

***EXOGENEUS FORCE THEORY, SEBUAH ANTITESIS TEORI
NEGARA OTONOM DALAM FORMULASI KEBIJAKAN
PUBLIK***

**(Studi Kasus Kebijakan Adaptasi Perubahan Iklim
di Bandar Lampung)**

Maulana Mukhlis

Abstrak

Teori negara otonom atau sering disebut dengan teori intervensi pemerintah adalah salah satu teori yang dapat menjelaskan bagaimana sebuah kebijakan publik dibuat. Meskipun sebuah kebijakan secara rasional tidak dapat memenuhi kelayakan ekonomi karena tidak terkait dengan penyediaan barang publik -misalnya-, maka menurut teori ini, negara tetap berhak untuk mengambil kebijakan. Dalam perspektif tujuan sosial guna menghindari adanya kerugian ekonomi, maka kebijakan adaptasi perubahan iklim dan adaptasi bencana di Indonesia layak dijadikan sebagai contoh kebijakan yang dapat dibuat menggunakan pendekatan ini. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah teori negara otonom tereplikasi dalam lahirnya kebijakan adaptasi perubahan iklim di Bandar Lampung atau justru dorongan *eksogen* (dalam hal ini ACCCRN dan RAN API) lebih dominan dalam mempengaruhi lahirnya kebijakan adaptasi perubahan iklim di kota ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa telah terjadi perbedaan ‘ketaatan’ dan keseriusan Pemerintah Kota Bandar Lampung terhadap adanya kebutuhan kebijakan (*rasionalitas agenda setting*) maupun terhadap dorongan eksogen.

**Kata Kunci: Dorongan Eksogen, Teori Negara Otonom,
Kebijakan Publik**

Pendahuluan

Salah satu teori yang menjelaskan bagaimana sebuah kebijakan publik dibuat adalah teori negara otonom. Dalam teori ini negara tidak diartikan sebagai aktor kebijakan yang netral atau tidak

berpihak, namun sebaliknya memiliki kepentingan dan berlaku sebagai aktor politik¹. Dalam proses pembuatan kebijakan publik, teori ini berpendapat bahwa negara bukanlah arena pertemuan aktor-aktor sebagaimana perspektif pendekatan *rational choice*, namun negara adalah aktor yang otonom dan berhak menentukan kebijakannya sendiri dengan kepentingannya sendiri. Meskipun kemudian sebuah kebijakan secara rasional tidak dapat memenuhi kelayakan ekonomi karena tidak terkait dengan penyediaan barang publik (*public goods*) -misalnya-, menurut teori ini negara tetap berhak untuk mengambil kebijakan. Dalam perspektif lain, teori negara otonom dapat pula disebut dengan teori intervensi pemerintah.

Konsep *development state*, merupakan konsep yang tepat untuk menjelaskan teori ini. Konsep ini dipopulerkan oleh Chalmer Johnson² yang melihat peran aktif negara dalam pembangunan dan kapitalisme di Asia khususnya Jepang. Menurut Johnson, dalam kasus Jepang negaralah aktor utama dalam proses pembuatan kebijakan ekonomi. Negara mendesain kebijakan ekonomi untuk menuju industrialisasi demi kepentingan dan tujuan ekonomi.

Dalam perkembangan selanjutnya, teori negara otonom ini juga digunakan banyak ahli untuk melihat proses kebijakan publik dan ekonomi politik di banyak negara Asia. Yusiharo Kunito dalam Johnson³ misalnya melihat Indonesia dan negara-negara di Asia Tenggara sebagai contoh *Ersatz Capitalism* di mana negara justru yang berperan aktif menciptakan industrialisasi bukan sebaliknya swasta sebagaimana sejarah kapitalisme di Eropa. Beberapa waktu yang lalu

¹ Rizal Malarangeng, *Liberalizing New Order Indonesia: Ideas, Epistemic Community, and Economic Policy Change, 1986--1992*. (Ohio: Ohio State University, 2010) hlm. 6.

² Chalmer Johnson. *The Developmental State: Odyssey of a Concept* dalam Meredith Woo-Cummings ed. *the Developmental State*. (Ithaca : Cornell University Press, 1999) hlm. 32.

³ Chalmer Johnson. *Ibid*. hlm. 94.

Majalah Economist⁴ dengan teori ini mengangkat konsep *state capitalism* untuk menjelaskan kemajuan ekonomi di China dan beberapa negara. China adalah contoh menarik bagaimana sebuah kebijakan didesain dan disusun oleh negara dengan menitikberatkan pada perusahaan negara sebagai aktor penting dalam proses industrialisasi sebagai tujuan kebijakan mereka. Meskipun pada awalnya tujuan ekonomi tetap menjadi prioritas dalam berperannya dominasi negara, namun dalam perspektif tujuan sosial guna menghindari adanya kerugian ekonomi (misalnya kerugian yang disebabkan oleh bencana alam), maka teori negara otonom juga tetap relevan sebagai bagian pilihan pendekatan lahirnya sebuah kebijakan publik.

Dalam perspektif tujuan sosial guna menghindari adanya kerugian ekonomi tersebut, kebijakan adaptasi perubahan iklim dan adaptasi bencana layak dijadikan contoh kasus kebijakan. Meskipun dalam perspektif ekonomi kebijakan ini tidak memberikan keuntungan atau bahkan membebani keuangan negara/daerah, maka untuk kepentingan menghindari dari kerugian ekonomi, kebijakan ini tetap layak untuk dijalankan. Sejak tahun 2009, sebanyak delapan kota di Indonesia (diajak) bergabung dalam Jejaring Ketahanan Kota-Kota Asia terhadap Perubahan Iklim atau ACCCRN –*Asian Cities Climate Change Resilience Network*- (yang didanai oleh yayasan berbasis di Amerika Serikat, *the Rockefeller Foundation*) yaitu Kota Bandar Lampung, Semarang, Palembang, Cirebon, Blitar, Pekalongan, Probolinggo, dan Tarakan. ACCCRN di Indonesia bertujuan untuk mendukung delapan kota tersebut di atas dalam membangun ketahanan terhadap perubahan iklim, terutama pada kelompok masyarakat yang miskin dan rentan sehingga kerugian ekonomi secara massal dapat dihindarkan.

Perubahan iklim sangat disadari membawa tantangan baru yang belum pernah terjadi sebelumnya ditandai dengan tingkat kenaikan air laut, badai yang lebih sering dan lebih kuat, perubahan pola curah hujan, dan perubahan suhu. Hal tersebut menyebabkan

⁴ Terbitan tanggal 21 Januari 2012

berbagai tantangan yang telah dihadapi oleh kota-kota menjadi semakin parah, seperti erosi pantai, salinitas akuifer, peningkatan penyakit, kekurangan air, kekurangan ketahanan pangan dan lain sebagainya. Berbagai kondisi kerentanan (*hazard*) tersebut merupakan salah satu indikator terpilihnya delapan kota sebagai kota percontohan ACCCRN selain faktor adanya kesadaran pemerintah daerah tentang kerentanan kotanya serta potensi komitmen pemerintah untuk melakukan upaya mengurangi dampak perubahan iklim di kotanya pada masa depan.

Studi Nugraha⁵ terhadap pembelajaran program ACCCRN di Kota Bandar Lampung menghasilkan temuan yang menarik. Pertama, telah adanya komunikasi risiko (*risk communication*) dalam perencanaan adaptasi; komunikasi risiko merupakan 'kendaraan' bagi pembelajaran bersama dan proses deliberatif dimana para pemangku kepentingan dapat membentuk mekanisme bagi pertukaran ide dan bernegosiasi bagi perencanaan adaptasi perubahan iklim. Dorongan eksogen oleh ACCCRN telah menunjukkan bahwa eksperimentasi yang dilakukan telah melibatkan pihak yang beragam, dilakukan secara partisipatif dan inklusif serta memfasilitasi pengetahuan ilmiah dan kearifan lokal.

Kedua, munculnya inovasi tata kelola risiko (*risk governance*) dan pendekatan mentalitas-tata-kelola (*governmentality*); dorongan eksogen oleh ACCCRN telah secara sukses menjadi katalis bagi perencanaan dan implementasi aksi adaptasi di Bandar Lampung. Kota ini telah membentuk tim koordinasi ketahanan perubahan iklim di tingkat kota yang dilegalkan oleh walikota, bereksperimentasi terhadap mekanisme koordinasi dan membentuk regulasi baru serta mengalokasikan anggaran bagi aksi adaptasi. Dan ketiga, adanya institusionalisasi dan keberlanjutan perencanaan adaptasi

⁵ Erwin Nugraha. *Mengevaluasi Dorongan Eksogen Dalam Adaptasi Perubahan Iklim: Studi Kasus Dari Bandar Lampung, Indonesia*. (Inggris; Penerbit Durham University, 2014) hal. 2

eksperimental; proses di Bandar Lampung menekankan bahwa perencanaan adaptasi sebagai intervensi sosial dan politik. Untuk itu, keberlanjutan perencanaan adaptasi akan bergantung kepada kepemimpinan lokal, prosedur yang jelas mengenai pengarusutamaan (*mainstreaming*) adaptasi dalam kebijakan di tingkat kota dan pembelajaran sosial (*social learning*) bagi seluruh pemangku kepentingan.

Pada tahun 2014, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Rencana Aksi Nasional Adaptasi Perubahan Iklim (RAN-API)⁶ sebagai instrumen kebijakan untuk membangun soliditas peran pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam peningkatan adaptasi masyarakat –di satu sisi- serta pengendalian dampak/risiko bencana – di sisi lain-. RAN-API disusun sebagai bentuk kesadaran, bahwa sebagai negara kepulauan dan pertanian, Indonesia akan sangat terpengaruh oleh pemanasan global yang berimplikasi terhadap kenaikan muka air laut dan perubahan cuaca, iklim, suhu, serta pola dan intensitas hujan. Dampaknya berbagai sektor akan mengalami kerugian, misalnya sektor kesehatan, pertanian, ketahanan pangan, infrastruktur, termasuk di dalamnya dampak terhadap bencana. Karena itu, seluruh aktor dan sektor maupun tingkatan pemerintahan (pusat maupun daerah) harus berkontribusi secara bersama dalam upaya mewujudkannya.

Delapan kota/kabupaten di Indonesia juga dipilih oleh Pemerintah Indonesia sebagai daerah pilot implementasi RAN-API (yang di danai oleh pemerintah pusat) yaitu Kota Blitar, Kabupaten Malang, Kota Batu, Kota Malang, Kota Bandar Lampung, Kota Semarang, Kota Pekalongan, dan Kota Tarakan. Secara kebetulan, terdapat delapan kota yang sekaligus menjadi lokasi dari percontohan ACCCRN dan kota percontohan RAN-API, sedangkan tiga kota lainnya hanya menjadi kota percontohan RAN-API.

⁶ Merupakan tindak lanjut dari Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 61 Tahun 2011, tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Gas Rumah Kaca (RAN-GRK) sebagai komitmen untuk menurunkan pemanasan global serta sebagai instrumen untuk ekonomi hijau dan pembangunan berkelanjutan

Tabel. Kota Percontohan ACCCRN dan RAN-API di Indonesia

No	Kota Percontohan ACCCRN	No	Daerah Percontohan RAN-API
1	Kota Bandar Lampung	1	Bandar Lampung
2	Kota Semarang	2	Kota Semarang
3	Kota Palembang	3	-
4	Kota Cirebon	4	-
5	Kota Pekalongan	5	Kota Pekalongan
6	Kota Probolinggo	6	-
7	Kota Blitar	7	Kota Blitar
8	Kota Tarakan	8	Kota Tarakan
		9	Kota Batu
		10	Kota Malang
		11	Kabupaten Malang

Dokumen RAN API menegaskan bahwa tata pemerintahan di Indonesia sangat berpengaruh terhadap inisiatif kebijakan adaptasi perubahan iklim. Keberadaan RAN-API diharapkan dapat menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam menyiapkan dokumen perencanaan pembangunan daerah yang berketahanan iklim. Harapannya adalah keberadaan RAN-API akan mendorong pemerintah provinsi/kabupaten/kota untuk menyusun Rencana Aksi Daerah Adaptasi Perubahan Iklim (RAD-API) yang mengacu kepada RAN-API dengan tetap memperhatikan kesesuaian dengan prioritas pembangunan daerah berdasarkan kemampuan APBD dan masyarakat.

Baik ACCCRN maupun RAN API, keduanya memberikan kesempatan kepada daerah-daerah percontohan dengan kewenangan yang dimiliki untuk mendesain kebijakan-kebijakan dalam rangka adaptasi perubahan iklim baik dalam bentuk dokumen perencanaan

maupun dalam bentuk aksi adaptasi secara langsung. Pertanyaan paling strategis dalam konteks ini adalah apabila kota-kota (daerah) tersebut di atas tidak menjadi kota/daerah percontohan yang ditunjuk oleh ACCCRN maupun RAN API, apakah kebijakan adaptasi perubahan iklim tidak dijalankan. Padahal, dalam perspektif teori negara otonom yang menyatakan bahwa negara memiliki kewenangan mutlak mendesain kebijakan, kota/daerah percontohan tersebut seharusnya mampu melahirkan kebijakan adaptasi perubahan iklim dengan asumsi bahwa pemerintah kota/daerah itu memiliki kekhawatiran terhadap resiko bencana (*hazard*) yang akan terjadi di daerahnya akibat perubahan iklim yang pada akhirnya akan memberikan kerugian sosial secara massal dan kerugian ekonomi secara besar.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam studi ini adalah apakah teori negara otonom di mana negara/daerah dapat menentukan kebijakannya sendiri dengan kepentingannya sendiri tereplikasi dalam lahirnya kebijakan adaptasi perubahan iklim di Bandar Lampung? Atau justru dorongan eksogen/eksternal (dalam hal ini ACCCRN dan RAN API) lebih dominan mempengaruhi lahirnya kebijakan adaptasi perubahan iklim di Kota Bandar Lampung; dan oleh karenanya teori dorongan *eksogen* tersebut menjadi antitesis dari teori otonomi negara?.

Penelitian ini merupakan tipe penelitian kualitatif. Prosedur pengumpulan data sebagai usaha membatasi fokus penelitian dan mengumpulkan informasi dilakukan melalui wawancara dan pengumpulan dokumen. Wawancara mendalam dilakukan dengan Kabid Fisik dan Prasarana BAPPEDA Kota Bandar Lampung selaku sekretariat RAN API, serta dua anggota Tim Koordinasi Ketahanan Perubahan Iklim Kota Bandar Lampung yang dibentuk melalui Surat Keputusan Walikota Bandar Lampung,. Sedangkan dokumen-dokumen kualitatif yang dikumpulkan adalah data-data hasil perencanaan serta laporan hasil kegiatan adaptasi perubahan iklim yang telah dan akan dilakukan di Kota Bandar Lampung.

Setelah tahapan pengumpulan data dilalui, dilakukan analisis data secara kualitatif untuk menghasilkan data deskriptif analisis tanpa menggunakan angka-angka. Segala sesuatu yang dinyatakan oleh informasi secara tertulis atau lisan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. Dengan kata lain penelitian tidak hanya mengungkapkan kebenaran belaka, tetapi memahami kebenaran tersebut. Untuk memperoleh tingkat kepercayaan hasil penelitian, merujuk pada pendapat Creswell⁷ dilakukan uji validitas dengan mentriangulasi (*triangulate*) dan mengajak seorang auditor (*external auditor*) untuk mereview keseluruhan hasil penelitian yang telah dilakukan.

Gambaran Kebijakan Adaptasi Perubahan Iklim di Bandar Lampung

Menjadikan upaya adaptasi perubahan iklim sebagai prioritas utama kebijakan pembangunan nasional setidaknya didukung oleh dua alasan. *Pertama*, dampak perubahan iklim dapat menyampingkan hak-hak atas kebutuhan hidup manusia yang paling mendasar, yakni pangan, papan, dan sandang. *Kedua*, pengabaian terhadap proses adaptasi perubahan iklim akan memperlambat proses penanggulangan kemiskinan dan pencapaian pembangunan berkelanjutan⁸. Dengan memperhatikan kedua alasan tersebut, maka sudah sewajibnya Indonesia menjadikan adaptasi perubahan iklim sebagai agenda kebijakan pembangunan nasionalnya. Oleh karena itu, mengintegrasikan unsur adaptasi perubahan iklim kepada pola kebijakan pembangunan harus dipandang sebagai strategi yang

⁷ John W Creswell. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2010) hal. 286.

⁸ Fika Fauzia. *Konsep dan Strategi Adaptasi Perubahan Iklim di Indonesia*". (Jakarta. Penerbit Yayasan Pelangi Nusantara: 2008) hal. 2.

diperlukan untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dalam jangka panjang.

Tujuan ACCCRN adalah untuk meningkatkan kesadaran, pendanaan dan kegiatan dalam membangun ketahanan atas dampak perubahan iklim baik masa kini maupun masa mendatang bagi masyarakat miskin dan rawan bencana. Sebagai kota ACCCRN, Kota Bandar Lampung diwajibkan untuk menyusun dokumen *Vulnerability Assesment (VA)*, strategi ketahanan kota/*City Resilience Strategy (CRS)*, serta aksi-aksi adaptasi secara nyata sebagai tindak lanjut dari CRS tersebut dan tersedianya indikator ketahanan kota/*City Resilience Indicato (CRI)* sebagai alat ukur untuk menilai keberhasilan aksi adaptasi. Program-program lingkungan hidup, penanaman pohon, pengelolaan sampah, dan sejenisnya sebenarnya adalah upaya-upaya yang terkait juga dengan perubahan iklim baik upaya adaptasi maupun mitigasi. Namun karena upaya-upaya itu belum merujuk pada satu tujuan utama yaitu tujuan pada antisipasi dampak perubahan iklim. Hal iniberrarti bahwa upaya tersebut hanya merupakan bagian wajib dari program pembangunan.



Bandar Lampung dengan topografi bukit dan pantai, merupakan salah satu daerah (kota) yang rawan bencana, dan kerawanan bencana tersebut akan semakin besar peluangnya akibat perubahan iklim. Kesadaran akan intensitas bencana yang semakin besar akibat perubahan iklim itu mulai muncul secara masif sejak tahun 2009 ketika dokumen VA diselesaikan dan menggambarkan tingkat kerentanan bencana pada setiap kelurahan di Kota Bandar Lampung. Sejak adanya ACCCRN tahun 2009, kesadaran pemerintah daerah berubah. Seluruh program yang berkaitan dengan lingkungan, kebencanaan dan sejenisnya dikelompokkan ke dalam satu dokumen CRS yang kemudian menjadi bagian tak terpisahkan dari RPJMD Kota Bandar Lampung 2010-2015⁹. Program ACCCRN memberikan kesadaran baru bahwa upaya tersebut harus terpetakan secara jelas sehingga tujuan pada tercapainya indikator ketahanan kota pada akhirnya dapat dinilai secara tegas.

Dalam kaitan dengan implementasi CRS, telah dilakukan kegiatan aksi adaptasi sebagai *pilot project* misalnya kegiatan Model Partisipatif Adaptasi Ketahanan Masyarakat di Kangkung dan Kecamatan Kota Karang untuk Perubahan Iklim, kegiatan Peningkatan Kapasitas Masyarakat Kecamatan Panjang Selatan untuk Mengatasi Perubahan Iklim, kegiatan penyulingan air, kampung hijau, Penyusunan Rencana Induk Pengelolaan Sampah Terpadu, Pencanaan Lingkungan Hijau Sebagai Konsep Kehidupan Kota Bandar Lampung yang Ramah Lingkungan dan Berkelanjutan, serta Bank Sampah. Lokasi *pilot project* didasarkan pada dua alasan utama yakni (1) lokasi tersebut masuk dalam kategori daerah rentan atau kuadran 5 dalam aspek kewilayahan <pesisir, lereng bukit, bantaran sungai> (2) lokasi tersebut merupakan kelurahan dengan komposisi

⁹ Dilegalkan melalui Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2010-2015.

penduduk yang rentan cukup tinggi <nelayan, anak-anak, lanjut usia, perempuan keluarga muda>.

Sedangkan dua aksi yang dilakukan secara menyeluruh adalah Pemberdayaan dan Peningkatan Kapasitas Para Guru dalam Ketahanan Kota terhadap Perubahan Iklim di Bandar Lampung Melalui Pendidikan Bahan Ajar Perubahan Iklim di SD dan SMP serta kegiatan Konservasi Air Tanah Melalui Pembuatan Lubang Resapan Biopori (LRB). Jika diakumulasikan, sekitar 500 ribu LRB sudah ada di Bandar Lampung melalui pendanaan ACCCRN sebesar 2,4 miliar sejak tahun 2012, maupun dana 1 milyar per tahun dari APBD untuk penyediaan alat. Namun dalam kegiatan ini, yang ingin ditekankan bukan pada jumlah lubangnya, namun pada adanya kesadaran masyarakat untuk menabung air.

Dalam konteks kegiatan Pendidikan Bahan Ajar Perubahan Iklim di SD dan SMP, maka penerapan bahan ajar pendidikan ketahanan perubahan iklim adalah pertama di Indonesia yang menggabungkan bacaan siswa dan panduan guru dengan merujuk pada kurikulum tingkat satuan pendidikan (KTSP) 2006 dan kurikulum 2013 (K-13). Selain itu, bahan ajar pendidikan ketahanan perubahan iklim dengan kewajiban sekolah mengajarkan berdasarkan Peraturan Walikota¹⁰ adalah pertama di Indonesia sehingga sekolah-sekolah lokasi percobaan telah berubah dan banyak mendapatkan prestasi. Dalam jangka panjang, Para guru yang terlibat dalam kegiatan telah menggabungkan diri untuk berbagi sukses dengan pihak lain dalam bentuk *Green Teacher Community* sebagai guru kader lingkungan dengan SK Walikota¹¹.

RAN-API merupakan bagian dari kerangka pembangunan nasional Indonesia. Dari sisi perencanaan pembangunan nasional,

¹⁰ Peraturan Walikota Bandar Lampung No. 12 Tahun 2014 tentang Pembelajaran Materi Sisipan Pendidikan Ketahanan Perubahan Iklim Kota Bandar Lampung, ditandatangani pada tanggal 25 Juli 2014

¹¹ Keputusan Walikota Bandar Lampung No. 567/IV.40/HK/2015 tentang Pembentukan Komunitas Guru Peduli Lingkungan (*Green Teacher Community*) Kota Bandar Lampung, ditandatangani pada tanggal 4 Mei 2015

RAN-API merupakan rencana tematik lintas bidang yang lebih spesifik dalam mempersiapkan rencana pembangunan yang memiliki daya tahan terhadap perubahan iklim (*climate proof/resilient development*) di tingkat nasional. RAN-API diharapkan dapat memberikan arahan pada Rencana Kerja Pemerintah maupun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) di masa depan, agar lebih tanggap terhadap dampak perubahan iklim. RAN-API tidak menjadi dokumen terpisah yang memiliki kekuatan legal formal tersendiri, namun menjadi masukan utama dan bagian integral dari dokumen perencanaan pembangunan nasional dan perencanaan Kementerian/Lembaga (K/L). RAN-API juga merupakan acuan bagi pemerintah daerah dalam menyusun Strategi/Rencana Aksi Daerah Adaptasi Perubahan Iklim (RAD-API) sebagai arahan dalam menyiapkan dokumen perencanaan pembangunan yang tahan perubahan iklim.

Untuk pelaksanaan adaptasi perubahan iklim di daerah perlu disusun RAD-API di tingkat Provinsi dan kabupaten/kota yang penyusunannya merupakan tanggung jawab daerah masing-masing dengan koordinasi dari Kementerian Dalam Negeri maupun pembentukan kelompok kerja. RAD-API disusun dengan melibatkan dinas teknis terkait dan sesuai dengan prioritas pembangunan daerah berdasarkan kemampuan APBD dan masyarakat. Untuk itu, sebagai kota percontohan RAN-API, Kota Bandar Lampung diharuskan menyusun RAD-API tersebut dengan menekankan strategi dan rencana aksi RAD-API pada Bidang Ketahanan Ekonomi (Rencana Aksi Sub Bidang Ketahanan Pangan dan Rencana Aksi Sub Bidang Kemandirian Energi), Bidang Ketahanan Sistem Kehidupan (Rencana Aksi Sub Bidang Kesehatan, Rencana Aksi Sub Bidang Permukiman, dan Rencana Aksi Sub Bidang Infrastruktur), Bidang Ketahanan Ekosistem, Bidang Ketahanan Wilayah Khusus (Rencana Aksi Sub Bidang Perkotaan dan Rencana Aksi Sub Bidang Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta pada Bidang Sistem Pendukung. Namun faktanya,

hasil penelitian menunjukkan bahwa belum terdapat satupun dokumen perencanaan maupun aksi pada bidang/subbidang yang Kota Bandar Lampung hasilkan sebagai kota percontohan RAN-API; termasuk pembentukan kelompok kerja.

Analisis Teori Negara Otonom dalam Kebijakan API di Bandar Lampung

Berdasarkan gambaran kebijakan adaptasi perubahan iklim yang dilakukan oleh Kota Bandar Lampung, baik sebagai kota percontohan ACCCRN maupun percontohan RAN-API tersebut di atas, dalam kasus di Kota Bandar Lampung terdapat beberapa temuan yang menarik untuk dikaji. *Pertama*, telah terjadi perbedaan 'ketaatan' dan keseriusan pemerintah kota terhadap adanya dorongan eksogen. Dorongan yang muncul dari lembaga internasional (melalui program ACCCRN) dengan sangat cepat direspon oleh pemerintah kota dengan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang merupakan bagian tak terpisahkan dari arahan/ketentuan program. Penyusunan kajian kerentanan, penyusunan strategi ketahanan kota terhadap perubahan iklim, pelaksanaan proyek percontohan, dan dukungan aksi adaptasi baik sebagai *pilot project* maupun dalam skala kota seluruhnya telah dijalankan dengan baik. Sedangkan sebagai daerah percontohan RAN-API, sampai saat ini dokumen wajib dalam bentuk RAD-API belum dihasilkan.

Kedua, dalam perspektif institusionalisasi, meskipun kedua dorongan eksogen tersebut sebenarnya sama-sama mengharuskan adanya pembentukan tim di tingkat kota, namun ketaatan pemerintah kota terhadap program ACCCRN (yang didorong oleh lembaga internasional) ternyata lebih besar dibanding ketaatan terhadap ketentuan dalam RAN-API (yang didorong oleh pemerintah pusat). Melalui program ACCCRN, sejak tahun 2009 telah terbentuk Tim Koordinasi Ketahanan Perubahan Iklim yang dilegalkan melalui Keputusan Walikota Bandar Lampung dibawah koordinasi langsung sekretaris daerah dengan beranggotakan beragam *multistakeholders* di Kota Bandar Lampung. Sedangkan sebagai kota percontohan RAN-

API, di Bandar Lampung sampai saat belum terbentuk kelompok kerja.

Ketiga, melihat berbagai aksi adaptasi yang dilakukan oleh Bandar Lampung sebagai kota ACCCRN, sesungguhnya kebijakan dan aksi adaptasi yang dilakukan oleh pemerintah kota tidak seluruhnya merupakan kebijakan yang luar biasa yang merupakan wujud inovasi. Artinya banyak kebijakan/kegiatan yang merupakan kebijakan/kegiatan yang normal dan memang harus dilaksanakan oleh pemerintah dalam keadaan normal dengan ada atau tidaknya dorongan pihak luar. Kegiatan-kegiatan misalnya penghijauan, penanaman bakau, pembuatan lubang resapan biopori, dan pemanenan air hujan seharusnya memang merupakan kewajiban pemerintah. Persoalan mengemuka, karena ternyata kegiatan-kegiatan tersebut baru dilaksanakan setelah adanya dorongan eksogen. Apakah.

Dorongan Eksogen dalam Kebijakan API di Bandar Lampung

Diskursus tentang faktor *endogen* dan *eksogen* dalam sebuah kebijakan publik sangat relevan, karena menurut Bardach¹², beberapa indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan pembangunan antara lain yaitu faktor yang bersifat di luar kendali pemerintah (*eksogen*). Selain itu, kegagalan sistem lebih sering terjadi juga karena dipengaruhi oleh faktor eksogen. Dalam konteks adaptasi perubahan iklim, istilah *exogenous force* dipergunakan untuk membedakannya dengan dorongan *endogen*, yang didefinisikan sebagai sebuah inisiatif dimana motivasi dan aksi-aksi untuk adaptasi perubahan iklim pada mulanya berasal dari dalam kota sendiri, seperti biasa dijalankan di Kota di New York, London dan Durban.¹³

¹² Dalam Erwin Nugraha, *ibid.* hal. 355

¹³ Isabelle Anguelovski and Carmin, JoAnn. 2011. *Something Borrowed, Everything New: Innovation and Institutionalization in Urban Climate Governance*. United States. Massachusetts Institute of Technology. Hal, 2.

Meskipun kota-kota seperti New York, London, dan Durban di atas telah melakukan pendekatan inovasi terhadap isu-isu seperti pengurangan limbah, angkutan umum, pembaruan energi, dan penghijauan kota untuk mengurangi emisi GRK (Gas Rumah Kaca) dengan tanpa adanya tekanan eksternal, namun dalam konteks kota di Indonesia seringkali pemerintah daerah masih dipandang sebagai tempat dimana dorongan eksogen merupakan sumber motivasi untuk perencanaan tindakan kebijakan dan penerapannya. Pengaruh dorongan *eksogen* adalah penting untuk mengetahui cara di mana pemerintah kota dapat dipengaruhi oleh lembaga internasional, pemerintah nasional (pusat), dan daerah mereka sendiri (kekuatan internal pemda dan masyarakat) dalam formulasi sebuah kebijakan publik.

Dalam logika pembangunan ekonomi, tiga permasalahan di Bandar Lampung tersebut di atas semakin menjadi pembenar terhadap teori ketergantungan (*dependensi*) yakni tentang lambatnya pembangunan pada negara dunia ketiga (negara berkembang) walaupun telah diberikan modal investasi dari negara kaya. Permodalan (atau dorongan) dari negara kaya ternyata tidak mampu memberikan keuntungan bagi negara dunia ketiga, terutama dalam hal pertumbuhan ekonomi, namun justru menambah kemiskinan di wilayah tersebut karena semakin adanya ketergantungan kepada pemberi modal. Meskipun ketergantungan ide/inovasi tidak termasuk dalam tiga bentuk ketergantungan negara berkembang yaitu ketergantungan kolonial, ketergantungan finansial-industrial, ketergantungan teknologi-industrial, namun kasus di atas cukup relevan dijadikan sebagai logika pembandingan. Juga selaras dengan pendapat Everett Hagen dalam Boediman¹⁴ yang mengemukakan bahwa pada umumnya orang-orang dan pemerintahan di negara-negara berkembang kurang kreatif, dan kurang berkemauan untuk mengambil inisiatif.

¹⁴ Boediman, Arief. 1989. *Sistem Perekonomian Pancasila dan Ideologi Ilmu Sosial*. Jakarta. Penerbit PT Gramedia. Hal. 44-48

Perbedaan 'ketaatan' yang terjadi di Bandar Lampung sangat signifikan dipengaruhi oleh peran pendanaan; karena seluruh kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah kota dalam program ACCCRN akan sekaligus diberikan pendanaan sesuai kebutuhan. Sedangkan inisiatif kegiatan yang dilakukan pemerintah sebagai kota percontohan RAN-API harus didukung oleh pendanaan secara mandiri melalui APBD sebagaimana diamanatkan dalam kerangka pendanaan RAN-API yang ada.

Penutup

Berdasarkan temuan dan pembahasan di atas, dalam kasus kebijakan adaptasi perubahan iklim yang dijalankan Pemerintah Kota Bandar Lampung, teori dorongan eksogen (*exogeneus force*) menjadi antitesis dari teori negara otonom. Telah terjadi perbedaan 'ketaatan' dan keseriusan Pemerintah Kota Bandar Lampung terhadap berjalannya kebijakan adaptasi perubahan iklim antara dorongan *eksogen* dari pihak luar/internasional dibandingkan dorongan *endogen* dari pemerintah pusat. Dorongan yang muncul dari lembaga internasional (melalui program ACCCRN) dengan sangat cepat direspon oleh pemerintah kota dengan melahirkan kebijakan dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang merupakan bagian tak terpisahkan dari arahan/ketentuan program ACCCRN tersebut dibanding ketaatan pemerintah kota Bandar Lampung terhadap arahan pemerintah pusat melalui RAN-API untuk ditindaklanjuti dalam bentuk kebijakan kelembagaan, perencanaan, dan aksi adaptasi per bidang kewenangan.

Ini artinya, daya dukung pihak luar (*exogenerous force*) dengan membawa iming-iming pendanaan terhadap inisiatif kebijakan yang dilahirkan sebuah daerah ternyata lebih berpengaruh dibandingkan peran negara yang sebenarnya memiliki kewenangan mutlak untuk menjalankan kebijakan. Kesadaran pemerintah kota tentang perlu lahirnya sebuah kebijakan yang memiliki rasionalitas tujuan yang tinggi (*rasionalitas agenda setting*) masih tidak

ditindaklanjuti menjadi sebuah kebijakan karena diasumsikan akan menambah beban keuangan daerah..

Dari sisi praktikal, pemerintah kota -di manapun- selayaknya hanya menjadikan dorongan *eksogen* sebagai penguat inisiatif yang sudah ada bukan sebaliknya justru menjadi pengatur. Kewenangan mengambil kebijakan yang dimiliki oleh pemerintah (termasuk kebijakan adaptasi perubahan iklim) harus dioptimalkan dengan baik karena latar belakang perlunya kebijakan adaptasi perubahan iklim sebagai *agenda setting* sudah terang benderang dapat dinyatakan sebagai alasan yang sangat rasional. Oleh karena itu, teori negara otonom harus dimanfaatkan dengan optimal dengan cara mendesain atau mengintervensi kebijakan sebgas mungkin; meskipun intervensi tersebut tidak layak secara ekonomi, namun memberikan dampak terhadap terhindarnya kota dan masyarakat (publik) dari kerugian ekonomi. Dalam perspektif ini, dorongan *eksogen* hanyalah sebagai penguat inovasi kebijakan yang telah ada.

Sedangkan dari sisi akademik, pertanyaan tentang apakah inisiatif pemerintah kota terhadap kebutuhan kebijakan adaptasi perubahan iklim sebelumnya memang tidak ada; ataukah sudah ada inisiatif sebelumnya dari pemerintah kota namun belum terlaksana karena alasan tidak ada dana; sehingga kebijakan itu baru dijalankan karena adanya intervensi dari pemberi dana, adalah beberapa pertanyaan dalam perspektif lahirnya kebijakan pemerintah yang menarik untuk dikaji sebagai penelitian lanjutan dan lebih mendalam tentang faktor penyebab besarnya dorongan eksogen dalam mempengaruhi proses perumusan kebijakan publik sebagai kewenangan daerah.

Daftar Pustaka

Anguelovski, Isabelle and Carmin, JoAnn, *Something Borrowed, Everything New: Innovation and Institutionalization in Urban Climate Governance*. Massachusetts Institute of Technology. United States, 2011.

- Bappenas, *Rencana Aksi Nasional Adaptasi Perubahan Iklim: Synthesis Report*. edited by Bappenas Republik Indonesia. Jakarta, 2013.
- Bappenas, *Rencana Aksi Nasional Adaptasi Perubahan Iklim*. Bappenas Republik Indonesia. Jakarta, 2014.
- Boediman, Arief, *Sistem Perekonomian Pancasila dan Ideologi Ilmu Sosial*. Penerbit PT Gramedia. Jakarta, 1989.
- Creswell, John W, *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 2010.
- Fauzia, Fika,. *Konsep dan Strategi Adaptasi Perubahan Iklim di Indonesia*. Penerbit Yayasan Pelangi Nusantara. Jakarta, 2008.
- Johnson, Chalmer, *The Developmental State: Odyssey of a Concept dalam Meredith Woo-Cummings ed. the Developmental State*. Cornell University Press. Itacha, 1999.
- Mallarangeng, Rizal, *Liberalizing New Order Indonesia: Ideas, epistemic community, and economic policy change, 1986--1992*. Ohio State University Ph.D Thesis. Columbus, 2000.
- Nugraha, Erwin, *Mengevaluasi Dorongan Eksogen Dalam Adaptasi Perubahan Iklim: Studi Kasus Dari Bandar Lampung, Indonesia*. Penerbit Durham University. Inggris, 2014.