

Sah tetapi Tidak Diterima: Legitimacy Gap dalam Penertiban Aset Daerah di Provinsi Lampung

Lawful but Not Accepted: The Legitimacy Gap in Regional Asset Enforcement in Lampung Province

Theo Reynol Sandy^{1*}, Tina Miniawati Barusman²

^{1*,2} Universitas Bandar Lampung

Corresponding Author's e-mail : Theoreynolsandy@gmail.com



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 5, No. 5, Oktober 2026

Page: 3327-3341

Available at:

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/3904>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v5i5.3904>

Article History:

Received: 05-08-2026

Revised: 02-10-2026

Accepted: 07-10-2026

Abstract : Regional asset enforcement often presents a paradox: legally valid action is rejected by residents as unjust. This study examines the Lampung Provincial Government's asset enforcement in Sukarame Baru and Sabah Balau (2025). It asks why the clash between securing public assets and protecting residents' social rights remained unbridged, and how far the enforcement met social justice and proportionality. This qualitative case study draws on interviews with ten informants, participatory observation coded into 76 evidence units, and documents including field task force records, analysed with Miles, Huberman, and Saldaña's interactive model. Three structural conditions emerged. First, the problem was defined in singular legalistic terms. Second, bridging mechanisms and actors were absent: 1,200 personnel were mobilised, yet the social database recorded only names and occupant counts for about 102 affected people. Third, the state-citizen power asymmetry was left unmanaged. Residents accepted the land's legal status but rejected the manner of enforcement. The smooth second phase, with 27 of 30 parcels demolished voluntarily a month beforehand, therefore reflects passive compliance. Under the proportionality test, suitability was fulfilled only administratively, while necessity and balancing were not, indicating an absent proportionality gate. The legitimacy gap stems from a policy design rooted in legality rather than social planning.

Keywords : legitimacy gap; proportionality; passive compliance; distributive justice; regional asset enforcement.

Abstrak : Penertiban aset daerah kerap menghadirkan paradoks: tindakan yang sah menurut hukum justru ditolak warga sebagai tidak adil. Penelitian ini menganalisis penertiban aset Pemerintah Provinsi Lampung di Kelurahan Sukarame Baru dan Desa Sabah Balau (2025) untuk menjawab dua pertanyaan: mengapa benturan antara pengamanan aset publik dan perlindungan hak sosial warga tidak terjembatani, dan sejauh mana pelaksanaannya memenuhi keadilan sosial serta proporsionalitas. Studi kasus kualitatif ini menggunakan wawancara mendalam terhadap sepuluh informan, observasi partisipatif yang direduksi menjadi 76 unit temuan terkode, dan studi dokumen termasuk catatan satuan tugas, dianalisis dengan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña. Hasil menunjukkan tiga kondisi struktural: pendefinisian masalah yang tunggal secara legalistik; ketiadaan mekanisme dan aktor penjemputan, sebab mobilisasi 1.200 personel tidak diimbangi basis data sosial yang hanya merekam nama dan jumlah penghuni bagi kurang lebih 102 jiwa; serta asimetri posisi negara dan warga yang tidak dikelola. Warga menerima status hukum lahan tetapi menolak caranya, sehingga kelancaran tahap kedua — 27 dari 30 bidang dibongkar mandiri sebulan sebelum pelaksanaan — terbaca sebagai kepatuhan pasif. Uji proporsionalitas menemukan suitability terpenuhi hanya secara administratif, sedangkan necessity dan balancing tidak, menandakan absennya proportionality gate. Legitimacy gap terbukti merupakan konsekuensi desain kebijakan yang berangkat dari legalitas, bukan dari perencanaan sosial.

Kata Kunci : Legitimacy Gap; Proporsionalitas; Kepatuhan Pasif; Keadilan Distributif; Penertiban Aset Daerah

PENDAHULUAN

Pengelolaan aset daerah merupakan unsur penting penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel dan berorientasi pada kepentingan publik (Kaganova & McKellar, 2006; Mardiasmo, 2021). Dalam kerangka hukum nasional, pengamanan barang milik daerah diwajibkan oleh PP Nomor 27 Tahun 2014 jo. PP Nomor 28 Tahun 2020 serta Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 jo. Permendagri Nomor 7 Tahun 2024. Agenda ini menguat seiring dorongan Komisi Pemberantasan Korupsi terhadap penyelamatan aset pemerintah daerah (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019). Pada Pemerintah Provinsi Lampung, urgensinya nyata: total aset tumbuh dari sekitar Rp8,88 triliun pada 2018 menjadi Rp13,21 triliun pada 2024 dengan aset tanah senilai Rp2,31 triliun, sementara CALK Tahun 2024 masih mencatat lebih dari dua puluh bidang tanah bermasalah, termasuk sembilan bidang bersertifikat yang dikuasai masyarakat tanpa perjanjian yang sah (Pemerintah Provinsi Lampung, 2025). Penertiban aset dengan demikian memiliki dasar kewajiban hukum yang kuat.

Di titik itulah paradoksnya bermula. Ketika kewajiban hukum tersebut dieksekusi di atas lahan yang telah puluhan tahun menjadi permukiman, penertiban tidak lagi sekadar tindakan administratif, melainkan peristiwa sosial yang mempertemukan dua nilai publik yang sama-sama absah, yaitu pengamanan kekayaan publik dan perlindungan hak warga atas tempat tinggal yang dijamin Pasal 28H UUD 1945. Penertiban aset Pemerintah Provinsi Lampung di Kelurahan Sukarame Baru (Kota Bandar Lampung) dan Desa Sabah Balau (Kabupaten Lampung Selatan) sepanjang 2025 menghadirkan paradoks itu dalam bentuk yang paling telanjang. Seluruh prosedur formal dijalankan, mulai dari surat imbauan sejak 2020, surat pemberitahuan, pembentukan tim melalui Keputusan Gubernur Nomor 106 Tahun 2025, surat peringatan berlapis, hingga dua tahap pelaksanaan (Gubernur Lampung, 2025; Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Lampung, 2024). Meski demikian, pelaksanaannya diwarnai penolakan, tangisan, kericuhan, warga yang pingsan saat rumahnya dibongkar, dan sekitar 43 rumah rata pada tahap pertama saja (ANTARA Lampung, 2025; Isworo & Atika, 2025). Tindakan yang sah menurut hukum ternyata tidak diterima sebagai adil oleh mereka yang menanggung bebannya.

Kondisi ketika legitimasi hukum untuk bertindak tidak diimbangi legitimasi sosial atas cara tindakan itu dilaksanakan dipahami sebagai *legitimacy gap* (Beetham, 2013; Suchman, 1995). Studi implementasi penertiban di Indonesia telah menyentuh kepingan-kepingan persoalan ini secara terpisah. Tradisi kajian efektivitas operasional menempatkan koordinasi dan sosialisasi sebagai penentu keberhasilan (Ridwan dkk., 2020), tetapi berhenti pada ukuran keberhasilan eksekusi. Pada konteks Lampung sendiri, kajian atas kinerja aparat penertiban justru menempatkan penekanan kerugian sosial dan perolehan dukungan masyarakat sebagai ukuran profesionalitas pelaksana (Malik dkk., 2021), namun ukuran tersebut belum diuji pada tindakan yang secara langsung membatasi hak warga. Kajian yang lebih kritis memperlihatkan bahwa koordinasi penertiban lazimnya rapi pada kejelasan tujuan serta pembagian wewenang, namun lemah pada komunikasi yang efektif dan kebijakan yang menyeluruh (Savira dkk., 2023). Kajian lain menunjukkan bahwa resistensi warga bervariasi menurut mutu kondisi yang ditawarkan kebijakan, dan paling keras muncul ketika lokasi penampungan tidak menjanjikan kepastian, sehingga lebih tepat dibaca sebagai respons rasional atas alternatif yang tidak layak daripada penolakan ideologis terhadap negara (Wicaksono, 2025). Sementara itu, tradisi normatif-kritis menegaskan bahwa penggusuran yang prosedural sekalipun dapat gagal memenuhi standar

minimum hak asasi manusia menyangkut konsultasi bermakna dan ketersediaan alternatif (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1997; Wahyuni, 2022; Bintang & Khalid, 2025).

Tiga celah penelitian tampak dari peta tersebut. Pertama adalah celah analitis, sebab lensa efektivitas operasional, kritik normatif, dan tata kelola aset jarang diintegrasikan dalam satu kerangka sehingga kasus yang dinilai berhasil menurut satu lensa dapat luput dinilai keagalannya menurut lensa lain. Kedua adalah celah konseptual. Konsep *legitimacy gap* belum digunakan secara eksplisit sebagai lensa analitis dalam studi penertiban aset daerah di Indonesia, padahal kejelasan dan kelengkapan informasi kepada publik telah terdokumentasi sebagai titik terlemah tata kelola aset pemerintah (Alfian dkk., 2023), sementara ketidaktertiban administrasi aset tanah pemerintah dan belum tersedianya acuan pemetaan partisipatif juga telah tercatat pada konteks Lampung (Prasetyawati & Deslapana, 2021). Ketiga adalah celah empiris. Dua kajian yang telah menyentuh kasus Lampung ini (Irwana dkk., 2025; Herbiyansa dkk., 2025) bersifat deskriptif-normatif berbasis studi pustaka tanpa data primer, sehingga persoalan struktural hadir sebagai simpulan, bukan sebagai mekanisme yang ditunjukkan. Keduanya juga menempatkan peristiwa penggusuran sebagai objek kajian, sedangkan artikel ini menjadikan proses perancangan kebijakan, mulai dari forum perencanaan, struktur tim, hingga instrumen kompensasi, sebagai unit analisis, serta mencakup kedua tahap pelaksanaan sehingga perbedaan dinamika antartahap dapat ditelusuri.

Artikel ini mengisi ketiga celah tersebut melalui dua pertanyaan penelitian. Pertanyaan pertama, mengapa benturan antara kewajiban pengamanan aset publik dan perlindungan hak sosial warga tidak terjembatani, dan melalui mekanisme apa kesenjangan legitimasi diproduksi. Pertanyaan kedua, sejauh mana pelaksanaan penertiban memenuhi prinsip keadilan sosial dan proporsionalitas. Pertanyaan pertama dianalisis dengan kerangka *policy dilemma* dan *frame reflection* (Schön & Rein, 1994; Bozeman, 2007) yang menyorot benturan nilai publik dan bingkai yang tidak pernah dipertemukan. Kerangka itu dilengkapi pemilahan legitimasi *input-output* dari Scharpf (1999) beserta dimensi *throughput* yang disisipkan Schmidt (2013), agar defisit legitimasi dapat ditempatkan pada dimensi yang tepat. Pertanyaan kedua dijawab dengan keadilan sosial Rawls (1999), uji proporsionalitas *suitability-necessity-balancing* (Barak, 2012; Alexy, 2003), serta standar Pasal 28H UUD 1945 dan General Comment No. 7 CESCR. Dalam kerangka ini penelitian mengoperasionalkan konsep *proportionality gate*, yaitu mekanisme penilaian yang mensyaratkan pengujian alternatif yang lebih ringan sebelum tindakan paling membatasi hak dijalankan, sebagai instrumen diagnosis desain kebijakan.

Kebaruan artikel terletak pada tiga hal. Yang pertama adalah penggunaan *legitimacy gap* sebagai lensa terintegrasi atas kasus penertiban aset daerah, yang menautkan penilaian efektivitas, kritik normatif, dan tata kelola aset dalam satu penjelasan. Yang kedua adalah dua pembedaan konseptual yang dihasilkan dari data, yaitu bahwa mitigasi teknis bukanlah alternatif kebijakan, dan bahwa kepatuhan tidak sama dengan legitimasi. Keduanya berfungsi mencegah salah baca atas penertiban yang tampak lancar. Yang ketiga adalah basis data primer yang mencakup observasi partisipatif dari dalam institusi pelaksana, termasuk rapat perencanaan yang jarang terjangkau peneliti luar, serta penyusunan matriks kerentanan warga terdampak sebagai alat penilaian keadilan distributif.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus pada satu rangkaian kebijakan penertiban berdasarkan Keputusan Gubernur Lampung Nomor 106 Tahun 2025, yang dilaksanakan dalam dua tahap, yaitu 12 Februari 2025 dan 6 November 2025. Karakternya empiris sekaligus kritis: empiris karena bersandar pada data lapangan dan dokumen

yang dapat diverifikasi, dan kritis karena menilai kebijakan dengan standar keadilan, proporsionalitas, serta perlindungan konstitusional hak atas tempat tinggal, bukan sekadar mendeskripsikannya. Desain kasus tunggal dipilih karena dua alasan. Pertama, kasus ini bersifat *revelatory* (Yin, 2018), sebab kedudukan peneliti di dalam institusi pelaksana membuka akses pada proses perencanaan internal yang lazimnya tertutup bagi peneliti luar. Kedua, dua tahap pelaksanaan dalam satu kebijakan yang sama menyediakan pembandingan alami di dalam kasus: kerangka hukum, aktor, dan lokasi relatif tetap, sementara respons warga berbeda, sehingga perbedaan antartahap dapat ditelusuri tanpa dikaburkan variasi konteks yang lazim muncul pada desain multikasus.

Data primer dihimpun melalui dua teknik. Teknik pertama adalah wawancara mendalam semi-terstruktur terhadap informan yang ditentukan secara *purposive* dan dikembangkan secara *snowball*. Informan berjumlah sepuluh orang, mencakup pejabat pengelola aset daerah pada BPKAD Provinsi Lampung (dikodekan BPKAD-01), tiga pelaksana lapangan Satpol PP pada unsur pimpinan operasi dan anggota tim (PL-1, PL-2, PL-3), lima warga terdampak yang dipilih menurut variasi lama tinggal, jalur penguasaan lahan, dan derajat dampak (WT-1 sampai WT-5), serta seorang informan ahli berupa dosen ilmu pemerintahan dengan fokus kajian implementasi kebijakan publik (IA-1). Karena jumlahnya terbatas, keterangan warga tidak diperlakukan sebagai representasi seluruh warga terdampak, melainkan ditriangulasikan dengan dokumen satuan tugas, keterangan pelaksana dan pengelola kebijakan, serta profil lebih dari dua belas warga terdampak dalam pemberitaan media. Persetujuan diperoleh dari setiap informan; sesuai konvensi atribusi dua lapis, nama informan tercantum pada transkrip atas persetujuan yang bersangkutan sedangkan pada badan naskah informan dirujuk dengan kode dan jabatan, dan tiap kutipan dikonfirmasi ulang sebelum dipakai. Teknik kedua adalah observasi partisipatif. Berstatus aparatur pada institusi pelaksana, peneliti hadir pada seluruh rangkaian kegiatan, mulai dari forum perencanaan, apel prapelaksanaan, sampai hari pengosongan pada kedua tahap, dan catatan lapangannya kemudian dikodekan menjadi 76 unit bukti. Kedudukan dari dalam ini membuka akses pada proses internal yang jarang terjangkau penelitian sejenis, tetapi juga membawa risiko bias. Risiko tersebut ditekan melalui empat langkah: (1) penulisan memo reflektif yang memisahkan catatan deskriptif dari tafsiran peneliti; (2) pemeriksaan ulang kode dan tema oleh penulis kedua yang tidak terlibat dalam pelaksanaan penertiban; (3) *member checking*, yaitu konfirmasi ulang setiap kutipan kepada informan sebelum digunakan; serta (4) triangulasi sumber dan teknik beserta pencarian kasus negatif sebagaimana diuraikan pada bagian analisis. Data sekunder mencakup dokumen resmi berupa Keputusan Gubernur 106/2025 beserta konsiderans tiga Sertifikat Hak Pakai, surat pemberitahuan, rilis resmi, dan CALK 2024, serta pemberitaan media yang memuat pernyataan pejabat dan profil lebih dari dua belas warga terdampak. Data sekunder juga mencakup dokumen pencatatan satuan tugas lapangan berupa data objek penertiban tahap pertama dan lembar progres tahap kedua. Perspektif pengelola kebijakan diperoleh melalui wawancara langsung dengan pejabat BPKAD; adapun pernyataan pimpinan puncak pemerintahan daerah dan kuasa hukum pemerintah dianalisis dari pernyataan resmi yang terdokumentasi di media dan dokumen.

Analisis menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña (2014). Reduksi data dilakukan melalui *coding* tematik struktural pada tiga lapisan akar struktural, yaitu struktur kebijakan, struktur birokrasi, dan posisi sosial warga, serta pada tema teori yang mencakup *policy dilemma* dan pembingkai, dimensi legitimasi *input*, *throughput*, dan *output*, proporsionalitas, keadilan distributif, dan *legitimacy gap*. Penyajian data dilakukan dalam bentuk matriks triangulasi, matriks profil kerentanan, dan garis waktu integratif. Penarikan kesimpulan ditempuh melalui uji proposisi kerja terhadap konvergensi antarsumber. Keabsahan dijaga dengan

triangulasi sumber (aparatur, warga, ahli, dokumen, media) dan triangulasi teknik (wawancara, observasi, dokumen), pencarian kasus negatif dengan sengaja menampilkan bukti yang berlawanan arah dengan proposisi, serta jejak audit atas prosedur analisis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Benturan Dua Nilai Publik yang Tidak Terjembatani

Pemerintah berpijak pada legalitas kepemilikan dan kewajiban mengamankan barang milik daerah, yang diperkuat temuan pemeriksaan dan dorongan penyelamatan aset. Warga berpijak pada kebutuhan hunian, riwayat penguasaan delapan hingga dua puluh lima tahun, dan investasi yang telah ditanam. Keduanya adalah nilai publik yang sama-sama absah dalam pengertian Bozeman (2007), dan karena itulah benturannya menuntut mekanisme penyelarasan. Temuan pokok penelitian ini adalah bahwa mekanisme tersebut tidak pernah ada. Data menunjuk tiga kondisi struktural yang saling menguatkan.

Pertama, pendefinisian masalah yang tunggal. Sejak rapat pertama, persoalan didefinisikan sebagai masalah aset dan hukum, sehingga forum internal bukan menjadi arena menimbang apakah dan bagaimana dua nilai diselaraskan, melainkan arena merancang eksekusi. Pada rapat kedua keputusan telah final dan keberatan warga tidak dibahas ulang (catatan lapangan, Januari–Februari 2025). Dalam istilah Schön dan Rein (1994), kedua pihak beroperasi dalam bingkai yang tidak pernah dipertemukan. Pemerintah membingkai warga sebagai penghuni tanpa hak yang harus ditertibkan, sebagaimana tercermin pula pada pernyataan resmi yang meminta warga “legowo dan ikhlas” karena “kita ini negara hukum”. Warga sebaliknya membingkai lahan sebagai ruang hidup dengan riwayat penguasaan panjang, pembelian, garapan eks-perusahaan, hingga klaim waris. Pendefinisian tunggal ini bukan tahap netral yang mendahului kebijakan. Ia menentukan seluruh pilihan yang tersedia sesudahnya, sebab masalah yang dirumuskan sebagai masalah aset hanya dapat melahirkan solusi berupa pengamanan aset.

Kedua, ketiadaan mekanisme dan aktor penjembatanan. Kondisi ini tampak pada empat kekosongan yang berlapis. Kekosongan pertama ada pada arah komunikasi. Secara dokumenter, komunikasi formal berlapis dan panjang, mulai dari surat imbauan sejak 2020, surat pemberitahuan September 2024, hingga tiga surat peringatan beruntun menjelang tahap kedua (Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Lampung, 2024). Namun catatan observasi memperlihatkan penyampaian informasi ditugaskan kepada aktor ketertiban, aset, dan hukum, bukan kepada aktor sosial atau mediasi, dan berbentuk pemberitahuan sesuai prosedur. Pada hari pelaksanaan, komunikasi terakhir berupa instruksi pengosongan melalui pengeras suara, sementara upaya mahasiswa pendamping membuka dialog di lokasi tidak ditanggapi (catatan lapangan, Februari 2025). Pimpinan operasi mengakuinya dengan jernih:

“Jadi dari sudut kami, pemberitahuan ada. Tapi dari sisi warga, yang mereka rasakan mungkin itu baru sebatas pemberitahuan, belum komunikasi dua arah.” (PL-2)

Warga terdampak merasakan hal yang sama dari sisi sebaliknya: “Kami bicara, kami menangis, kami sampaikan ada anak sekolah, ada orang tua sakit, tapi jawabannya muter ke soal aturan terus. Jadi kesannya keputusan sudah jadi, kami tinggal diberi tahu” (WT-1). Temuan ini mengoreksi cara pandang yang lazim. Resistensi terjadi bukan karena warga tidak tahu, sebab mereka mengetahui jadwal, tetapi karena komunikasi tidak pernah naik dari fungsi informatif ke fungsi deliberatif. Hal ini beririsan dengan temuan Savira dkk. (2023) bahwa mesin koordinasi penertiban lazimnya tertata pada sisi sasaran dan garis kewenangan namun rapuh pada sisi pertukaran informasi. Ada pergeseran penting di sini. Yang lemah dalam kasus ini bukan mutu komunikasi antarinstansi, tetapi arah komunikasi kepada warga. Perbedaan lapis keadilan

prosedural yang diajukan Shahraddkk. (2025) menajamkan pembacaan tersebut, sebab kesenjangan justru muncul antara keadilan prosedural yang terlembaga dalam aturan dan keadilan prosedural yang dirasakan warga, sehingga kewajiban partisipasi yang bersifat formal sekalipun tidak dengan sendirinya melahirkan proses yang dipersepsi adil.

Kekosongan kedua ada pada basis pengetahuan sosial, dan inilah kekosongan yang paling terukur. Untuk keperluan operasi, negara menyiapkan 1.200 personel gabungan TNI/Polri dan Satpol PP, alat berat, armada angkut, tim pendataan barang, dan tim medis (catatan lapangan, Februari 2025). Untuk dimensi sosial, keadaannya berkebalikan. Dokumen pencatatan satuan tugas memperlihatkan ketimpangan itu dalam angka: daftar objek tahap pertama mencatat 39 objek dengan total kurang lebih 102 jiwa penghuni, dan satu-satunya variabel sosial yang direkam adalah nama serta jumlah penghuni — bahkan kolom bertajuk “No. Reg. Objek” diisi petugas dengan jumlah orang — tanpa catatan usia, pekerjaan, lama tinggal, maupun penanda kerentanan. Rapat perencanaan tidak memiliki data nama warga terdampak karena yang dibahas hanya jumlah kepala keluarga, data pekerjaan dan kelompok rentan juga tidak tersedia, sementara tujuan warga pascapenertiban digantikan asumsi bahwa warga pasti memiliki saudara. Tugas memetakan kondisi sosial warga bahkan tidak dibebankan kepada organisasi perangkat daerah mana pun (catatan lapangan, Januari–Februari 2025). Asumsi itu runtuh di lapangan. Seorang warga lanjut usia menyatakan kampungnya jauh di Jawa dan ia tidak memiliki saudara di Lampung (Isworo & Atika, 2025), sementara pelaksana lapangan membenarkan bahwa mereka “tidak dibekali” informasi sosial dan baru mengetahuinya “pas ketemu langsung di lapangan” (PL-1). Negara yang mampu memobilisasi seribu dua ratus personel untuk satu operasi pengosongan ternyata tidak memiliki satu pun basis data tentang siapa yang akan kehilangan tempat tinggal. Kekosongan pendataan semacam ini bukan kekhasan satu kasus, sebab pemantauan penggusuran permukiman di kota-kota Selatan global pun selama ini tersendat justru pada ketersediaan data yang sistematis dan berkelanjutan (van Oostrum, 2025). Konsekuensinya bukan sekadar administratif. Tanpa pengetahuan tentang siapa yang terdampak dan dalam kondisi apa, penjemabatan dua nilai menjadi mustahil secara teknis, sebab tidak tersedia apa pun untuk ditimbang di sisi warga.

Kekosongan ketiga ada pada penelusuran alternatif. Opsi kebijakan yang lebih ringan, seperti negosiasi hingga kesepakatan, relokasi bertahap, skema sewa atau kerja sama pemanfaatan, dan legalisasi terbatas, tidak pernah dibahas formal dalam perencanaan. Yang dirancang adalah mitigasi teknis berupa pelaksanaan dua tahap, kesempatan membongkar mandiri, bantuan angkut, dan tim medis (catatan lapangan, Februari 2025). Di sini artikel ini menawarkan perbedaan konseptual pertamanya, yaitu bahwa *mitigasi teknis bukan alternatif kebijakan*. Keduanya kerap tertukar dalam praktik maupun dalam laporan resmi, padahal fungsinya berlawanan arah. Mitigasi teknis bekerja setelah pilihan kebijakan ditetapkan dan hanya mengurangi kerugian material sesaat dari pilihan itu, sedangkan alternatif kebijakan bekerja sebelum pilihan ditetapkan dan justru mempertanyakan pilihan itu sendiri. Menyebut pentahapan dan bantuan angkut sebagai bentuk sudah mempertimbangkan kepentingan warga karena itu merupakan kekeliruan kategori yang menyembunyikan ketiadaan pertimbangan yang sesungguhnya.

Kekosongan keempat ada pada kanal keberatan dan pada rantai tanggung jawab. Posko memang menampung keluhan, tetapi tidak ada pencatatan keberatan yang tersistem beserta tindak lanjut resminya, sehingga masukan warga tidak memiliki jalur untuk menjadi bahan keputusan. Ketidadaan aktor penjemabatan itu bukan kelalaian teknis: instansi sosial tidak dilibatkan dalam struktur tim atas saran kuasa hukum, dengan alasan warga dipandang sebagai pihak yang merebut lahan (Wawancara BPKAD, 2026). Pada struktur tim, temuan utamanya karena itu bukan fragmentasi klasik berupa tumpang tindih kewenangan, melainkan fragmentasi berupa

kekosongan. Pembagian kerja untuk eksekusi sangat jelas, dengan BPKAD sebagai wali aset, Satpol PP sebagai penegakan, unsur TNI/Polri sebagai pengamanan, dan kuasa hukum pada aspek legal hingga teknis tahapan. Namun tidak ada satu pun instansi yang memegang tanggung jawab dampak sosial pascapenertiban. Unsur dinas sosial dan perumahan tidak menonjol dalam struktur tim, dan setelah lahan dipagari tidak ada yang mengetahui ke mana warga pergi (catatan lapangan, Februari 2025). Struktur yang demikian efektif sebagai mesin eksekusi ternyata tidak menyediakan satu pun titik kelembagaan tempat kepentingan warga dapat diwakili.

Ketiga, asimetri posisi yang tidak dikelola. Warga dengan klaim sosial-historis berhadapan dengan negara pemegang sertifikat dan seluruh perangkat paksa, tanpa fasilitator netral atau pendampingan yang menyeimbangkan daya tawar. Asimetri semacam ini tidak otomatis melahirkan ketidakadilan; ia melahirkan ketidakadilan ketika tidak ada instrumen yang mengelolanya, dan dalam kasus ini instrumen tersebut absen sehingga forum apa pun yang digelar hanya mereproduksi jarak posisi yang sudah ada sebelumnya.

Dipetakan dengan kerangka legitimasi, ketiga kondisi tersebut tidak tersebar merata melainkan menumpuk pada dimensi tertentu. Scharpf (1999) membedakan legitimasi *input*, yakni sejauh mana keputusan mencerminkan preferensi mereka yang terkena dampak, dari legitimasi *output*, yakni sejauh mana keputusan efektif menyelesaikan persoalan bersama. Schmidt (2013) kemudian menyisipkan legitimasi *throughput* di antara keduanya untuk menilai mutu proses itu sendiri, yang mencakup transparansi, inklusivitas, akuntabilitas, dan daya respons. Pemilahan ini menempatkan temuan penelitian pada posisi yang jelas. Pada dimensi *input*, defisitnya total, sebab tidak ada satu pun titik dalam rangkaian kebijakan tempat preferensi warga dapat masuk sebagai bahan keputusan: forum digelar setelah keputusan final, warga terdampak tidak terwakili dalam struktur tim, dan basis data yang memungkinkan preferensi itu dikenali pun tidak pernah dibuat. Pada dimensi *throughput*, defisitnya sama dalamnya. Pertimbangan alternatif tidak terdokumentasi, keberatan tidak tercatat dan tidak berbalas, dasar penetapan kompensasi tidak transparan, dan tidak ada instansi yang dapat dimintai pertanggungjawaban atas dampak sosial. Pada dimensi *output*, keadaannya berkebalikan, sebab kebijakan tampak berhasil sepenuhnya dengan lahan yang terkuasai sesuai target dan sesuai jadwal.

Konfigurasi inilah yang menjelaskan mengapa kesenjangan legitimasi dalam kasus ini sulit terdeteksi oleh pengelola kebijakan sendiri. Capaian pada dimensi *output* tidak sekadar berdiri sendiri, melainkan berfungsi menyamarkan defisit pada dua dimensi sebelumnya, sebab seluruh ukuran keberhasilan yang dipegang institusi, yaitu lahan kosong, terpagar, dan tanpa perlawanan berarti, memang berada pada dimensi *output* semata. Selama kebijakan dinilai dengan ukuran itu, defisit *input* dan *throughput* tidak akan pernah muncul dalam laporan mana pun. Hal itu terjadi bukan karena sengaja disembunyikan, tetapi karena tidak ada instrumen yang dirancang untuk mengukurnya. Di sinilah letak nilai diagnostik pemilahan Scharpf dan Schmidt bagi studi penertiban. Pemilahan itu memisahkan pertanyaan apakah kebijakan mencapai targetnya dari pertanyaan apakah kebijakan layak diterima, dua hal yang dalam praktik administratif kerap diperlakukan sebagai satu.

Ketiga kondisi tersebut bermuara pada satu temuan yang menentukan pembacaan seluruh kasus. Yang digugat warga adalah proses, bukan supremasi hukum. Bukti paling tegas datang dari jalur hukum yang mereka tempuh, mulai dari gugatan 23 kepala keluarga pada 2021, permintaan penjelasan batas bidang, hingga posisi kuasa hukum warga yang meminta penundaan sampai ada putusan berkekuatan hukum tetap disertai pernyataan eksplisit bahwa warga siap pindah apabila kalah. Warga menawarkan kepatuhan bersyarat pada proses hukum yang tuntas. Tawaran itu tidak pernah bertemu dengan desain kebijakan yang telah mengunci jadwal eksekusi, antara lain

karena tekanan waktu administratif berupa arahan penyelamatan aset dan kekhawatiran pergantian kepala daerah (catatan lapangan, Januari 2025). Temuan ini menguatkan tesis Wicaksono (2025) bahwa resistensi merupakan respons rasional atas kondisi yang ditawarkan kebijakan, bukan pembangkangan terhadap negara. WT-1 merumuskannya secara sederhana:

“Bukan menolak buta. Saya paham pemerintah punya aturan. Tapi kami juga manusia. Yang kami minta itu jangan cuma lihat tanahnya, lihat juga orang-orang yang hidup di atas tanah itu.” (WT-1)

Pernyataan ini penting karena menutup satu kemungkinan penjelasan alternatif. Andai warga menolak legalitas itu sendiri, kesenjangan legitimasi dapat dijelaskan sebagai konflik nilai yang memang tak terdamaikan. Karena warga menerima legalitas dan hanya menolak cara, kesenjangan itu harus dijelaskan pada level proses. Dan proses itulah yang dirancang oleh pembuat kebijakan.

Kepatuhan Pasif: Membaca Kelancaran Tahap Kedua

Penertiban tahap kedua pada 6 November 2025 berjalan jauh lebih kondusif. Hampir seluruh warga membongkar bangunannya sendiri sebelum hari pelaksanaan, dan narasi resmi menampilkannya sebagai buah pendekatan yang lebih persuasif (Lampung Geh, 2025). Pembacaan itu perlu diuji, sebab kesimpulan yang keliru di titik ini akan mereproduksi pendekatan yang sama pada operasi berikutnya.

Catatan observasi tidak mendukung tafsir resmi tersebut. Tidak ada evaluasi formal yang dibahas antar-tahap, dan tidak ada perubahan pendekatan yang substantif, sebab pelaksanaan tetap berjalan tanpa relokasi, tanpa skema transisi, dan tanpa penanggung jawab sosial pascapenertiban. Perubahan yang benar-benar terjadi bersifat prosedural, yaitu surat peringatan yang lebih berlapis dan pengembalian batas bidang oleh instansi pertanahan. Dokumen pencatatan satuan tugas menguatkan pembacaan ini secara terukur: lembar progres bertanggal 3 Oktober 2025 — lebih dari sebulan sebelum hari pelaksanaan — telah mencatat 27 dari 30 bidang berstatus pembongkaran mandiri. Kepatuhan massal dengan demikian tercapai jauh sebelum hari eksekusi, sebagai respons atas surat peringatan dan bukan sebagai hasil dialog. Pengelola kebijakan sendiri membenarkan logika itu ketika menyebut keberhasilan tahap pertama berfungsi sebagai “shock therapy” bagi masyarakat (Wawancara BPKAD, 2026). Sementara itu, warga tahap kedua telah menyaksikan pada tahap pertama bahwa bertahan tidak mengubah hasil. Ketika mekanisme yang bekerja adalah demonstrasi kekuatan dan bukan pemulihan penerimaan, kepatuhan yang dihasilkannya adalah *kepatuhan pasif*. Indikasinya konsisten. Warga yang menerima kompensasi pun menilai tenggat terlalu cepat dan mengaku trauma (Lampung Geh, 2025). Pembacaan ini diajukan sebagai pola yang teramati pada kasus ini, yang ditopang konvergensi antara dokumen progres satuan tugas, keterangan pengelola kebijakan, dan pengakuan warga, bukan sebagai generalisasi atas sikap seluruh warga terdampak.

Di sinilah artikel ini menawarkan perbedaan konseptual keduanya, yaitu bahwa *kepatuhan tidak sama dengan legitimasi*. Keduanya menghasilkan tampilan lapangan yang serupa, yakni warga mengosongkan lahan tanpa perlawanan, tetapi berasal dari mekanisme yang berlawanan dan meninggalkan akibat yang berbeda. Legitimasi lahir dari proses yang dirasakan adil dan menghasilkan penerimaan yang bertahan, sebagaimana ditunjukkan model regulasi berbasis proses yang menempatkan keadilan prosedural sebagai penentu utama kepatuhan sukarela dan kerja sama warga terhadap otoritas hukum (Tyler, 2003), sementara kepatuhan pasif lahir dari efek gentar lalu hanya menuntaskan penguasaan aset sambil memindahkan beban sosialnya ke tempat yang tidak terpantau. Implikasi metodologisnya langsung. Indikator tanpa

perlawanan tidak dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan sosial suatu penertiban, karena indikator itu berada seluruhnya pada dimensi *output* sehingga tidak mampu membedakan penerimaan dari kekalahan.

Uji Keadilan dan Proporsionalitas: Gerbang yang Tidak Pernah Ada

Pertanyaan kedua dijawab melalui uji proporsionalitas tiga elemen (Barak, 2012) yang hasilnya dirangkum pada Tabel 1. Penilaian setiap elemen menggunakan kriteria operasional berikut. *Suitability* dinilai terpenuhi secara administratif bila tindakan secara rasional mendekatkan pada tujuan yang dinyatakan, dan terpenuhi secara substantif bila tujuan pemanfaatan tersebut telah definitif. *Necessity* dinilai terpenuhi bila terdapat bukti bahwa alternatif yang lebih ringan ditelusuri dan didokumentasikan sebelum keputusan diambil. *Balancing* dinilai terpenuhi bila beban terhadap warga dipetakan dan ditimbang secara terdokumentasi terhadap manfaat publik, termasuk melalui kompensasi yang memiliki dasar penetapan. Elemen *suitability*, yaitu kesesuaian tindakan dengan tujuan, terpenuhi secara administratif: lahan terkuasai, terpagar, dan terjaga, sementara risiko pendudukan ulang turun. Namun *suitability* substantif belum dapat disimpulkan. Rencana pemanfaatan yang disebut untuk pengembangan *agro park* masih berupa pernyataan yang belum definitif bahkan pada saat eksekusi, sehingga manfaat publik dari beban yang ditanggung warga bersifat abstrak dan tertunda.

Tabel 1. Ringkasan Uji Proporsionalitas Penertiban Aset di Sukarame Baru–Sabah Balau

Elemen	Temuan Empiris Utama	Penilaian
Suitability (kesesuaian tindakan–tujuan)	Lahan dikosongkan, dipagari, dijaga satgas; risiko pendudukan ulang turun. Rencana pemanfaatan (<i>agro park</i>) belum definitif saat eksekusi.	Terpenuhi secara administratif; belum terpenuhi secara substantif
Necessity (alternatif paling ringan)	Tidak ada dokumen kajian alternatif; relokasi/kerja sama pemanfaatan tidak menjadi pilihan kebijakan; SOP tidak memuat kewajiban menimbang alternatif; kompensasi diposisikan sebagai kebijaksanaan, bukan kewajiban.	Tidak terpenuhi — proportionality gate absen
Balancing (penimbangan manfaat–beban)	Beban sosial tidak dipetakan (tidak ada data warga); tali asih Rp2–2,5 juta ditetapkan sepihak dan dipersepsi tidak layak; tidak ada SOP kelompok rentan; tidak ada pelacakan dan bantuan pascapenertiban.	Tidak terpenuhi — beban terberat jatuh pada kelompok paling rentan

Sumber: diolah dari data penelitian (2025–2026).

Elemen *necessity* tidak terpenuhi. Prinsip ini menghendaki alternatif yang lebih ringan ditelusuri dan didokumentasikan sebelum tindakan paling membatasi hak dijalankan. Dalam struktur penimbangan yang dirumuskan Alexy (2003), *suitability* dan *necessity* merupakan optimalisasi terhadap apa yang mungkin secara faktual, sehingga kelalaian menelusuri alternatif yang sama efektifnya dengan beban lebih ringan sudah menggugurkan tindakan bahkan sebelum penimbangan nilai dilakukan. Dalam kasus ini tidak ditemukan dokumen yang merekam pertimbangan alternatif, tidak ada instruksi dalam SOP tentang kewajiban mempertimbangkannya,

dan skema relokasi atau kerja sama pemanfaatan tidak pernah menjadi pilihan kebijakan. Lebih dari sekadar tidak diuji, pengelola kebijakan menegaskan bahwa alternatif memang ditutup secara sadar — “Tidak ada opsi lain, hanya penertiban” — dan relokasi ditolak sebagai kewajiban dengan alasan “pada dasarnya mereka yang salah” (Wawancara BPKAD, 2026). Argumen resminya adalah bahwa regulasi bahkan tidak mewajibkan kompensasi, sehingga tali asih diposisikan sebagai kebijaksanaan, bukan kewajiban. Wawancara dengan pengelola memperlihatkan arsitektur kompensasi itu secara lebih terang: tali asih tidak memiliki dasar penetapan resmi, lahir dari inisiatif kuasa hukum, didanai melalui paket honorarium kuasa hukum yang diadakan lewat lelang, dan kriteria penerimanya semata kesediaan mengosongkan lahan, sementara daftar penerimanya berada pada kuasa hukum, bukan pada pemerintah (Wawancara BPKAD, 2026). Ketidadaan tahapan pengujian alternatif inilah yang penelitian ini sebut absennya *proportionality gate*. Tidak ada gerbang penilaian yang memaksa pembongkaran menjadi pilihan terakhir alih-alih pilihan pertama, sebagaimana dituntut standar penggusuran sebagai *last resort* dalam General Comment No. 7.

Elemen *balancing* juga tidak terpenuhi, dan kegagalannya berlapis. Pada lapisan pertama, beban tidak pernah dipetakan. Tanpa data sosial, penimbangan manfaat dan beban mustahil dilakukan, sehingga keadilan distributif gagal bukan karena ditimbang lalu dikalahkan, tetapi karena tidak pernah ditimbang. Pada lapisan kedua, instrumen mitigasi finansial berupa tali asih Rp2 juta hingga Rp2,5 juta bagi warga yang mengosongkan mandiri ditetapkan sepihak, jauh di bawah biaya pindah dan memulai kembali, serta tidak memperhitungkan kerugian non-material. Sebagian warga menolak mengambilnya, sebagian menerimanya sambil menilai nominal itu bahkan tidak cukup untuk beberapa bulan kontrakan, dan sebagian menyebutnya penghinaan (Isworo & Atika, 2025; Lampung Geh, 2025). Kompensasi yang dimaksudkan meredam konflik pada akhirnya menjadi sumber ketidakadilan yang dipersepsikan baru. Pada lapisan ketiga, beban jatuh paling berat pada yang paling lemah. Matriks kerentanan yang disusun dari profil warga terdampak (Tabel 2) menunjukkan enam warga terkategori sangat rentan, yaitu lansia yang menetap hingga dua puluh lima tahun, janda dengan penghidupan dari lahan, dan ibu dengan anak usia sekolah, yang kehilangan rumah utama tanpa kepastian pengganti. Sementara itu tidak ada SOP kelompok rentan, urutan pembongkaran ditentukan strategi operasi dengan mendahulukan bangunan besar, dan pascaeksekusi tidak ada pelacakan maupun bantuan lanjutan.

Tabel 2. Pengelompokan Profil Kerentanan Warga Terdampak

Kelompok Kerentanan	Ciri Utama	Ilustrasi Profil (data sekunder/wawancara)
Sangat rentan: kehilangan rumah utama tanpa tujuan jelas	Rumah adalah ruang hidup utama; tidak ada kepastian tempat tinggal pengganti; lansia/janda/tanggungan anak	Lansia menetap 25 tahun; janda berpenghidupan dari lahan; ibu dengan anak usia sekolah; warga menumpang di rumah kerabat pascapenertiban (WT-1)
Rentan ekonomi dan transisi	Nilai kompensasi jauh di bawah biaya pindah, sewa, dan pemulihan usaha; tidak ada skema transisi	Warga menolak/menyebut kompensasi tidak cukup untuk beberapa bulan kontrakan; pedagang kecil kehilangan pelanggan (WT-1)

Kelompok Kerentanan	Ciri Utama	Ilustrasi Profil (data sekunder/wawancara)
Rentan prosedural-komunikatif	Mengetahui surat tetapi tidak memahami pilihan solusi; pemberitahuan berfungsi sebagai instruksi	Warga mengira proses masih lama; baru tahu detail kompensasi di posko; menilai tenggat terlalu cepat
Rentan historis-administratif (kolektif)	Klaim sosial-administratif tidak memperoleh jawaban setara di hadapan sertifikat	Klaim ahli waris, riwayat garapan eks-perusahaan perkebunan, pembelian, dan pembayaran PBB

Sumber: diolah dari data penelitian (2025–2026).

Diukur dengan prinsip perbedaan Rawls (1999), struktur distribusi ini terbalik. Manfaat dinikmati publik secara luas dan abstrak, sedangkan beban terkonsentrasi pada kelompok yang paling tidak mampu menanggungnya, padahal kelompok itulah yang seharusnya paling dilindungi. Penilaian ini bersifat interpretatif: prinsip perbedaan digunakan sebagai standar normatif untuk membaca pola distribusi beban yang teramati secara kualitatif, bukan sebagai pengukuran kuantitatif atas distribusi kesejahteraan antarkelompok. Diukur dengan standar hak asasi manusia atas penggusuran (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1997), kasus ini memenuhi elemen pemberitahuan yang cukup tetapi gagal pada konsultasi bermakna dan ketersediaan alternatif. Polanya sama dengan temuan Wahyuni (2022) atas penggusuran di kawasan perkotaan, yang menegaskan bahwa kerentanan warga bersumber dari ketiadaan dokumen hak sementara kewajiban negara melindungi hak atas tempat tinggal tetap melekat. Diukur dengan Pasal 28H UUD 1945, sebagaimana ditegaskan informan ahli, hak atas tempat tinggal memang bukan hak menempati tanah negara tanpa batas. Namun ia membebaskan kewajiban pada negara untuk tidak membuat warganya kehilangan tempat tinggal tanpa perlindungan, dan kebijakan yang berhenti pada pengosongan tanpa sampai pada pemulihan penghidupan belum menunaikan kewajiban itu.

Legitimacy Gap sebagai Konsekuensi Desain

Kedua rangkaian temuan di atas terangkai dalam satu penjelasan struktural. Kerangka berpikir kebijakan yang berangkat dari legalitas, dan bukan dari perencanaan sosial, melahirkan pendefinisian masalah yang tunggal. Pendefinisian tunggal itu meniadakan kebutuhan akan mekanisme dan aktor penjemabatan, sehingga benturan nilai diselesaikan dengan dominasi satu nilai atas yang lain. Karena alternatif tidak pernah diuji dan beban tidak pernah dipetakan, hasil akhirnya adalah defisit proporsionalitas yang bebannya jatuh pada kelompok paling rentan. *Legitimacy gap* yang teramati, yakni warga menerima status hukum lahan tetapi menolak cara penertiban hingga bersedia pindah bila kalah melalui putusan *inkracht*, dengan demikian bukan anomali pelaksanaan melainkan konsekuensi logis desain. Keberhasilan administratif dan defisit legitimasi sosial adalah dua wajah dari satu kebijakan yang sama.

Temuan ini memberi tiga implikasi teoretis. Implikasi pertama menyangkut evaluasi implementasi kebijakan. Capaian implementasi perlu dinilai terpilah menurut tujuan, sebab satu implementasi dapat sekaligus berhasil untuk tujuan administratif dan gagal untuk tujuan sosial. Agregasi indikator menyembunyikan ketimpangan ini, dan hal itulah yang membuat kajian efektivitas operasional semata (mis. Ridwan dkk., 2020) berisiko menyimpulkan keberhasilan pada kasus yang menyisakan luka sosial. Implikasi kedua menyangkut konsep *legitimacy gap* (Beetham,

2013; Suchman, 1995). Artikel ini mengoperasionalkannya pada kasus penertiban aset melalui pemilahan *input-throughput-output* (Scharpf, 1999; Schmidt, 2013), lalu menambahkan dua pembedaan yang menajamkan penggunaannya, yaitu mitigasi teknis bukan alternatif kebijakan, dan kepatuhan pasif bukan legitimasi. Pemilahan tersebut menunjukkan bahwa kesenjangan legitimasi bukan kondisi yang menyeluruh melainkan terlokalisasi, dan karena terlokalisasi pada dimensi yang tidak diukur institusi, ia dapat berlangsung tanpa terdeteksi. Temuan Alfian dkk. (2023) bahwa kejelasan dan kelengkapan informasi merupakan titik terlemah tata kelola aset menemukan bentuk spesifiknya di sini. Yang tidak transparan dalam kasus ini bukan jadwal eksekusi, sebab jadwal justru disampaikan berulang kali selama bertahun-tahun, melainkan pertimbangan alternatif, dasar penetapan kompensasi, dan tindak lanjut atas keberatan. Implikasi ketiga menyangkut *proportionality gate*, yang ditawarkan bukan semata sebagai temuan deskriptif atas satu kasus, melainkan sebagai instrumen diagnosis yang dapat direplikasi. Keberadaan atau ketiadaan dokumen kajian alternatif sebelum keputusan merupakan penanda tunggal yang mudah diperiksa untuk membedakan tindakan pembatasan hak yang proporsional dari yang tidak.

Implikasi praktisnya menunjuk pada perbaikan desain, dan arah kolaboratif memiliki dukungan bukti. Analisis Yang dkk. (2024) atas 39 kasus implementasi menemukan metode kolaboratif paling efektif meningkatkan kapasitas implementasi, sementara metode semata otoritatif berdampak negatif, dan kasus ini adalah ilustrasi empirisnya. Bertolak dari kerangka *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008) dan temuan lapangan, artikel ini merekomendasikan desain penertiban empat tahap. Tahap pra-keputusan mewajibkan pendataan sosial-ekonomi warga terdampak dan *proportionality gate* formal berupa dokumen kajian alternatif sebagai prasyarat sebelum keputusan tindakan. Tahap deliberasi menghadirkan forum multipihak dengan pendampingan penyeimbang posisi warga, yang masukannya sungguh memengaruhi keputusan, termasuk perundingan skema kompensasi berbasis pemulihan penghidupan. Tahap pelaksanaan terkelola mensyaratkan SOP kelompok rentan, pentahapan manusiawi, kompensasi cair tepat waktu, serta pembekalan data bagi pelaksana. Tahap pasca-penertiban menetapkan penanggung jawab tunggal pemulihan sosial dengan pelacakan tujuan pindah dan evaluasi berindikator sosial. Prasyaratnya, sebagaimana ditunjukkan data penelitian ini, penertiban tidak dijalankan bersamaan dengan penyelesaian sengketa, sebab klaim status yang belum terjawab adalah bahan bakar delegitimasi. Desain ini tidak melemahkan ketegasan negara, karena seluruh tahap tetap bermuara pada terkuasainya aset. Yang berubah adalah urutannya, dari eksekusi yang mendahului penyelesaian sosial menjadi eksekusi yang menyusul penyelesaian sosial.

KESIMPULAN DAN SARAN

Penertiban aset Pemerintah Provinsi Lampung di Kelurahan Sukarame Baru dan Desa Sabah Balau memperlihatkan bahwa tindakan yang sah menurut hukum dapat kehilangan penerimaan sosial. Penyebabnya bukan penolakan warga terhadap hukum, melainkan desain kebijakan yang berangkat dari legalitas dan bukan dari perencanaan sosial. Benturan antara pengamanan aset dan hak sosial warga tidak terjembatani karena tiga kondisi struktural yang saling menguatkan, yaitu pendefinisian masalah yang tunggal secara legalistik, ketiadaan mekanisme dan aktor penjembatan, serta asimetri posisi negara dan warga yang tidak dikelola. Ketidadaan penjembatan itu tampak pada komunikasi yang berhenti pada fungsi informatif, basis data sosial yang kosong di tengah mobilisasi 1.200 personel, alternatif yang tidak pernah diuji, kanal keberatan yang tidak tersistem, dan struktur tim tanpa penanggung jawab dampak sosial. Dipetakan dengan pemilahan legitimasi *input-throughput-output*, defisitnya terlokalisasi pada dimensi *input* dan *throughput*, sementara capaian pada dimensi *output*, satu-satunya dimensi yang diukur institusi, justru

menyamarkannya. Kesediaan warga untuk pindah apabila kalah melalui putusan berkekuatan hukum tetap menunjukkan bahwa jalur penerimaan sebenarnya tersedia, tetapi tidak pernah ditempuh. Kelancaran tahap kedua pun lebih tepat dibaca sebagai kepatuhan pasif hasil efek gentar daripada sebagai pulihnya legitimasi.

Pengujian terhadap prinsip keadilan sosial dan proporsionalitas menemukan *suitability* terpenuhi hanya secara administratif. Elemen *necessity* gagal karena alternatif yang lebih ringan tidak pernah diuji formal, dan kegagalan itulah yang menandakan absennya *proportionality gate*, sedangkan elemen *balancing* gagal karena beban tidak pernah dipetakan, kompensasi ditetapkan sepihak dengan nilai yang dipersepsi merendahkan, dan kelompok paling rentan menanggung beban terberat tanpa mekanisme pemulihan. Diukur dengan prinsip perbedaan Rawls, distribusi manfaat dan beban kebijakan ini terbalik. Diukur dengan Pasal 28H UUD 1945, kewajiban perlindungan negara belum tertunaikan.

Artikel ini menyumbangkan tiga hal yang sejalan dengan kebaruan yang diajukan di Pendahuluan. Pertama, pengoperasian *legitimacy gap* sebagai lensa terintegrasi pada studi penertiban aset daerah. Kedua, dua pembedaan konseptual, yaitu mitigasi teknis bukan alternatif kebijakan dan kepatuhan pasif bukan legitimasi, yang mencegah salah baca atas penertiban yang tampak lancar. Ketiga, basis data primer dari dalam institusi pelaksana beserta matriks kerentanan warga terdampak sebagai alat penilaian keadilan distributif. Bertolak dari ketiga kontribusi tersebut, artikel ini merekomendasikan desain penertiban kolaboratif empat tahap dengan *proportionality gate* sebagai gerbang wajibnya. Penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan. Pertama, bias kedudukan peneliti dari dalam institusi pelaksana telah ditekan melalui memo reflektif, pemeriksaan ulang pengodean, *member checking*, dan triangulasi, tetapi tidak dapat dihapus sepenuhnya, terutama pada pemilihan peristiwa yang dicatat selama observasi. Kedua, perspektif pengelola kebijakan diperoleh melalui wawancara langsung dengan pejabat BPKAD, sedangkan perspektif pimpinan puncak pemerintahan daerah hanya bersandar pada sumber sekunder. Ketiga, jumlah informan warga terbatas sehingga temuan dibaca sebagai pola yang teramati pada kasus ini, dan kondisi warga pascapenertiban jangka menengah belum tergali. Penelitian lanjutan disarankan menelusuri nasib warga terdampak secara longitudinal, menguji keterlaksanaan desain kolaboratif pada kasus penertiban lain, serta menguji daya replikasi *proportionality gate* sebagai instrumen diagnosis pada tindakan pembatasan hak lain di luar penertiban aset.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada para informan yang bersedia berbagi pengalaman, kepada Pemerintah Provinsi Lampung dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Lampung atas akses terhadap proses pelaksanaan kebijakan, serta kepada dosen pembimbing pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Bandar Lampung atas arahan selama penelitian berlangsung.

DAFTAR PUSTAKA

- Alexy, R. (2003). Constitutional rights, balancing, and rationality. *Ratio Juris*, 16(2), 131–140. <https://doi.org/10.1111/1467-9337.00228>
- Alfian, A., Harapan Tua, R. F. S., & Rusli, Z. (2023). Implementasi prinsip good governance aset negara. *Jurnal Kebijakan Publik*, 14(2), 227. <https://doi.org/10.31258/jkp.v14i2.8238>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

- ANTARA Lampung. (2025). *Pemprov Lampung tertibkan sekitar 43 rumah di Lamsel dan Bandarlampung*. ANTARA Lampung.
- Barak, A. (2012). *Proportionality: Constitutional rights and their limitations*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139035293>
- Beetham, D. (2013). *The legitimation of power (2nd ed.)*. Red Globe Press.
- Bintang, A. S., & Khalid. (2025). Penggusuran pedagang pasar di trotoar jalan oleh Satpol PP di Kecamatan Sidikalang menurut Perda Kabupaten Dairi Nomor 1 Tahun 2016 tentang Ketertiban Umum perspektif Siyasah Dusturiyah. *Riwayat*, 8(4), 7187–7200. <https://doi.org/10.24815/jr.v8i4.50235>
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (1997). *General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art. 11.1): Forced evictions*. United Nations.
- Gubernur Lampung. (2025). *Keputusan Gubernur Lampung Nomor 106 Tahun 2025 tentang Pembentukan Tim Penertiban Aset Pemerintah Provinsi Lampung di Kelurahan Sukarame Baru Bandar Lampung dan Desa Sabah Balau Lampung Selatan Tahun 2025*.
- Herbiyansa, H., Setiawan, B. P., Ananda, A., Halim, A., Wahyutin, U., Ainaf, Q., & Putri, I. A. (2025). Resistensi masyarakat pada penggusuran: Studi kasus Kota Bandar Lampung. *Jurnal Kajian Hukum dan Kebijakan Publik*, 2(2), 1246–1251. <https://jurnal.kopusindo.com/index.php/jkhkp/article/view/809>
- Irwana, A., Halim, A., Sari, M., & Susiati. (2025). Analisis penggusuran dalam kebijakan penertiban aset daerah oleh Pemerintah Provinsi Lampung di Kecamatan Sukarame. *Jurnal Kajian Hukum dan Kebijakan Publik*, 2(2), 1265–1271.
- Isworo, T., & Atika. (2025, 12 Februari). Warga korban penertiban aset Pemprov kebingungan kehilangan tempat tinggal. *Lampost.co*.
- Kaganova, O., & McKellar, J. (2006). *Managing government property assets: International experiences*. The Urban Institute.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2019). *KPK fasilitasi nota kesepahaman antara pemda dengan DJP dan BPN Lampung*. Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Lampung Geh. (2025, 6 November). Pemprov Lampung tertibkan 30 bangunan, disiapkan untuk pengembangan agro park. *Kumparan*.
- Malik, M., Farida, I., & Alhusnuriski, M. (2021). Efektifitas kinerja pejabat fungsional Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Lampung dalam pencegahan penyebaran Covid-19. *e-JKPP*, 7(1). <https://doi.org/10.36448/ejkpp.v7i1.1944>
- Mardiasmo. (2021). *Akuntansi sektor publik: Edisi terbaru*. Penerbit Andi.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Pemerintah Provinsi Lampung. (2025). *Catatan atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Lampung Tahun 2024*.
- Prasetyawati, S. E., & Deslapana. (2021). Analisis implementasi Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta pada tingkat ketelitian peta skala 1:50.000 (Studi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Utara). *Keadilan Progresif*, 12(2), 126–136.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice* (rev. ed.). Harvard University Press.
- Ridwan, R., Kusmanto, H., Warjio, W., & Kadir, A. (2020). Efektivitas kinerja Satuan Polisi Pamong Praja dalam penertiban pedagang kaki lima di Pasar Peureulak Gampong Keude Kabupaten

- Aceh Timur. *Strukturasi: Jurnal Ilmiah Magister Administrasi Publik*, 2(1), 39–47. <https://doi.org/10.31289/strukturasi.v2i1.41>
- Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Lampung. (2024). *Penyerahan surat pemberitahuan terkait pengosongan lahan milik Pemprov Lampung kepada masyarakat wilayah Sabah Balau dan Sukarame Baru*. Website Satpol PP Provinsi Lampung.
- Savira, A., Isnawaty, N. W., & Karlina, N. (2023). Koordinasi dalam penertiban bangunan liar di Kecamatan Tanjung Priok Kota Jakarta Utara. *JANE (Jurnal Administrasi Negara)*, 14(2), 513–519. <https://doi.org/10.24198/jane.v14i2.45065>
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198295457.001.0001>
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and ‘throughput’. *Political Studies*, 61(1), 2–22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Schön, D. A., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books.
- Shahrad, A., Stålhammar, S., & Gulsrud, N. M. (2025). Procedural justice for whom? A case study of a densification project. *Local Environment*, 30(4), 546–566. <https://doi.org/10.1080/13549839.2024.2447757>
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610.
- Tyler, T. R. (2003). Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law. *Crime and Justice*, 30, 283–357. <https://doi.org/10.1086/652233>
- van Oostrum, M. (2025). Monitoring urban displacement: A new methodology for tracking informal settlement eviction. *International Journal of Urban and Regional Research*, 49(5), 1239–1250. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.13354>
- Wahyuni, R. (2022). Perlindungan hak atas tempat tinggal warga terdampak penggusuran di kawasan perkotaan berdasarkan perspektif HAM. *Jurnal Yuridis*, 9(1), 37–55. <https://doi.org/10.35586/jjur.v9i1.4170>
- Wicaksono, R. (2025). Habitus membentur field yang berubah: Sikap pedagang kaki lima Malioboro terhadap relokasi dalam kerangka Bourdieu. *Dimensia: Jurnal Kajian Sosiologi*, 14(3), 119–132. <https://doi.org/10.21831/dimensia.v14i3.87907>
- Yang, L., Wu, Y., Yue, Q., & Ma, Y. (2024). Working together: An RACM model of policy implementation capacity. *Global Public Policy and Governance*, 4(1), 56–85. <https://doi.org/10.1007/s43508-024-00087-4>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.