horizontal ini terjadi jika aktor-aktor yang terlibat di dalam suatu perumusan kebijakan memiliki tingkat kedudukan yang relatif sama. Koalisi advokasi vertikal ini terjadi jika aktor-aktor yang terlibat di dalam perumusan kebijakan memiliki tingkat kedudukan yang berbeda atau tidak sepadan (Kusnadi, 2000: 18).

Koalisi aktor dalam perumusan kebijakan pada dasarnya dapat muncul pada semua level kebijakan pemerintahan, baik pada pemerintah tingkat nasional,

regional, maupun lokal (Sabatier, 1993). Namun, pada perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort, koalisi aktornya terjadi antarlevel pemerintah daerah Provinsi dan pemerintah daerah kabupaten, sehingga bentuk koalisi aktornya adalah vertikal, yaitu koalisi aktor yang berlangsung secara tidak seimbang karena satu pihak mempunyai dominasi yang lebih kuat dibanding pihak lain, atau terjadi hubungan *patron-klien* (Kusnadi, 2000: 18), di mana PT. LTDC (selaku *Patron*) yang memberikan bantuan pembiayaan kepada pemerintah daerah (selaku *Klien*) dengan syarat membantu membebaskan lahan kawasan Mandalika Resort dari penguasaan masyarakat lokal sesuai dengan permintaan luas yang dibutuhkan PT. LTDC.

Selanjutnya, adanya kesamaan keyakinan dan saling ketergantungan sumberdaya di antara aktor dapat menjadikan koalisi aktor dalam perumusan kebijakan tersebut menjadi semakin kuat dan akan berupaya melakukan dominasi terhadap keberadaan dan peran aktor lain yang memiliki perbedaan keyakinan kebijakan (Weible dan Sabatier, 2007: 128. Dominasi aktor ini akan tetap terpelihara selama tidak ada koalisi aktor yang dibangun untuk menghadapi dominasi aktor tersebut sebagai pengontrol atau penyeimbang (Setiawan, 2009). Dengan demikian, untuk mencegah terjadinya dominasi aktor dalam perumusan kebijakan, maka

harus dibangun koalisi aktor untuk menghadapi aktor-aktor dominan tersebut (Sabatier, 1993).

Terbentuknya beberapa koalisi aktor dalam perumusan kebijakan, memang dapat mengakibatkan konflik kepentingan antaraktor menjadi tidak terhindarkan, karena menurut perspektif *realistic conflict theory* (RCT), adanya kepentingan yang berbeda dari masing-masing kelompok yang akan diperjuangkan, akan ada upaya dari satu kelompok untuk meraih keuntungan sebesar-besarnya dengan mengorbankan kelompok lainnya karena perebutan sumberdaya yang terbatas (Sherif dalam Ansori, 2005:6). Selanjutnya, dalam konteks perumusan kebijakan yang penuh dengan perspektif konflik kepentingan, koalisi advokasi aktor akan dihadapkan dengan kompetisi kepentingan dari advokasi aktor lainnya (Sabatier, 1993). Untuk mencegah konflik kepentingan antarkoalisi aktor yang dapat menyebabkan proses perumusan kebijakan menjadi alot dan memakan waktu yang lama, maka dibutuhkan kehadiran mediator atau *broker* kebijakan yang akan berusaha untuk menemukan kompromi yang masuk akal antara koalisi aktor yang terlibat dalam konflik kepentingan (Sabatier dan Jenkins, 1988: 181).

Keberadaan mediator kebijakan harus memiliki kapasitas dalam perumusan suatu kebijakan (Jordan dan Turnpenney, 2015), dan merupakan pihak yang *independent* dan memiliki kewenangan untuk membuat keputusan yang harus dipatuhi oleh koalisi-koalisi

advokasi aktor yang terlibat dalam konflik kepentingan yang terjadi dalam perumusan kebijakan tersebut (Suwitri, 2011). Dalam level kebijakan di tingkat lokal, mediator kebijakan ini dapat diperankan oleh lembaga-lembaga independent dan konsultan kebijakan sebagai golongan profesional. Penengah kebijakan ini juga harus meningkatkan perannya, dari bertindak kuratif menuju preventif. Artinya, dalam rangka menciptakan proses perumusan kebijakan yang dapat membangun hubungan yang lebih harmonis antarkoalisi aktor, kehadiran “sang penengah” kebijakan tidak mesti harus menunggu terjadi konflik kepentingan terlebih dahulu, akan tetapi harus hadir dalam setiap tahapan proses perumusan kebijakan sehingga konflik-konflik kepentingan yang muncul dalam setiap tahapan proses dapat diantisipasi.

Untuk mengurangi timbulnya konflik kepentingan yang dapat menghambat proses perumusan kebijakan, perlu dilakukan upaya-upaya “*prevention*”, yaitu suatu upaya untuk menghilangkan sumber konflik dan secara lebih proaktif mempromosikan lingkungan yang positif untuk memungkinkan masyarakat secara konstruktif memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Menurut *realistic conflict theory*, upaya menyelesaikan konflik yang dilatarbelakangi dengan perbedaan kepentingan adalah menciptakan *goal* bersama yang menyangkut kepentingan bersama (*Superordinate Goal*).

Sedangkan menurut *social dominance theory* untuk menyelesaikan konflik akibat perebutan sumber daya (struktur) untuk melakukan dominasi dan hegemoni adalah dengan menghilangkan secara tuntas berbagai pranata sosial yang diskriminatif dan penegakan HAM (Anshori, 2005:7), sehingga proses perumusan kebijakan dilakukan secara demokratis. Keputusan kebijakannya merupakan pilihan terbaik untuk menjembatani (moderasi) kepentingan antarkoalisi aktor, yang *output* kebijakannya berupa kesepakatan yang dibangun berlandaskan nilai-nilai keadilan yang berdampak sebagai solusi dan menguntungkan publik.

Meskipun perumusan kebijakan dipersepsikan sebagai arena pengartikulasian kepentingan yang penuh dengan konflik kepentingan antaraktor, baik secara terang-terangan atau tersembunyi mendukung atau menolak kebijakan, kehadiran model perumusan kebijakan yang *deliberatif*, yang mengedepankan nilai-nilai demokrasi-partisipatif, yang memberikan akses bagi para *stakeholder* untuk mengonstruksi pilihan-pilihannya, akan dapat mencegah munculnya reaksi penentangan *stakeholder* terhadap keputusan kebijakan yang diadopsi pemerintah sebagai pilihan kebijakan, sehingga lahirnya suatu kebijakan mendapatkan legitimasi dari para *stakeholder* dan menjadi solusi untuk mengatasi masalah publik, bukan justru menjadi penyebab munculnya masalah baru dalam kehidupan publik.

Koalisi aktor yang terbangun sebagai strategi aktor memperjuangkan kepentingannya harus diarahkan untuk mencapai kolaborasi kepentingan, bukan kontestasi kepentingan yang hanya menguntungkan satu aktor dan merugikan kepentingan aktor lainnya. Pembentukan suatu koalisi aktor lain dalam menghadapi kekuatan koalisi aktor lain dapat mencegah dominasi yang mengarah kepada marginalisasi kepentingan publik, sehingga perumusan kebijakan publik akan tercipta sebagai mekanisme untuk mendapatkan pilihan kebijakan yang terbaik, yang diorientasikan untuk mengatasi masalah dan memenuhi kepentingan publik.

Dominasi kekuatan koalisi aktor pemerintah dan swasta dalam perumusan kebijakan akan tetap semakin kuat dan elitis, jika tidak diimbangi dengan adanya kekuatan koalisi aktor yang dibangun dari unsur masyarakat sipil untuk mengawal dan mengontrolnya, terlebih lagi ketika keduanya sama-sama memiliki hubungan ketergantungan sumber daya (kekuasaan-modal). Jadi, harmonisasi kebijakan akan terwujud jika terjadi koalisi aktor dari pilar-pilar *governance*, yaitu negara, swasta, dan masyarakat sipil yang berkolaborasi untuk mewujudkan kepentingan bersama. Namun, jika kontestasi kepentingan antaraktor tetap terjadi, konflik kepentingan akan selalu muncul, dan tentu dapat menghambat proses perumusan kebijakan, serta memberikan peluang munculnya penolakan terhadap

keputusan kebijakan dari para *stakeholder* kebijakan tersebut.

B A B V I

PENUTUP

A. Makna Penentangan Masyarakat terhadap Kebijakan Pengembangan Pariwisata

Perubahan struktur kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terjadi di Indonesia tidak serta-merta menghadirkan kebijakan pembangunan daerah yang berorientasi pada kepentingan masyarakat lokal. Aktor-aktor perumusan kebijakan di aras lokal justru semakin leluasa menunjukkan kekuasaannya dalam mengatur urusan daerahnya dengan melakukan marginalisasi terhadap keberadaan masyarakat lokal dalam proses-proses kebijakan pembangunan daerah.

Terjadinya proses marginalisasi masyarakat lokal akibat kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan Mandalika Resort tersebut, secara normatif, tentu bertentangan dengan amanat yang tercantum dalam konstitusi kepariwisataan, yaitu UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, dan konsitusi penyelenggaraan pemerintahan daerah, mulai dari UU No. 22 Tahun 1999 hingga UU No. 23

Tahun 2014, yang mengamanatkan bahwa kebijakan pembangunan daerah harus menumbuhkan nilai-nilai demokrasi dalam setiap proses kebijakannya untuk menciptakan pemberdayaan, prakarsa dan kreativitas, dan peningkatan peran serta masyarakat sebagai bagian dari aktor utama kebijakan di tingkat lokal.

Dalam perspektif perumusan kebijakan sebagai arena perjuangan kepentingan, terbentuknya koalisi aktor disebabkan oleh ketergantungan sumber daya dan memiliki keyakinan kebijakan yang sama dan melakukan *trade-off* dengan berbagai kompromi dan negosiasi untuk membentuk kebijakan yang dapat memfasilitasi kepentingannya. Terbentuknya koalisi aktor dalam perumusan kebijakan yang mengarah pada kontestasi kepentingan akan mendorong perilaku aktor untuk melakukan pilihan tindakan yang menguntungkan kepentingan anggota koalisinya, sehingga proses perumusan kebijakan hanya menjadi formalitas untuk menetapkan kebijakan yang sebenarnya sudah dipersiapkan. Akibatnya, kebijakan yang ditetapkan bukan untuk memoderasi penyelesaian masalah, tetapi justru menimbulkan masalah sehingga rentan menghadapi penentangan dari *stakeholder* yang merasa dirugikan kepentingannya.

Proses perumusan kebijakan yang tidak dimaksudkan untuk menetapkan kebijakan terbaik untuk mengatasi masalah mengakibatkan proses perumusan kebijakan dilakukan secara tidak sistematis,

tidak integratif, dan tidak dilakukan analisis secara komprehensif terhadap semua aspek pada tiap-tiap tahapan proses perumusan kebijakan tersebut, sehingga pada akhirnya menjadikan pilihan kebijakan tersebut kurang optimal dalam mencapai tujuan. Kesimpulan ini bertolak dari fungsi keberadaan perumusan kebijakan publik sebagai suatu struktur proses untuk menemukan alternatif pilihan kebijakan terbaik, yaitu pilihan tindakan pemerintah yang memiliki dampak positif lebih besar daripada dampak negatif dalam memecahkan suatu permasalahan yang dihadapi publik.

Tidak dihajatkannya proses perumusan kebijakan untuk melahirkan kebijakan yang solutif untuk memecahkan masalah membuat keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan menjadi terbatas, hanya dilakukan kelompok-kelompok kepentingan tertentu yang memiliki kekuatan dan kekuasaan dalam mengendalikan proses perumusan kebijakan, sehingga proses perumusan kebijakan menjadi tidak partisipatif. Pembatasan keterlibatan *stakeholder* sebagai aktor perumusan kebijakan dapat memberikan peluang munculnya penolakan *stakeholder* terhadap keputusan kebijakan yang ditetapkan. Di samping itu, tidak dilibatkannya seluruh *stakeholder* secara adil untuk mengonstruksi ekspektasi dan pilihan-pilihannya dalam proses perumusan kebijakan dapat berimplikasi terhadap marginalisasi nilai-nilai kepentingan *stakeholder*

kebijakan karena tidak ada aktor tertentu yang terlibat dalam perumusan kebijakan yang secara sukarela untuk membela kepentingan kelompok lain.

Adanya kekuatan modal yang berkoalisi dengan kekuatan kekuasaan yang mengendalikan dan mendominasi proses perumusan kebijakan membuat orientasi kepentingan bisnis menjadi pendorong dan pengarah tindakan aktor dalam menentukan pilihan-pilihannya pada setiap tahapan proses perumusan kebijakan, sehingga dapat menciptakan peluang terjadinya kapitalisasi kebijakan. Dalam perumusan kebijakan, nilai kepentingan yang diperjuangkan ditentukan para aktor yang terlibat sebagai perumus kebijakan. Dominasi kekuatan modal dan kekuasaan sebagai pengendali proses perumusan kebijakan dapat membuat nilai-nilai kepentingan bisnis menjadi orientasi utama sebagai pertimbangan para aktor dalam menentukan pilihan pada setiap tahapan proses perumusan kebijakan. Akibatnya, perumusan kebijakan menjadi tidak ideal sebagai proses untuk mencari alternatif tindakan terbaik dalam mengatasi masalah atau memenuhi tuntutan kepentingan publik sebagai target utama perumusan kebijakan.

Dalam kondisi ketergantungan sumber daya dan kesamaan keyakinan kebijakan antara penguasa dan pengusaha sebagai aktor kebijakan dalam dinamika proses perumusan kebijakan yang diorientasikan untuk kepentingan bisnis membuat terbentuknya koalisi

aktor perumusan kebijakan dari unsur pemerintah dan pengusaha menjadi semakin kuat. Namun, konfigurasi koalisi aktor yang hanya berasal dari unsur kekuasaan dan pemilik modal, tanpa keterlibatan koalisi aktor dari masyarakat sipil, sebagai penyeimbang dan pengontrol, hanya akan menjadikan perumusan kebijakan menjadi arena bagi koalisi aktor tersebut untuk memperjuangkan nilai-nilai kepentingan anggota masing-masing yang tergabung dalam koalisinya sehingga akhirnya akan memarginalkan nilai-nilai kepentingan publik.

B. Tawaran Moderasi Kepentingan Masyarakat dalam Kebijakan Pengembangan Pariwisata

Sebagai instrumen pemerintah dalam menjalankan fungsinya, kebijakan dan pembangunan pada dasarnya merupakan dua konsep yang saling terkait. Sebagai sebuah proses peningkatan kemajuan daerah, pembangunan adalah konteks ketika kebijakan beroperasi. Sementara, kebijakan yang menunjuk pada kerangka kerja pembangunan, memberikan pedoman atau landasan bagi proses maupun pelaksanaan dari tujuan-tujuan pembangunan daerah ke dalam beragam program dan proyek. Dalam konteks inilah, kebijakan pengembangan pariwisata daerah harus selaras dengan tujuan pembangunan daerah, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam seluruh aspek kehidupannya.

Bertolak dari kasus penentangan masyarakat lokal terhadap keputusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata Mandalika Resort di Kabupaten Lombok Tengah, akibat dampak kebijakan tersebut dianggap merugikan dan memarginalisasi keberadaan dan nilai kearifan lokal masyarakat selaku pemilik lahan, perumusan kebijakan pengembangan pariwisata di aras lokal perlu memperhatikan beberapa aspek.

Pertama, untuk menghindari kebijakan pariwisata daerah yang tidak relevan dengan isu dan masalah kebijakannya, sehingga berdampak pada kegagalan kebijakannya dalam mencapai tujuan, proses perumusan kebijakannya harus dilakukan secara sistematis, integratif, dan komprehensif dengan multikriteria analisis dari setiap alternatif pilihan kebijakan yang ada. Proses perumusan kebijakan harus dipersepsikan sebagai upaya untuk mencari pilihan tindakan terbaik untuk mengatasi masalah publik, bukan sekadar formalitas untuk mewadahi keputusan kebijakan yang sudah ada atau pesanan-pesanan dari kelompok kepentingan tertentu. Oleh karena itu, setiap pilihan yang diadopsi harus mempertimbangkan dampak positifnya yang lebih besar daripada dampak negatifnya bagi kepentingan masyarakat lokal dengan memperhitungkan biaya dan manfaatnya.

Kedua, untuk menghindari terjadinya resistensi atau reaksi penentangan masyarakat lokal terhadap

keputusan kebijakan akibat tidak dilibatkannya sebagai bagian dari aktor dalam proses perumusan kebijakan, seiring dengan pergeseran ilmu administrasi publik ke arah yang lebih demokratis, keberadaan masyarakat lokal harus diberdayakan dengan melibatkan mereka untuk mementaskan perannya sebagai aktor kebijakan secara bebas dan adil untuk mengonstruksi harapan-harapan dan pilihan-pilihannya, meskipun penetapan kebijakannya menjadi wewenang pihak pemerintah daerah. Partisipasi masyarakat sebagai aktor dalam proses perumusan kebijakan pembebasan lahan semestinya dipandang sebagai upaya untuk memperluas informasi sebagai basis penentuan preferensi kebijakan oleh pemerintah dalam rangka mendapatkan kebijakan yang terbaik untuk kepentingan publik.

Partisipasi masyarakat sebagai aktor dalam perumusan kebijakan harus dipersepsikan sebagai upaya untuk meningkatkan interaksi antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam rangka meningkatkan kualitas kinerja perumusan kebijakan publik di aras lokal. Urgensi partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan ini semakin relevan, jika dikaitkan dengan keberadaan masyarakat lokal di Lombok, yang memiliki persepsi bahwa keberadaan tanah adat atau tanah wakaf merupakan lahan yang tidak boleh diperjualbelikan. Persepsi ini terjadi karena adanya keterbatasan pemahaman dan wawasan masyarakat. Oleh karena itu,

dalam kondisi masyarakat seperti ini, musyawarah atau mengajak masyarakat berdialog dengan melibatkan pihak akademisi untuk memberikan perubahan persepsi masyarakat tersebut menjadi solusi yang harus dilakukan pemerintah daerah dalam proses perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk kepentingan pengembangan kawasan pariwisata daerah.

Ketiga, untuk menciptakan harmonisasi keputusan kebijakan pembebasan lahan kawasan pariwisata yang ditetapkan pemerintah daerah, perlu ada keseimbangan orientasi kepentingan dari pilihan kebijakan yang diadopsi. Di samping mempertimbangkan nilai kepentingan pihak pengembangan pariwisata dan keuntungan secara ekonomi yang akan didapatkan pihak pemerintah daerah, pilihan-pilihan dalam setiap proses perumusan kebijakan juga harus mempertimbangkan nilai-nilai kepentingan sosial masyarakat terhadap keberadaan lahan yang dibebaskan tersebut. Penolakan masyarakat terhadap kebijakan pembebasan lahan tidak selamanya karena faktor harga jual beli lahan yang rendah, tetapi juga dapat terjadi karena faktor sosial dan budaya yang dipertahankan masyarakat terhadap keberadaan lahan yang dikuasainya. Harga yang mahal tidak selamanya menjadi solusi untuk membebaskan lahan dari penguasaan masyarakat, apalagi dalam karakteristik masyarakat lokal yang mengandalkan sumber mata pencahariannya dengan berprofesi

sebagai petani sehingga sistem tukar atau ganti lahan bisa menjadi solusi yang lebih diterima masyarakat.

Keempat, untuk mencegah dominasi kekuatan koalisi aktor dalam perumusan kebijakan yang cenderung mengabaikan nilai-nilai kepentingan masyarakat dalam pertimbangan keputusan kebijakannya, dibutuhkan kehadiran koalisi aktor dari pihak *civil society* sebagai pengontrol atau pengawal proses perumusan kebijakan untuk mencegah terabaikannya nilai-nilai kepentingan masyarakat sebagai pertimbangan keputusan kebijakan yang ditetapkan pihak pemerintah. Namun, dalam perumusan kebijakan pembebasan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata, semestinya koalisi aktor harus mengarah pada kolaborasi perwujudan kepentingan bersama, baik dari pihak pemerintah, swasta, dan masyarakat, bukan untuk kontestasi kepentingan salah satu *stakeholder*. Selanjutnya, dalam menghadapi konflik kepentingan, perlu dihadirkan pihak penengah yang independen yang memiliki otoritas membuat keputusan untuk memoderasi konflik kepentingan antaraktor kebijakan yang terjadi pada fase perumusan kebijakan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 2001. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- _____. 2011. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UMM Press. Malang.
- Agus. 2008. "Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Putri Nyale di Kabupaten Lombok Tengah". Dalam *Tesis*. MAP UGM. Yogyakarta.
- Agusyanto, Ruddy. 2007. *Jaringan Sosial dalam Organisasi*. RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Allen, Will dan Margaret Kilvington. 2004. "Stakeholder Analysis". <http://www.landcarerresearch.co.nz/research/social/stakeholder.asp>. Diakses tanggal 22 Desember 2014.
- Aminah, Siti. 2014. *Kuasa Negara pada Ranah Politik Lokal*. Kencana Prenadamedia Group. Jakarta.
- Anderson, J.E. 1979. *Public Policy Making*. Holt, Rinehart and Winston, In. New York.
- Anshari, Endang Saifuddin. 2004. *Wawasan Islam: Pokok-Pokok Pikiran tentang Paradigma dan Sistem Islam*. Gema Insani. Jakarta.

- Ansori, Askar. 2005. “Teori Sosial dan Penanganan Konflik”, dalam *Suara Damai*, Vol. V. PSP NTB. Mataram.
- Asad, Uhaib. 2015. “Jaringan Bisnis dalam Politik Kebijakan Pertambangan”, dalam *Disertasi*. FIA Universitas Brawijaya. Malang.
- Awang, Khairil Wahidin and Yuhanis Abd Aziz. 2011. “Tourism Policy Development: A Malaysian Experience”, in *Journal of Tourism, Hospitality & Culinary Arts*. Faculty of Economics and Management Universiti Putra Malaysia. chap 6.indd: 53-62.
- Azhar, Muhammad Ali. 2013. “Public Policy and Public Policy Resistance: Critical Analysis toward Badung Regency Government Policy in Operating Mengwi Terminal”. Dalam *SPEKTRUM (Jurnal Ilmu Politik Hubungan Internasional)* Universitas Udayana Denpasar, Vol. 14(2): 1-10.
- Bakri, Masykuri. 2003. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Lembaga Penelitian Universitas Islam Malang Kerjasama Visipress. Surabaya.
- Beilharz, Peter. 2005. *Teori-Teori Sosial: Observasi Kritis terhadap Para Filosof Terkemuka*. Pustaka Pelajar Offset. Yogyakarta.
- Belletti, Giovanni, Andrea Marescotti, And Jean-Marc Touzard. 2015. “Geographical Indications, Public

Goods, and Sustainable Development: The Roles of Actors' Strategies and Public Policies". In *World Development Journal*, Vol. 20: 1-13.

Bevir, Mark. 2011. *The Sage Hand Book of Governance*. Sage Publication Ltd. ECIY ISP. London.

Biaggio, Cristina Del. 2015. "Investigating Regional Identities within the Pan-Alpine Governance system: The presence or absence of identification with a "Community of problems" among Local Political Actors". In *Environmental Science and Policy Journal* Vol. 49: 45-56.

Birowo, M. Antonius (ed.). 2004. *Metode Penelitian Komunikasi, Teori dan Aplikasi*. Gitanyali. Yogyakarta.

Budiardjo, Miriam. 1981. *Partisipasi dan Partai Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.

Bungin, Burhan. 2003. *Analisa Data Penelitian Kualitatif: Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Caiden, G.E. 1971. *The Dynamics of Public Administration*. Holt. Rinehart and Winston, Inc. New York.

Carlsson, Lars. 2000. Policy Network as Collective Action, *Policy Studies Journal*, Vol. 28 (3): 502-520.

- Cochran, Charles L. and Eloise F. Malone. 1995. *Public Policy: Perspectives and Choices*. McGraw-Hill. Inc. United States of America.
- Considine, Mark. 1994. *Public Policy: A Critical Approach*. Macmillan Education Australia PTY LTD. South Melbourne.
- Creswell, John W. 2009. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage Publication. Thousand Oaks California.
- Danim, Sudarwan. 2000. *Pengantar Studi Penelitian kebijakan*. Bumi Aksara. 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.
- Delgado, Anna Torres and Francesc Lopez. 2012. “The Growth and Spread of the Concept of Sustainable Tourism: The Contribution of Institutional Initiatives to Tourism Policy”, in *journal Tourism Management Perspectives* Vol. 4: 1-10.

- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. 2004. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. M.E. Sharpe. New York.
- Denzim, Norman K dan Yvona S. Lincoln (ed.). 2000. *Handbook of Qualitative Research*. Sage Publication Inc. California.
- Disbudpar Kabupaten Lombok Tengah. 2013. *Laporan Penyusunan Review Ripparda*. Disbudpar. Lombok Tengah.
- Dollery, Brian E. and Joe L Willis. 2001. *The Political Economy of Local Government*. Edwar Elgar Publishing Inc. Northampton Massachusetts.
- Dror, Y. 1968. *Public Policy Making Re-examined*. Chandler Publishing Co. Scraton.
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall.
- Effendi, Sofyan. 2001. *Modul Kuliah Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. MAP Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- 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.

- Fermana, Surya. 2009. *Kebijakan Publik Sebuah Tinjauan Filosofis*. Ar-Ruzz Media. Yogyakarta.
- Fischer, Frank, Miller, dan Sidney. 2007. *Handbook Analisis Kebijakan Publik: Teori, Politik, dan Metode*. Terj.Imam Baihaqie. Nusa Media. Bandung.
- Frederickson, H. George and Kevin B. Smith. 2003. *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press. United States of America.
- 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.
- Gun, Clare A. 1994. *Tourism Planning: Basics Concept Cases*. Third Edition. Taylor & Prancis: Washington DC.

- Habibullah, Achmad. 2009. *Relasi Negara, Market, Civil Society dalam Kebijakan Privatisasi BUMN: Averroes Press. Malang.*
- Hadi, Sutrisno. 1986. *Metodologi Research.* Fakultas Psikologi UGM. Yogyakarta.
- Hadinoto, Kusdianto. 1996. *Perencanaan Pengembangan Destinasi Pariwisata.* Universitas Indonesi Press. Jakarta.
- Halim, Abdul. 2014. *Politik Lokal: Pola, Aktor, dan Alur Dramtikalnya.* LP2B. Yogyakarta.
- Hamdi, Muchlis. 2013. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi.* Galia Indonesia. Jakarta.
- Hamka dan Burhanuddin. 2013. “Keterlibatan Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan di Kawasan Timur Indonesia”. Dalam *Laporan Hasil Penelitian*, STIA LAN Jakarta.
- Hanafi, F.R dan Udisubakti Ciptomulyono. 2011. “Penentuan Prioritas Pembangunan Pariwisata di Pulau Lombok dengan Menggunakan Metode Location Quotient (Lq) Dan Analytic Network Process (Anp)”, dalam *Laporan Penelitian.* Jurusan Teknik Industri. ITS. Surabaya.
- Hanif, Hasrul. 2008. *Mengembalikan Daulat Warga Pesisir: Partisipasi, Representasi, dan Demokrasi di Aras Lokal.* Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

- Haryanto. 2009. "Elit Politik Lokal dalam Perubahan Sistem Politik", dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Fisipol UGM, Vol. 13 (2): 131-148.
- Hastuti, Dwi. 2013. "*Dinamika Pro Poor Budgeting: Interaksi Aktor pada Formulasi Kebijakan Anggaran Bidang Pendidikan di Kabupaten Sleman Tahun 2008-2012*".
- 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.
- Held, David. 2004. *Demokrasi dan Tatahan Global dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Henry, Nicholas. 1975. *Public Administration and Public Affair*. Pearson Education. Singapore.
- Henslin, James M. 1996. *Essentials of Sociology: A Down to Earth Approach*. Allyn and Bacon. Boston.
- Hoppe, R. and Peterse A. 1993. *Handling Frozen Fire*. Westview Press. Boulder CO.
- 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.
- Indraswara, M. Sahid . 2008. “Evaluasi Penerapan Rencana Tata Ruang Resort Pariwisata Gili Trawangan Nusa Tenggara”, dalam *Jurnal Ilmiah Perancangan Kota dan Permukiman*, Vol. 7 No. 1: 19-27.
- Inskeep, Edward. 1991. *Tourism Palinning: Integrated and Sustainable development Approach*. Van Nostrand Reinhold. New York.
- Islamy, M. Irfan. 2009. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Iswara, Intan Marcellina Parama. 2013. “Kontestasi Kepentingan Antara Pemerintah dan Aktor Non Pemerintah dalam Penetapan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Retribusi Daerah Provinsi Jawa Timur”. Dalam *Jurnal Politik Muda*, Vol. 2 (3).
- Jones, Charles O. 1984. *An Introduction to The Study of Public Policy*. Third Edition. Cole Publishing Company. Monterey.
- Jordan, Andrew J. and John R. Turnpenny. 2015. *Tools of Public Formulation: Actors, Capacities, Veneus, and Effects*. Edward Elgar Publisher.

- Karim, Abdul. 2008. *Kapitalisasi Pariwisata dan Marginalisasi Masyarakat Lokal di Senggigi*. Genta Press. Yogyakarta.
- Kingdom, John W. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman. New York.
- Kreishan, Fuad M.M. 2010. "Tourism and Economic Growth: The Case of Jordan", in *European Journal of Social Sciences*, 15 (2): 63-68.
- Kusnadi. 2000. *Nelayan: Strategi Adaptasi dan Jaringan Sosial*. Humaniora Utama Press. Bandung.
- LAN. 2000. "Akuntabilitas dan Good Governance", dalam *Modul Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. LAN RI. Jakarta.
- Lele, Gabriel. 2016. *Pengelolaan Konflik dalam Kebijakan*. Gava Media. Yogyakarta.
- Lester, James P and Joseph Stewart. 2000. *Public Policy an Evolutionary Approach*. Second Adition. Wadsworth. United States of America.
- Lindblom, Charles E. 1986. *Proses Penetapan Kebijaksanaan*. Alih Bahasa: Ardian Syamsudin. Erlangga. Jakarta.
- Lofland, John and Lyn H. Lofland. 1984. *Analyzing Social Setting: A Guide to Qualitative Observation and Analysis*. Wads Word Publishing Company. Belmont California.

- Madani, Muhlis. 2011. *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Magnis-Suseno, Franz. 1987. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Gramedia. Jakarta.
- Manoppo, Pieter George. 2012. "Modal Sosial Masyarakat Korban dalam Konteks Kebijakan Pembebasan Tanah Proyek Banjir Kanal Timur di DKI Jakarta". Dalam *Jurnal Magister Manajemen ASMI Jakarta*, Vol. 1 (1): 1-28.
- Mardikanto, Totok dan Soebianto, Poerwoko. 2012. *Memberdayakan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung.
- Marijan, Kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Prenada Media Group. Jakarta.
- Marzali, Amri. 2012. *Antropologi dan Kebijakan Publik*. Kencana. Jakarta.
- Mas'ood, Muchtar. 2001. *Modul Kuliah Ekonomi Politik Pembangunan*. MAP Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Miles, Matthew B., A. Michael Huberman, dan Johnny Saldana. 2014. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Edition 3. Sage Publication, Inc. Thousand Oaks. California.

- Miliband, Ralp.1969. *The State in Capitalist Society*. Wiedenfeld and Nicolson. London.
- Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elites*. Oxpord University Press. Oxpord.
- Mohammed, Abrar Juhar and Makoto Inoue. 2014. “Linking Outputs and Outcomes from Devolved Forest Governance using a Modified Actor-Power-Accountability Framework (MAPAF): Case study from Chilimo Forest, Ethiopia”, in *Forest Policy and Economics Forest Policy and Economics Journal*. Vol. 39: 21-31.
- Mouzelis, N. 1995. *Sociological Theory: What Went Wrong? Diagnoses and Remedies*. Routledge. London.
- Muhadjir, Noeng. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Rake Sarasin. Yogyakarta.
- Muluk, M. R. Khaerul. 2009. *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. ITS Press. Surabaya.
- Niekerk, Mathilda van. 2014. “Advocating Community Participation and Integrated Tourism Development Planning in Local Destinations: The Case of South Africa”, in *Journal of Destination Marketing & Management* 3: 82–84.
- Nigro, F.A. dan Nigro, L.G. 1980. *Modern Public Administration*. Harper and Row. Publisher. New York.

- Nordholt, Henk Schulte dan Gerry van Klinken. 2009. *Politik Lokal di Indonesia*. KITLV Kerjasama Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Nugroho, Riant. 2014. *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- _____. 2012. *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Alex Media. Jakarta.
- _____. 2013. *Metode Penelitian Kebijakan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Nunkoo, Robin, Stephen Smith. 2013. "Political Economy of Tourism: Trust in Government Actor, Political Support, and Their Determinants", in *Annals of Tourism Research* 38 (3): 964-988.
- Nurhidayati, Sri. 2012. "Proses Perumusan Kebijakan Pertambangan di Kabupaten Sumbawa NTB". Dalam *Laporan Penelitian*, Fisipol UGM Yogyakarta.
- Osborne, D dan Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government, How the enterpreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, London.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy*. Prenada Media. Jakarta.
- Patton, Carl V., dan David S. Savicky. 1993. *Basic Method of Policy Analysis and Planning*. Prentice Hall. London.

- Pendit, Nyoman S. 2002. *Ilmu Pariwisata*. Pradnya Paramita. Jakarta.
- Peters, B. Guy. 1986. *American Public Policy: Promise and Performance*. Chatam House. Chatam.
- Peters, B. Guy. 2004. *American Public Policy: Promise and Performance*. Chatam House. New Jersey.
- Pfiffner, John M & Robert V. Presthus. 1960. *Public Administration*. The Roland Press Company. New York.
- Pitana, I Gde dan Putu G. Gayatri. 2005. *Sosiologi Pariwisata: Kajian Sosiologis terhadap Struktur, Sistem, dan Dampak-Dampak Pariwisata*. Andi. Yogyakarta.
- Pitana, I Gde dan Surya Diarta. 2009. *Pengantar Ilmu Pariwisata*. Andi. Yogyakarta.
- Prasetyo, Budi. 2011. "Orientasi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik", Dalam *Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik*. Departemen Ilmu Politik, Fisipol Universitas Airlangga, Vol. 21 (2): 115-130.
- 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.

- Putra, Fadillah. 2003. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik: Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Putra, I.B.W. dkk (Editor). 2003. *Hukum Bisnis Pariwisata*. Refika Aditama. Bandung.
- Rahardi, Catur Susilo. 2013. “Kepentingan Para Aktor Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemondokan Di Kabupaten Jember”. Dalam *Laporan Penelitian, Fisipol Universitas Jember*.
- Rakhmat. 2009. *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*. Pustaka Arif. Jakarta.
- Rasyid, Ryaas. 2001. *M. Ryaas Rasyid: Penjaga Hati Nurani Pemerintahan*. PUSKAP MIPI. Jakarta.
- Richardson, John and Martin Fluker. 2004. *Understanding and Managing Tourism*. Pearson Hospitality Press. Sydney.
- Robinson, R. and Vedi R. Hadiz. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politic of Oligarchy in an Age of Market*. Routledge Curzon. London.
- Rosenbloom, David H. et al. 2009. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. McGraw-Hill. New York.

- Routledge and Kegall Paul. 1983. *Birokrasi dan Demokrasi: Sebuah Dilema Politik*. Melbourne and Henley. Boston London.
- Rumesten, Iza R.S. 2012. "Model Ideal Partisipasi Masyarakat Lokal dalam Pembentukan Peraturan Daerah", Dalam *Jurnal Dinamika Hukum*. Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 12 (1): 135-148.
- Rush, Michael dan Phillip Althoff. 2007. *Pengantar Sosiologi Politik*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins- Smith. 1993. *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Boulder CO.
- Sairi, Safri dkk. 2002. *Metodologi Penelitian Administrasi Publik*. MAP Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Salusu, J. 2003. *Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Grasindo. Jakarta.
- Sarundajang. 2000. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Setyawan, Dodi. 2011. "Peran Civil Society Sebagai Pressure Group dalam Perumusan Kebijakan Publik: Studi Pada Malang Corruption Watch". Dalam *Jurnal Reformasi Universitas Tungga Dewi Malang*, Volume 1(1): 13-24.

- Shehu, Majlinda, Petrit Dollani, Doriana Gjuta. 2013. "Citizen Participation and Local Good Governance: Case Study – Kukës Region", in *Albanian j. agric. sci.* 12 (4): 675-684.
- 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.
- Simanjuntak, Bungaran Antonius. 2010. *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia: Berapa Persen Lagi Tanah dan Air Milik Rakyat*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta.
- Simatupang, Violetta. 2009. *Pengaturan Hukum Kepariwisata Indonesia*. Alumni. Bandung.
- Sin, Harngh Luh dan Claudio Minca. 2014. "Responsibility for Tourism: The Problem With Going to a Local in the Field of Community-Based Tourism in Thailand". In *Geoforum Journal* 5: 96-106.
- Sjahrir, Bambang Suharnoko, Krisztina Kis-Katos And Gunther G. Schulze. 2014. "Administrative Overspending in Indonesian Districts: The Role of Local Politics". In *World Development Journal*, Vol. 59: 166–183.

- Smith, BC.1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. George Allen and UNWIN, UK. Inggris.
- Soe'aidy, Falih dan Bintoro Wardiyanto. 2003. *Revitalisasi Administrasi Negara: Reformasi Birokrasi dan e-Governance*. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Soedarmayanti. 2005. *Membangun Kebudayaan dan Pariwisata*. Mandar Maju. Bandung.
- Staniland, Martin. 2003. *Apakah Ekonomi Politik Itu?: Sebuah Studi Teori Sosial dan Keterbelakangan*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Subarsono, Agustinus. 2016. *Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif: Isu-Isu Kontemporer*. Gava Media. Jakarta.
- Sugiono. 2005. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, R&D*. Alfabeta. Bandung.
- Suharto, Edi. 2006. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Alfabeta. Bandung.
- Sulistio, Eko Budi dan Dian Kagungan. 2012. "Studi Formulasi Kebijakan Penataan Sistem Transportasi Perkotaan di Kota Bandar Lampung", Dalam *Laporan Hasil-Hasil Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat*. Fisip Unila. Lampung.
- Surakhmad, Winarno. 1985. *Pengantar Penelitian Ilmiah*. Tarsito. Bandung.

- Suwitri, Sri. 2011. “Jejaring Aktor Kebijakan dalam Perumusan Kebijakan Penanggulangan Banjir dan Rob di Kota Semarang”. *Jurnal Delegasi STIA*
- Turner, Bryan S., ed. 2012. *Citizenship and Social Theory*. Sage. London.
- Wahab, Salah. 1996. *Manajemen Pengembangan Pariwisata*, Terj. Frans Gromang. Pradnya Paramita. Jakarta.
- 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 Coastel Management* (66): 63-72.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*. Intermedia. Jakarta.
- Wijaya, Andy Fefta dan Oscar Radyan Danar. 2014. *Manajemen Publik: Teori dan Praktik*. Universitas Brawijaya Press. Malang.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Media Pressindo. Jakarta.
- Wiyono. 1999. *Theories of Public Administration*. Prodi Ilmu Administrasi Negara Pasca Sarjana Universitas Brawijaya. Malang.
- Yakin, Husnul, dkk. 2012. *Analisis Peran Aktor Dalam Formulasi Kebijakan Program Nasional Pemberdayaan*

*Masyarakat Mandiri Perkotaan di Kelurahan Kemijen,
Kota Semarang. Jurusan Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas
Diponegoro. Semarang.*

Sumber-Sumber Bacaan Lainnya:

Undang-Undang No.10 Tahun 2009 tentang
Kepariwisataaan

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang
Pemerintahan Daerah

Bappeda NTB, *Dokumentasi*, 2009.

_____, *Dokumentasi*, 2012.

Dishubpar NTB, *Dokumentasi*, 2012.

_____, *Dokumentasi*, 2013.

Lombok Post, Mataram, 12 April 2011-2015.

Suara NTB, Mataram, 3 April 2013.

www.visitlomboksumbawa.net, diakses 3 Maret 2012.

www.suara.komunitas.net, diakses 23 Agustus 2014

www.antara.news.com, diakses 23 Agustus 2014.

GLOSSARY

- Desentralisasi : Pendelegasian kekuasaan kepada tingkatan yang lebih rendah dalam suatu hierarki teritorial, apakah hierarki tersebut merupakan tingkatan pemerintahan dalam suatu negara atau tingkatan jabatan dalam suatu organisasi berskala besar
- Stakeholder : Kelompok kepentingan dari suatu kebijakan yang dirumuskan yang dapat berperan sebagai pihak yang mempengaruhi atau dipengaruhi dari suatu kebijakan
- Autonomous State : Suatu tipologi negara yang para pemegang kekuasaannya memiliki posisi yang cukup kuat sehingga mampu mengejar berbagai tujuan yang dirumuskannya sendiri tanpa harus memperhatikan oposisi terhadap kebijakan yang diterapkannya

- Factional State : Suatu tipologi negara dengan pembuatan keputusan dilakukan secara kolektif dan dipengaruhi oleh berbagai kelompok kepentingan (terutama ekonomi) besar.
- Kebijakan publik : Bentuk intervensi pemerintah dalam mengatasi suatu masalah sosial yang tidak diinginkan masyarakat, tetapi tidak mampu ditangani sendiri oleh masyarakat.
- Perumusan Kebijakan Publik : Suatu proses politik yang sifatnya sangat kompleks dan analisis yang proses tersebut tidak mengenal saat ketika dimulai dan diakhirinya, dan batas-batas dari proses itu pada dasarnya sangat tidak pasti
- Model Perumusan Kebijakan Publik : Suatu representasi yang disederhanakan mengenai suatu bagian terbatas dari realitas perumusan kebijakan.
- Isu Kebijakan Publik : Suatu kondisi dalam kehidupan masyarakat yang menjadi wacana pembicaraan publik

- Perumusan Masalah Kebijakan Publik : Suatu proses identifikasi permasalahan atau kepentingan publik yang perlu dipecahkan melalui kebijakan publik.
- Masalah Kebijakan : Nilai, kebutuhan, atau kesempatan yang belum terpenuhi, yang dapat diidentifikasi, untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan kebijakan
- Alternatif Kebijakan : Serangkaian tindakan yang diidentifikasi perlu untuk dilakukan dalam memecahkan masalah kebijakan
- Penetapan Kebijakan : Pemilihan alternatif rancangan kebijakan yang diterima di antara yang ada oleh para aktor kebijakan yang terlibat dalam konversi dan ditetapkan untuk menjadi *output* kebijakan
- An Arena of Struggle : Suatu tempat para aktor (individu atau kelompok) yang berbeda pandangan dan lapisan sosialnya berkompetisi untuk memenangkan kepentingan masing-masing

- Pengembangan Kawasan : Suatu upaya peningkatan komponen-komponen sistem pariwisata yang terdapat pada suatu kawasan geografis tertentu
- Aktor Perumusan Kebijakan : Sekumpulan struktur pemeran atau pelaku yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat
- Free Rider : Pihak-pihak yang sengaja memetik keuntungan tanpa harus mengambil risiko dari pertarungan aktor dalam proses perumusan kebijakan
- Sistem Politik : Sekumpulan struktur dan proses yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat
- Koalisi Aktor : Suatu cara dalam dinamika kelompok untuk mengalahkan kekuatan kepentingan dominan

- Koalisi Advokasi Kebijakan : Sekelompok pengambil kebijakan dalam sub-sistem kebijakan, yang bersatu berdasarkan beberapa keyakinan bersama tentang isu atau masalah tertentu
- Advocacy Coalition Framework : Suatu kerangka kerja pembuatan kebijakan yang dikembangkan untuk menangani masalah kebijakan publik yang mendesak
- Common belief : Suatu kepercayaan dan kesamaan persepsi pada tujuan kebijakan berdasarkan kesamaan pengetahuan tentang masalah publik yang menarik perhatian aktor-aktor tersebut
- Sub-Sistem Kebijakan : Kelompok yang terlibat secara aktif sebagai pelaku atau aktor dalam mempengaruhi kebijakan yang seharusnya dilakukan pemerintah
- Venue : Arena potensial para *stakeholder* mempunyai kesempatan untuk mempengaruhi keyakinan atau kebijakan

- Political Knowledge : Pengetahuan tentang penilaian terhadap aktor-aktor politik yang terlibat dalam proses keputusan kebijakan
- Civil Society : Deskripsi tentang 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
- Nilai Kepentingan : Pembingkai sikap aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan yang memuat elemen pertimbangan yang membawa ide-ide aktor mengenai hal-hal yang benar, baik, dan diinginkan, diperjuangkan, atau diwujudkan.

DAFTAR SINGKATAN

PAD	:	Pendapatan Asli Daerah
UNDP	:	United Nations Development Programs
LTDC	:	Lombok Tourism Development Corporation
BTDC	:	Bali Tourism Development Corporation
ITDC	:	Indonesia Tourism Development Corporation
WTO	:	World Trade Organization
WTTC	:	World Tourism Travel Council
HPL	:	Hak Pengelolaan Lahan
HGB	:	Hak Guna Bangunan
KEK	:	Kawasan Ekonomi Khusus
MP3EI	:	Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia
SPI	:	Serikat Petani Indonesia
BUMD	:	Badan Usaha Milik Daerah

BPPN	:	Badan Penyehatan Perbankan Nasional
BPM	:	Badan Penanaman Modal
BPN	:	Badan Pertanahan Nasional
PERPRES	:	Peraturan Presiden
BAPPEDA	:	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DISBUDPAR	:	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
POKDARWIS	:	Kelompok Sadar Wisata
PDB	:	Produk Domestik Bruto
PDRB	:	Produk Domestik Regional Bruto
BPS	:	Badan Pusat Statistik
NPM	:	New Public Management
OPA	:	Old Public Administration
PERDA	:	Peraturan Daerah
ACF	:	Advocacy Coalition Framework
GORA	:	Gogo Rancah
RPJMD	:	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RIPPARDA	:	Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah

TENTANG PENULIS



Dr. Winengan, M.Si. Lahir di Lombok Timur pada tanggal 31 Desember 1976. Mengawali pendidikan di Sekolah Dasar Negeri Presaksire Sikur Lombok Timur pada tahun 1983-1989 kemudian lanjut ke Madrasah Tsanawiyah NW Sikur pada tahun 1989-1992, Madrasah Aliyah Negeri-Program Kkusus Mataram pada tahun 1992-1995. S1 KPI Fakultas Dakwah diselesaikan di IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta pada tahun 1995-1999, S2 Ilmu Administrasi Publik diselesaikan di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (2001-2003), S3 Ilmu Administrasi Publik diselesaikan di Universitas Brawijaya Malang pada tahun 2013-2016.

Sekarang penulis aktif sebagai tenaga dosen tetap di UIN Mataram. Selain sebagai dosen, penulis juga pernah menjabat sebagai Sekretaris Penyunting Jurnal Ulumuna IAIN Mataram (2006 - 2008), Ketua Penyunting Jurnal Tasamuh Fakultas Dakwah (2007 – 2009), Sekretaris Jurusan PMI Fakultas Dakwah IAIN Mataram (2008 – 2010), Sekretaris Senat Fakultas Dakwah IAIN Mataram (2007 – 2010), Pembina UKM

Lembaga Pers Mahasiswa IAIN Mataram (2007 –2008), Wakil Ketua KNPI Kota Mataram (2005 – 2008), Ketua Penyunting Jurnal Komunitas Jurusan PMI (2008 – 2010),Ketua Jurusan BKI Fakultas Dakwah IAIN Mataram (2011 – 2014), Ketua Penyunting Jurnal Al-Tazkiah Jurusan BKI (2012 - 2014), Sekretaris Divisi Dakwah Pengurus Wilayah NW NTB (2012-2017-2022), Pengurus Asosiasi Dosen Indonesia (ADI) NTB (2015-2020), Assesor BAP Sekolah/Madrasah Provinsi NTB (2015-2020), Ketua Penyunting Jurnal Tasamuh Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Mataram (2016 – 2017), Ketua Jurusan Pemikiran Politik Islam Fakultas Ushuluddin UIN Mataram (2017), dan menjadi Kepala Pusat Penelitian dan Publikasi Ilmiah UIN Mataram (2017-Sekarang).

Sejak aktif sebagai dosen, beberapa karya ilmiah penulis yang telah dipublikasikan, di antaranya; Wacana Intelektual Muslim Indonesia Tentang Kompatibilitas Islam Dengan Demokrasi (Jurnal Ulumuna IAIN Mataram, 2006), Efektivitas Dakwah: Urgensi Penerapan Fungsi Manajemen Dalam Aktivitas Dakwah (Jurnal Tasamuh Fakultas Dakwah IAIN Mataram, 2006), Islam dan Dakwah: Sebuah Perspektif Tentang Pola Pembinaan Kehidupan Manusia Beragama (Jurnal Tasamuh Fakultas Dakwah IAIN Mataram, 2007), Harapan dan Kenyataan di Balik Kenaikan Gaji Pegawai Negeri Sipil (Opini NTB Post, 2007), Strategi Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Muslim di Melase Kec. Batulayar Lombok Barat (Jurnal Lemlit IAIN

Mataram, 2008), Paradigma Pengembangan Masyarakat: Urgensi Penerapan Pendekatan Partisipatif Dalam Pemberdayaan Masyarakat (Jurnal Transformasi LPM IAIN Mataram, 2009), Relevansi Dakwah Dalam Konteks Pengembangan Masyarakat Islam (Jurnal Tasamuh Fakultas Dakwah IAIN Mataram, 2009), Reformasi Birokrasi Menuju Perubahan Etika Pelayanan Publik (Majalah Suara Kampus IAIN Mataram, 2010), Peningkatan Sistem Perencanaan Dakwah: Peran Strategis Penelitian dan Penyusunan Peta Dakwah (Jurnal Tasamuh IAIN Mataram, 2010), Strategi Pengembangan Fakultas Dakwah IAIN Mataram (Buku Bunga Rampai diterbitkan Fakkultas Dakwah, 2010), Korupsi Sebagai Patologi Birokrasi: Perspektif Teoritis Tentang Faktor Penyebab dan Upaya Pencegahannya (Jurnal Istinbath IAIN Matarm, 2011), Mengurai Konflik: Suatu Tinjauan Teori Konflik Sosial (Jurnal Komunitas Jurusan PMI Fakultas Dakwah IAIN Mataram, 2011), Kebijakan Dakwah: Pengembangan Dakwah Berbasis Multikultural Dalam Mewujudkan Toleransi Umat Beragama (Jurnal Tasamuh IAIN Mataram, 2011), Dilema Penanganan Anak Jalanan di Kota Mataram (Buku Ontologi Hasil Penelitian diterbitkan LP2M IAIN Mataram, 2012), Reinventing Government: Spirit Membangun Perubahan Dalam Birokrasi PTAIN (Buletin Egaliter Lembaga Pers Mahasiswa IAIN Mataram, 2013), Mengelola Pelayanan Publik Berbasis Kepuasan Masyarakat (Jurnal Komunitas Jurusan PMI Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Mataram, 2013), Motivasi Mahasiswa Memilih Jurusan BKI

Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Mataram (Jurnal al-Tazkiah Jurusan BKI Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Mataram, 2014), Penerapan Standar Pelayanan Publik Pada Layanan Pembuatan Buku Catatan Nikah di KUA se-Kota Mataram (Jurnal Lemlit IAIN Mataram, 2014), Regulasi Izin Penjualan Mobil Murah di Indonesia Dalam Perspektif Society Centred (Jurnal Ji_Mild MAP Pasca Sarjana Unisma Malang, 2014), Analisis Kebijakan Publik (Buku Bahan Ajar diterbitkan ISDB UIN Mataram, 2015), Coalition of Actors in the Land Acquisition Policy Formulation for the Development of Tourims Region of MandalikaResortatCentralLombokRegency(International Journal of Management and Administrative Sciences, 2016), Pembenahan Etika Pelayanan Publik Sebagai Ikhtiar Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik (Jurnal Tasamuh FDK IAIN Mataram, 2016), Kuasa Aktor Dalam Perumusan Kebijakan Publik di Aras Lokal (Jurnal Review Politik UIN Sunan Ampel Surabaya, 2016), Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Asap Rokok (Jurnal Ilmu Administrasi STIA LAN Bandung, 2017), Struktur Kekuasaan Eksekutif Pada Periodesasi Pemerintahan Indonesia Dalam Tinjauan Teori Integrasi Organisasi (Jurnal Ilmiah Manajemen Publik dan Kebijakan Publik Unitomo, 2017), Internalisasi Nilai New Public Management Menuju Keunggulan Tata Kelola UIN Mataram (Buku Bunga Rampai "Horizon Ilmu UIN Mataram, diterbitkan oleh Pustaka Lombok, 2018), Menakar Penerapan New Public Management Dalam Birokrasi Indonesia (Jurnal Ilmu Administrasi Publik FIA

Universitas Brawijaya, 2018), Local Political Democratization Policy: Voter Participation in The Direct Regional Head Election (Jurnal Sosial dan Politik UGM, 2018), POLITIK HUKUM KELUARGA ISLAM DI ARAS LOKAL: Analisis Terhadap Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan di NTB (Jurnal Al-Ahwal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2018), Seni Mengelola Dakwah (Buku Referensi diterbitkan LP2M UIN Mataram, 2018), Local community resistance in Lombok against tourism development policy (Jurnal Masyarakat, Kebudayaan, dan Politik Universitas Airlangga, 2019), Capitalization Of Tourism Development Policy In Lombok West Nusa Tenggara Indonesia (Peuradeun: The International Journal of Social Sciences, 2019).