

ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK KEBIJAKAN SOSIAL DI PERKOTAAN SEBAGAI SEBUAH KAJIAN IMPLEMENTATIF

Oleh: A. Syamsu Alam

ABSTRACT

Social problems founded both on rural and urban area in Indonesia, but the most had founded on urban area. There is more problem arise in urban than rural area. Base of it, the Urban Management have implementing as a management process to make an ideal city system as like as something was expected. The focus of urban management is closely connecting with the needs of the physical aspects, social and economic aspect of communities.

The pattern of its management is highly related to the level of complexity of urban problems which related to a number of factors and challenges, such as population, high level on urbanization, Poverty increasing/minimally of employment opportunities, increasing of social inequality/economic inequality, declining of environmental quality in urban area, and ability human resources limitation , institutionally and fundrising for develop and to maintain the urban infrastructure.

Social policy basically is a combination of two activities, discovering) and finding a solution for social problem (Bessant, et al 2006:3). In this case, integrated social policies in the academic scientific activities such as research using to find social issue such as poverty, hat research will using to policy formulating, it call a social policy product.

To analyze, it viewed follow three perspectives, social policy as a process (process perspective), as a product (product perspective) and as a performance or achievements (performance perspective), Hutman (1981) and Gilbert and Specht (1986).

Legal accepted for existence of street vendors at Makassar is characterized by various regulations enacted to regulated they activities. But sometime, government showed opposite. Base of that , They make various organization or group to fight. That was a breakthrough made with the means to anticipated a number of potential act which any time become to threaten. It include several stages, as like as movement, awareness of unity among them, make an organization, tightened them line, all of that using to fight against officer, have sold illegally, refused to relocate, and demonstration.

There are two Factors that influence to the existence of street vendors in the city of Makassar. First aspects including problem through regulation, facilities and infrastructure, also human resources management. Another aspects is socio-cultural and economical factors.

LATAR BELAKANG

Pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas sumber daya manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu

pengetahuan dan teknologi serta harus dapat memperhatikan tantangan perkembangan global. Pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal ditujukan untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, berkeadilan, sejahtera, maju,

mandiri, dan kukuh terhadap kekuatan moral dan etikanya. Dengan demikian, membangun kesejahteraan rakyat dan ketahanan budaya merupakan agenda pembangunan yang penting dan strategis yang seharusnya diikuti penetapan atau kebijakan yang efektif.

Sebagai perbandingan dengan berbagai negara di belahan dunia ini, maka Indonesia merupakan salah satu negara yang unggul dalam menetapkan suatu kebijakan ketatanegaraan yang relatif tidak tertandingi baik ditinjau dari segi penetapannya maupun dari segi masa berlakunya serta tenggang waktu dalam proses perubahannya, seperti dari berbagai dokumen peraturan dan kebijakan baik yang skala nasional maupun daerah, ini semua diakui oleh banyak negara bahwa hal seperti itu adalah baik. Namun dalam hal operasionalisasinya masih belum maksimal.

Kesejahteraan sosial merupakan bagian tak terpisahkan dari cita-cita kemerdekaan dan muara dari agenda pembangunan ekonomi. Pasal 33 UUD 1945 yang merupakan pasal mengenai perekonomian berada pada Bab XIV UUD 1945 yang berjudul "Kesejahteraan Sosial". Menurut Sri-Edi Swasono (2001), "Dengan menempatkan pasal 33 di bawah judul Bab, maka "*Kesejahteraan Sosial*" itu, berarti pembangunan ekonomi

nasional haruslah bermuara pada peningkatan kesejahteraan sosial.

Namun demikian, baik pada masa Orde Baru maupun era reformasi saat ini, pembangunan sosial baru sebatas jargon dan belum terintegrasi dengan strategi pembangunan ekonomi. Penanganan masalah masih belum menyentuh persoalan mendasar, program-program jaminan sosial masih bersifat parsial dan karitatif serta belum didukung oleh "*Kebijakan Sosial*" yang mengikat. Orang miskin masih dipandang sebagai sampah pembangunan yang harus dibersihkan. Kalaupun dibantu baru sebatas bantuan uang, barang, pakaian atau mie instant berdasarkan prinsip belas kasihan tanpa konsep dan visi serta misi yang jelas.

Kalau ditelusuri lebih jauh, bahkan kini terdapat kecenderungan pemerintah kurang mengurus permasalahan sosial. Dengan menguatnya ide *liberalisme* dan *kapitalisme*, pemerintah lebih tertarik pada bagaimana memacu pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya, termasuk menarik pajak yang sebesar-besarnya. Sedangkan tanggung jawab menangani masalah sosial dan memberikan jaminan sosial diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat.

Sehubungan dengan itu, bergulirnya otonomi daerah juga bukannya semakin memperkuat komitmen pemerintah daerah untuk lebih memperhatikan masyarakat

kelas bawah. Pemberian wewenang yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola pembangunan daerah belum diikuti dengan penguatan piranti kebijakan dan strategi pembangunan sosial. Bahkan terdapat ironi di beberapa daerah dimana institusi-institusi kesejahteraan sosial yang sudah mapan, bukan dikembangkan melainkan dibumihanguskan begitu saja. Demikian juga tidak sedikit pemerintah daerah yang hanya mau menerima penguatan dan peralihan wewenang dalam pengelolaan dan peningkatan sumber-sumber "Pendapatan Asli Daerah" (PAD), sedangkan peralihan tugas dan peran menangani "Permasalahan Sosial Asli Daerah" (PSAD) (Edi Suharto:56), inginnya diserahkan kepada masyarakat, lembaga-lembaga sosial dan kegamaan.

Di Indonesia permasalahan sosial ditemukan baik di tingkat pedesaan maupun di perkotaan, tetapi lebih banyak peluang masalah-masalah sosial tersebut muncul di perkotaan. Olehnya itu, *urban management* (pengelolaan perkotaan) dilaksanakan sebagai suatu proses manajemen dari keadaan kondisi sistem kota saat ini menuju sistem kota yang dikehendaki berdasarkan pada kondisi ideal yang diharapkan. Fokus manajemen perkotaan sangat berhubungan dengan kebutuhan aspek fisik, sosial maupun ekonomi masyarakat.

Pola pengelolaannya sangat terkait dengan tingkat kompleksitas permasalahan perkotaan yang terkait pada sejumlah faktor dan tantangan, seperti jumlah penduduk, tingginya arus urbanisasi, meningkatnya kemiskinan/kesempatan kerja di perkotaan, meningkatnya ketimpangan sosial/kesenjangan ekonomi, merosotnya kualitas lingkungan hidup di perkotaan, dan terbatasnya kemampuan sumber daya manusia, kelembagaan maupun menggalang dana untuk pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur perkotaan.

Di Kota Makassar, juga demikian adanya, seperti dalam hal menangani atau menyelesaikan masalah-masalah sosial, sebagai contoh penanganan Pedagang Kaki Lima (PK5), pengurusan, petugas kebersihan dan lain-lain sebagainya, kesemuanya ini masih sering menimbulkan masalah dalam menyelesaikannya. Jadi maknanya adalah aktivitas menyelesaikan masalah justru menimbulkan masalah baru. Hal ini dapat dibandingkan dengan hasil penelitian Cipto Wibowo tentang penanganan Pedagang Kaki Lima di Bandung Tahun 2004, Hasil Penelitian oleh Dewi Wahyuni, tentang Penanganan Penularan HIV/AIDS juga di Kota Bandung, 2004, serta hasil Praktek Lapang Mahasiswa Tugas Belajar EX-APDN dan STPDN kerjasama Unhas Depdagri tentang

Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Bogor tahun 2005 yang lalu, serta masih banyak contoh lain yang relevan dijadikan sebagai justifikasi atau dasar bahwa implementasi kebijakan sosial beserta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Maka dari itu, dalam menghadapi era globalisasi dan menguatnya ide *kapatalisme* ini, visi, misi dan strategi kebijakan publik dan pembangunan sosial di Indonesia perlu *direvitalisasi* dan bukan *dideligitimasi*, olehnya itu dalam tulisan ini, kami fokus mengkaji tentang “*Kebijakan Sosial di Kota Makassar*”, karena Kota Makassar merupakan salah kota di Indonesia memiliki banyak permasalahan yang berkaitan dengan berbagai aspek di bidang sosial.

KERANGKA KONSEPTUAL

Analisis Kebijakan

Kebijaksanaan menurut James E. Anderson (Solichin, 2003: 2), adalah sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu, pemahaman ini terkait dengan Carl Friedrich (Budi, 2002: 16), yang menyatakan bahwa kebijaksanaan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-

kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. Hal ini sebenarnya menyangkut suatu dimensi yang sangat luas, karena kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun oleh individu yang ada dalam suatu komunitas dalam masyarakat.

Mengacu pada Hogwood dan Gunn, Bridgman dan Davis (2004) menyatakan bahwa kebijakan publik sedikitnya mencakup hal-hal seperti: (1) Bidang kegiatan sebagai ekspresi dari tujuan umum atau pernyataan-pernyataan yang ingin dicapai. (2) Proposal tertentu yang mencerminkan keputusan-keputusan pemerintah yang telah dipilih. (3) Kewenangan formal seperti undang-undang atau peraturan pemerintah. (4) Program, yakni seperangkat kegiatan yang mencakup rencana penggunaan sumberdaya lembaga dan strategi pencapaian tujuan. (5) Keluaran (output), yaitu apa yang nyata telah disediakan oleh pemerintah, sebagai produk dari kegiatan tertentu.

Terkait dengan itu, Maka secara spesifik kebijakan publik menurut Robert Eyestone (Budi: 15), merupakan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan

lingkungannya”, hal ini seirama dengan Thomas R. Dye (Budi, 2002: 15), mengatakan bahwa “Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan”.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam ilmu sosial, analisa kebijakan menggunakan berbagai metode penelitian dan pengkajian guna menghasilkan informasi-informasi kebijakan yang relevan guna pemecahan masalah. Dalam konteks ilmu politik, analisa kebijakan disebut sebagai analisa kebijakan politik (Dunn, 1981), namun kalau disiplin ini ditempatkan pada pengertian yang luas dan mendalam, maka analisa kebijakan adalah suatu bentuk penelitian terapan (action) yang dilakukan untuk memahami secara mendalam berbagai permasalahan sosial guna mendapatkan pemecahan yang lebih baik sebagaimana dikemukakan oleh Quide (Mustopadidjaya, 1986).

Kalau pengertian tersebut dilihat dalam konteks publik, maka analisa kebijakan publik adalah penentuan dalam rangka hubungan antara berbagai alternative kebijakan, keputusan atau cara-cara lainnya, yang terbaik untuk mencapai sejumlah tujuan tertentu (Nagel, 1984). Rumusan ini memberikan gambaran bahwa analisa kebijakan adalah metode atau disiplin untuk mengkaji, menemuknenali, merumuskan per-

masalah yang dihadapi, kemudian mengembangkan, menilai serta memilih alternative kebijakan, guna memecahkan permasalahan atau tujuan yang diinginkan (Mustopadidjaya, 1984).

Demikian juga, Menurut E.S. Quide (Riant: 83), bahwa asal muasal analisa kebijakan disebabkan banyaknya kebijakan yang tidak memuaskan. Begitu banyak kebijakan yang tidak memecahkan masalah justru bahkan memunculkan masalah baru. Demikian juga Carl W. Patton dan David S. Savicky (Riant, 2004: 84), dengan kritis menjelaskan bahwa analisa kebijakan adalah tindakan yang diperlukan untuk dibuatnya sebuah kebijakan, baik kebijakan yang baru sama sekali atau kebijakan yang baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang ada. Analisa kebijakan bekerja dalam sebuah lingkungan yang serba terbatas: waktu, informasi, bahkan pengetahuan. Analisa kebijakan adalah profesi yang sangat diperlukan oleh setiap pemimpin puncak di berbagai lembaga administrasi publik, pada setiap jenjang. Di negara-negara maju, para kepala negara biasanya didampingi oleh analis-analis kebijakan yang *excellent* yang memungkinkan mereka mengambil keputusan atau kebijakan yang cepat namun efektif dalam pelaksanaannya.

Sehubungan dengan hal tersebut, diperjelas oleh William N. Dunn (Riant, 2003: 86), bahwa analisis kebijaksanaan

sebagai disiplin ilmu sosial terapan yang menerapkan berbagai metode penyelidikan, dalam konteks argumentasi dan debat publik, untuk menciptakan secara kritis menaksir, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

Kegiatan analisis kebijakan merupakan suatu keharusan bagi perumusan kebijakan, namun tidak terlalu ditekankan pada implementasi kebijakan dan lingkungan kebijakan, pada implementasi kebijakan dan lingkungan kebijakan biasanya dilakukan evaluasi. Namun demikian, evaluasi kebijakan merupakan bagian dari analisis kebijakan yang lebih bersifat berkenaan dengan prosedur dan manfaat dari kebijakan.

Bentuk-Bentuk Analisis Kebijakan Publik

Menurut William N. Dunn (2000), bahwa hubungan antara komponen-komponen informasi kebijakan dan metode-metode analisis kebijakan memberikan landasan untuk membedakan tiga bentuk utama analisis kebijakan, antara lain; analisis kebijakan prospektif, analisis kebijakan restrospektif, dan analisis kebijakan terintegrasi.

a. Analisis Kebijakan Prospektif

Analisis ini identik dengan produksi atau transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan

cenderung mencirikan cara beroperasi para ekonom, analisis sistem, dan peneliti operasi. Analisis prospektif seringkali menimbulkan jurang pemisah yang besar antara pemecahan masalah yang diunggulkan dan upaya-upaya pemerintah untuk memecahkan.

b. Analisis Kebijakan Retrospektif

Analisis ini dalam banyak hal sesuai dengan deskripsi penelitian kebijakan, juga dijelaskan sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan, hal ini mencakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok analisis, yaitu : (1) kelompok analisis yang berorientasi pada disiplin, (2) kelompok analisis yang berorientasi pada masalah, dan (3) kelompok analisis yang berorientasi pada aplikasi.

c. Analisis Kebijakan yang Terintegrasi

Analisis ini **merupakan** bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analisis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan *retrospektif* dan *prospektif*, tetapi juga menuntut para analisis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat. Hal ini berarti bahwa

analisis dapat terlibat dalam transformasi komponen-komponen informasi kebijakan searah dengan perputaran jarum jam berulang kali sebelum akhirnya pemecahan masalah kebijakan yang memuaskan ditemukan.

Analisis ini mempunyai semua kelebihan yang dimiliki oleh semua metodologi analisis retrospektif dan prospektif, tetapi tidak satupun dari kelemahan mereka. Analisis yang terintegarsi melakukan pemantauan dan evaluasi kebijakan secara terus menerus sepanjang waktu, tidak demikian halnya dengan analisis *prospketif* dan *retrospektif* yang lebih sedikit menyediakan informasi dalam berbagai hal kehidupan sosial.

3. Kebijakan Sosial

Kebijakan sosial adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik. Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. (Bessant, Watts, Dalton dan Smith 2006: 4).

Terkait dengan itu, kebijakan sosial merupakan kebijakan yang menyangkut masyarakat secara keseluruhan yang di dalamnya menyangkut berbagai aspek baik aspek sosial, politik, maupun aspek ekonomi. Faktor ekonomi dan politik merupakan bagian yang integral (bagian yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya). Tujuan akhir kebijakan sosial

adalah kesejahteraan sosial. Kesejahteraan sosial itu merupakan kondisi (*state of well being*), untuk mencapai kesejahteraan manusia harus memenuhi kebutuhannya baik yang bersifat material maupun non-material.

Dalam arti spesifik atau sempit, kata sosial menyangkut sektor kesejahteraan sosial sebagai suatu bidang atau bagian dari pembangunan sosial atau kesejahteraan rakyat yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia, terutama mereka yang dikategorikan sebagai kelompok yang tidak beruntung (*disadvantaged group*) dan kelompok rentan (*vulnerable group*). Kata sosial di sini menyangkut program-program dan atau pelayanan-pelayanan sosial untuk mengatasi masalah-masalah sosial, seperti kemiskinan, ketelantaran, ketidakberfungsian fisik dan psikis, tuna sosial dan tuna susila, kenakalan remaja dan lain sebagainya.

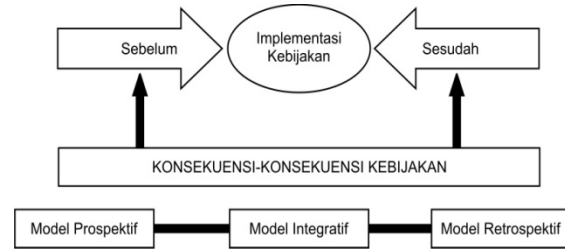
Kemudian dari pada itu, maka Huttman (1981) dan Gilbert dan Specht (1986) melihat kebijakan sosial dari tiga sudut pandang, yakni kebijakan sosial sebagai proses (*process*), sebagai produk (*product*) dan sebagai kinerja atau capaian (*performance*). *Pertama*, Sebagai suatu proses, kebijakan sosial menunjuk pada tahapan perumusan kebijakan dalam kaitannya dengan variable-variabel sosial-politik dan teknik metodologi. Kebijakan

sosial merupakan suatu tahapan untuk membuat sebuah rencana tindak (*plan of action*) yang dimulai dari peng-identifikasian kebutuhan (*assessing need*), penetapan alternative-alternatif tindakan, penyeleksian strategi-strategi kebijakan.

Kedua, Kebijakan sosial sebagai suatu produk, kebijakan sosial adalah hasil dari proses perumusan kebijakan atau perencanaan sosial, yaitu mencakup segala bentuk peraturan perundang-undangan atau proposal program yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan berbagai kegiatan atau proyek.

Ketiga, Kebijakan sosial sebagai suatu kinerja (*performance*), kebijakan sosial merupakan deskripsi atau evaluasi terhadap hasil pengimplementasian produk kebijakan sosial atau pencapaian tujuan suatu rencana pembangunan. Kebijakan sosial dalam pengertian ini menyangkut kegiatan analisis untuk melihat dampak atau pengaruh yang terjadi pada masyarakat, baik yang bersifat positif maupun negatif, sebagai akibat dari diterapkannya suatu peraturan perundang-undangan atau suatu program. Secara khusus dimensi ketiga ini biasanya diistilahkan dengan analisis kebijakan sosial (Dunn, 1981; Quidé, 1982). Adapun kerangka pemikiran atau siklus yang berkenaan dengan analisis kebijakan sosial yaitu sebagai berikut :

MODEL ANALISIS KEBIJAKAN SOSIAL



Implementasi kebijakan sosial dapat diukur melalui tiga model analisis yaitu : *Prospektif, Retrospektif dan Integratif* (Dunn, 1991) seperti skema di atas, serta Kebijakan sosial dilihat sebagai suatu kinerja (*performance*) sebagai dasar atau unit analisisnya, mengenai kerangka analisisnya, secara rinci dapat dilihat pada skema berikut ini.

Kerangka Analisis Kebijakan Sosial

Fokus	Parameter		
	Penelitian & Rasionalisasi	Nilai-Nilai	Politik
<p>DEFINISI KEBIJAKAN SOSIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apa masalah sosialnya? • Faktor apa yang mempengaruhi masalah tersebut • Siapa yang terpengaruh secara langsung oleh masalah tersebut 	<ul style="list-style-type: none"> • Apakah definisi masalah rasional dan konsisten dengan penelitian yang ada? • Apakah definisi kelompok sasaran pada tingkat generalisasi tertentu sudah sesuai dengan penelitian? • Apakah criteria yang digunakan untuk menyeleksi kelompok sasaran didukung oleh rasionalisasi dan penelitian? • Apakah penelitian yang ada mendukung penyebab masalah? 	<ul style="list-style-type: none"> • Apakah ini merupakan masalah sosial yang penting? • Nilai-nilai apa yang penting dalam melakukan seleksi kelompok sasaran? Apakah nilai-nilai tersebut sudah sesuai / tepat? • Nilai-nilai apa yang penting dalam menentukan penyebab masalah? Apakah nilai-nilai tersebut sudah tepat? 	<ul style="list-style-type: none"> • Apakah definisi masalah secara politik dapat diterima? • Individu atau kelompok mana yang mendukung dan menentang pendefinisian kelompok sasaran? Apa akibatnya terhadap pendefinisian masalah sosial? • Apa akibat penentuan masalah tersebut terhadap individu atau kelompok sasaran?

<p>IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SOSIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apa tujuan kebijakan sosial? • Program dan pelayanan sosial apa yang diberikan? • Bagaimana kebijakan tersebut dimana? 	<ul style="list-style-type: none"> • Apakah tujuan kebijakan konsisten dengan penelitian dan pendefinisian masalah? • Apakah bentuk pelayanan sosial yang diberikan? Apakah penelitian mendukung pelayanan sosial yang dipilih? • Apakah struktur organisasi sudah sesuai dengan kebijakannya? • Apakah pendanaan memadai, teramalkan, tersedia sesuai dengan penelitian dan rasionalisasi? 	<ul style="list-style-type: none"> • Nilai-nilai apa yang mempengaruhi tujuan kebijakan?, apakah nilai-nilai tersebut sudah tepat? • Apakah kebijakan memperlakukan klien secara tepat sesuai dengan kesetaraan, kelayakan dan penentuan nasib sendiri klien? • Apakah struktur organisasi mendukung efektivitas dan efisiensi pemberian pelayannya? • Apakah pendanaan memadai, teramalkan dan tersedia sejalan dengan nilai? 	<ul style="list-style-type: none"> • Seberapa besar tingkat kekuasaan yang menentang kebijakan? Bagaimana hal ini mempengaruhi kebijakan? • Adakah dukungan yang memadai yang dapat memungkinkan kebijakan diterapkan? • Individu dan kelompok mana yang akan diuntungkan oleh kebijakan ini? Apakah dampaknya bagi implementasi kebijakan? • Apakah pendanaan memadai, teramalkan dan tersedia sejalan dengan politik?
<p>KONSEKUENSI KEBIJAKAN SOSIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apakah keuntungan dan kerugian kebijakan? • Apakah konsekuensi kebijakan bagi klien, sistem sosial, dan sistem pelayanan sosial? 	<ul style="list-style-type: none"> • Apakah keuntungan dan kerugian sejalan dengan penelitian dan rasionalisasi? • Apakah konsekuensi yang diharapkan dan tidak diharapkan dari kebijakan dalam kaitannya dengan penelitian dan rasionalisasi? 	<ul style="list-style-type: none"> • Apakah keuntungan dan kerugian sejalan dengan nilai-nilai? • Apakah konsekuensi yang diharapkan dan tidak diharapkan dari kebijakan dalam kaitannya dengan nilai? 	<ul style="list-style-type: none"> • Apakah keuntungan dan kerugian sejalan dengan politik? • Bagaimana dukungan dan penentangan terhadap kebijakan pada tingkat masyarakat mempengaruhi pemberian pelayanan?

Sumber : Dikembangkan dari Quide (1995: 172-173)

ANALISIS KEBIJAKAN SOSIAL DI KOTA MAKASSAR

Kebijakan sosial yang kami kaji adalah Peraturan daerah pemerintah kota

Makassar tentang keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL) yang dinilai disamping kurang fokus/spesifik juga karena memang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kota dengan segala kemajuan dan perubahan yang telah terjadi, hal ini dilihat pada dasar hukum yang merupakan acuan untuk dipakai beraktivitas oleh para PKL di kota Makassar, seperti :

- 1). Peraturan Daerah No 10 Tahun 1990 tentang Pembinaan Pedagang Kaki Lima dalam wilayah kota Makassar.
- 2). Keputusan Walikota Makassar Nomor 44 tahun 2002 tentang Penunjukan beberapa tempat pelataran yang dapat dan yang tidak dapat dipergunakan oleh pedagang kaki lima dalam wilayah kota Makassar.
- 3). Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2004 tentang pengurusan Pasar dalam Daerah Kota Makassar.
- 4). Keputusan Walikota Makassar Nomor 20 Tahun 2004, tentang Prosedur Tetap (Protap) Penertiban Bangunan dan Pembinaan Pedagang Sektor Informal (PKL) dalam wilayah kota Makassar.
- 5). Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 6 tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar Tahun 2005 – 2015.
- 6). Keputusan Walikota Makassar Nomor 651 Tahun 2007 tentang Kawasan Segi empat jalan sebagai percontohan

kebersihan dan penegakan peraturan daerah kota Makassar.

Dari kesekian regulasi yang terkait dengan keberadaan PKL di kota Makassar, belum ada satupun yang terfokus membicarakan tentang PKL secara tersendiri. Olehnya itu, regulasi mengenai PKL perlu diadakan secara khusus dan tersendiri, termasuk di dalamnya syarat PKL yang harus dan tidak perlu membayar retribusi kepada pemerintah kota Makassar, demikian pula mengenai sanksi-sanksi serta hal-hal spesifik lainnya tentang PKL tersebut.

Penataan pedagang kaki lima merupakan bagian dari sistem pengaturan sebagaimana juga penertiban, yang digariskan dalam Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 1990 tentang pembinaan pedagang kaki lima dalam wilayah kota Makassar. Oleh pihak pemerintah kota, dalam menindaklanjuti keputusan walikota yang ada, maka dalam wilayah kota Makassar ditetapkan wilayah yang boleh dan tidak boleh ditempati dalam berdagang atau berusaha oleh para pedagang kaki lima.

Pada Surat Keputusan Nomor 44 Tahun 2002 pada pasal 2 ayat (1) dan (2) dijelaskan, pedagang kaki lima tidak boleh menempati trotoar atau badan jalan, Kemudian dalam Perda ini juga ditetapkan sejumlah jalan raya besar yang sama sekali tidak boleh ditempati untuk

berdagang oleh pedagang kaki lima atau wilayah bersih atau bebas dari pedagang kaki lima, yaitu: Sepanjang jalan Gunung Bawakaraeng; Sepanjang jalan R.A. Kartini; Sepanjang jalan Jenderal Sudirman; Sepanjang jalan Sam Ratulangi; Sepanjang jalan Haji Bau; Sepanjang jalan Penghibur; Sepanjang jalan Pasar Ikan; Sepanjang jalan Hertasning; sepanjang jalan Andi Pangeran Pettarani, dan sepanjang jalan Urip Sumohardjo.

Dan pada ayat (2) pasal 2 Perda No. 44 tahun 2002, mengenai sejumlah pelataran yang tidak dapat dipergunakan pada waktu antara pukul 05.00 sampai dengan 17.00 wita, diantaranya sebagai berikut: Sepanjang jalan Riburane; Sepanjang jalan Nusantara; Sepanjang jalan Ujung Pandang; Sepanjang jalan Ahmad Yani; Sepanjang jalan G. Bulusaraung; Sepanjang jalan Masjid Raya; Sepanjang jalan Dr. Wahidin Sudirohusodo, dan Sepanjang jalan Sulawesi. Dari kedua ayat dalam regulasi tersebut, sampai saat ini belum berjalan secara efektif, disebabkan berbagai faktor, diantaranya: terdiri dari dua: aspek eksternal terdiri dari masalah yang berkaitan dengan faktor regulasi, dan fasilitas pendukung atau Infrastruktur; serta sumber daya manusia dan manajemennya, dan aspek eksternal terdiri dari faktor sosial budaya, faktor ekonomi.

Dalam proses penertiban berdasarkan data dari pihak Satuan Polisi Pamong Praja kota Makassar, secara teknis langkah-langkah yang dilakukan dengan melalui : Surat peringatan; kemudian pendekatan secara persuasif, dan langkah alternatif paling akhir adalah penertiban paksa.

Secara operasional di tingkat kecamatan setidaknya menurut pengakuan mereka adalah secara garis besar hanya melakukan langkah-langkah sebagai berikut

1. Setiap saat memberikan pengarahan secara langsung kepada PKL utamanya dalam masalah kebersihan.
2. Setiap langkah yang diambil oleh pihak Kecamatan dalam rangka pembinaan PKL didistribusikan ke tingkat Kelurahan, sehingga mereka dituntut untuk senantiasa mengkoordinasikan persoalan ini ke tingkat Kecamatan, apalagi kalau ada PKL yang tidak mau diatur.
3. Kewenangan yang diberikan Kecamatan kepada tingkat kelurahan hanya sebatas memberikan pengaturan.
4. Hasil kerja yang dicapai dalam hal pembinaan PKL hanya sebatas dapat membangun kesadaran pada pelaku usaha PKL untuk membongkar usahanya bilamana lokasi yang mereka tempati dibutuhkan untuk kepentingan

umum, hal ini terkait dengan bunyi pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 tahun 1960 berbunyi bahwa "Segala hak atas tanah berfungsi sosial".

Salah satu hasil wawancara yang merupakan prinsip hidup para PKL di kota Makassar, yang bermakna bahwa sebenarnya yang dimaksudkan "lebih baik mati berdarah dari pada mati kelaparan" adalah "akan melawan sampai titik darah penghabisan", hal ini sesungguhnya bertentangan dengan prinsip dasar dari budaya Bugis-Makassar yang berkaitan dengan budaya "Siri" (malu), yang bermakna "nilai malu dan nilai harga diri/martabat", jika dikaitkan, maka maknanya "...sampai titik darah penghabisan" adalah akan bekerja keras untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Dengan demikian, jika melihat kenyataan dan mendengarkan pernyataan dari mereka, dalam kondisi tersebut dan ditopang oleh sumber daya manusia dengan tingkat pendidikannya yang kurang memadai, otomatis, potensi terjadinya resistensi terhadap kebijakan pemerintah besar peluangnya akan terjadi karena mereka berpikir untuk berusaha mempertahankan kepentingan hidup. Resistensi merupakan langkah perlawanan yang dilakukan oleh rakyat atau masyarakat dalam rangka mempertahankan diri mereka dari

kebijakan yang dianggap tidak mengakomodir kepentingannya. Oleh Scott (1983) dalam Alijahbana (2006 : 18), dikatakan bahwa resistensi merupakan perlawanan rakyat yang ditimbulkan oleh penyebab langsung seperti penindasan, ancaman, tekanan, atau paksaan yang dilakukan oleh pemerintah, tuan tanah, pemilik modal atau pihak lain. Pada konteks PKL, resistensi oleh Alisjahbana digambarkan sebagai bentuk perlawanan yang ditempuh oleh pedagang kaki lima dengan melakukan melalui 2 (dua) tipologi gerakan, yaitu :

1. Resistensi secara terang-terangan. Gerakan ini sangat identik dengan konfrontasi, dengan melakukan cara-cara seperti berbenturan secara fisik dengan petugas, melakukan intimidasi, demonstrasi dan sebagainya.
2. Resistensi tersembunyi, yakni resistensi yang dilakukan dalam bentuk siasat untuk menghindari konfrontasi langsung dengan aparat pemerintah kota. Mereka memilih mengalah dan menghindar. Namun perlawanan ini mencoba mempertahankan kepentingannya lewat main "kucing-kucingan". Setelah ditertibkan, maka mereka akan mencari lokasi lain dan atau kembali lagi ke tempat semula, atau biasanya lebih memilih meminta bantuan

advokasi dari pihak-pihak pendamping seperti mahasiswa dan Lembaga Swadaya Masyarakat.

PKL dalam melakukan perlawanan, selama ini didampingi beberapa bentuk organisasi pedagang kaki lima antara lain seperti Asosiasi Pedagang Kaki Lima (ASPEK-5), Lembaga Advokasi dan pendidikan Anak Rakyat (LAPAR), Persatuan Pedagang Kaki Lima (PPK-5), *Aktivis Aktive Society Institut* (AcSi), Serikat Rakyat Miskin Kota (SRMK), Nama-nama organisasi tersebut adalah pada umumnya sangat aktif dalam memperjuangkan orang-orang yang kemampuan ekonominya lemah di kota Makassar.

Menurut perspektif masyarakat pendamping pedagang kaki lima seperti LSM, momentum penertiban atau dalam bahasa risetnya dikenal dengan penggusuran pedagang kaki lima selalu memperhadapkan kepentingan antar pedagang kaki lima dengan Pemkot Makassar yang kadang juga mewakili kepentingan badan-badan usaha swasta dan negara. Ironisnya, kepentingan pedagang kaki lima senantiasa terkalahkan ketika berhadapan dengan kepentingan pemerintah kota dan pemodal. Mengenai peristiwa penertiban seperti ini, volume kejadiannya yang sempat dicatat Lembaga Advokasi dan pendidikan Anak Rakyat (LAPAR)

Makassar, diantaranya: PKL dengan PT. Kalla Inti Karsa 2001 (kasus pusat niaga Daya); PKL dengan PT. GMTD tahun 2002; PKL dengan PT. Makassar Putra Perkasa tahun 2002-2003 (kasus pasar Terong); PKL dengan pemilik ruko dan PD. Pasar (Makassar Mall) 2004; PKL dengan Administrator Pelabuhan Makassar 2004 (kasus pelabuhan); PKL dengan Perguruan Tinggi (UNHAS), Juni 2005; PKL di Antang dengan Pemkot Makassar 2006; PKL Jl. Perintis Kemerdekaan dengan Pemkot Makassar 2006; PKL Jl. AP. Pettarani vs Pemkot Makassar 2008 dan 2009; Lapak PKL Perintis Kemerdekaan ditertibkan oleh Satpol PP kota Makassar, Juni 2009; 27 Kios PKL Gatot Subroto Dibongkar Paksa oleh Satpol PP kota Makassar, Agustus 2009; Gusur PKL, Walikota Makassar disebut Ingkar Janji, Oktober 2009; dan Satpol PP Makassar tertibkan pedagang buah di AP Pettarani, Maret 2010.

Kenyataannya, bahwa memang ada pengakuan secara legal terhadap eksistensi PKL Kota Makassar, yang ditandai dengan berbagai peraturan yang disahkan untuk mengatur kegiatan-kegiatan PKL. Para komunitas PKL membentuk organisasi atau kelompok perlawanan, terobosan ini dilakukan dengan sarana untuk mengantisipasi sejumlah perlakuan yang sewaktu-waktu datang mengancam, dengan beberapa

tahapan, seperti tahap pergerakan, kesadaran akan kebersamaan, membentuk organisasi gerakan, merapatkan barisan, melakukan perlawanan (melawan petugas, berjualan di tempat terlarang, menolak relokasi, dan melakukan unjuk keinginan).

KESIMPULAN

- a. Regulasi tentang keberadaan para PKL di kota Makassar sangat mendesak untuk ditinjau kembali, seiring dengan adanya perubahan tentang kemajuan kota.
- b. Munculnya pusat-pusat PKL pada tempat-tempat yang dilarang, merupakan gambaran kekurangmampuan atau kekurangtegasan pemerintah kota dalam menyediakan sumber-sumber ekonomi warganya, termasuk mengatur dan menata PKL, maka para pedagang membentuk pasar sendiri tanpa sepengetahuan dan campur tangan pemerintah kota, kendatipun tempat yang dikapling untuk berjualan berada di tempat-tempat terlarang seperti di jalan-jalan umum (10 zona terlarang bagi PKL di kota Makassar).
- c. Para komunitas PKL membentuk organisasi atau kelompok perlawanan, sebagai sarana dan sumber kekuatan untuk mengantisipasi sejumlah perlakuan yang sewaktu-waktu datang

- mengancam. Adapun proses kemunculan aksi dan reaksi dari pedagang kaki lima adalah terdiri atas beberapa tahapan, mulai dari tahap pergerakan, kesadaran akan kebersamaan, membentuk organisasi gerakan, merapikan dan merapatkan barisan, melakukan perlawanan dengan wujud berjualan di tempat terlarang, menolak relokasi, dan melakukan unjuk keinginan.
- d. Sebenarnya masyarakat formallah yang memberikan ruang kepada para PKL sejak berabad-abad lamanya, karena mereka menganggap bahwa perdagangan informal (PKL) dianggap sebagai ciri dari budaya dan tata kebiasaan diperkotaan.
- e. Pemerintah kota lebih banyak melakukan kegiatan penertiban (penggusuran) atau masih banyak melakukan represif daripada preventif (lihat hal. 250), karena mereka dilihat sebagai aktor pengganggu di tengah upaya pembangunan infrastruktur formil di dalam kota.
- f. Pada dasarnya, pihak pemerintah kota Makassar tetap akan menyeimbangkan secara proporsional antara kepentingan PKL dengan kepentingan pembangunan sektor formal, Ada pemerintah kota berperan menyalurkan aspirasi para PKL, kebijakan lokalisasi di sejumlah zona, penyebaran PKL, dan sebagainya. Namun demikian, regulasi yang mendukungnya belum bisa mengakomodir secara maksimal.
- g. Langkah-langkah proses penertiban yang dilakukan adalah: memberikan surat peringatan, Melakukan pendekatan secara persuasif, dan terakhir melakukan penertiban secara paksa terhadap pedagang kaki lima.
- h. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap eksistensi PKL di kota Makassar yaitu, dua aspek antara lain: aspek internal terdiri dari faktor regulasi, fasilitas pendukung atau Infrastruktur; serta sumber daya manusia dan manajemennya. Sementara aspek eksternal terdiri dari faktor sosial budaya, faktor ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. *Analisis kebijaksanaan, (Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara)*, Jakarta, Bumi Aksara, 2003
- Anderson, James E., *Publik Policy Making*, New York, Holt Rinehartand Winston, 2n dec, 1979.
- Bessant, Judith, Rob Watts, Tony Dalton dan Paul Smith(2006), *Talking Policy: How Social Policy in Made*,Crows Nest: Allen and Unwin
- Dunn, William N., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Gadjah mada University Press, 2000.

Mustopadidjaya, AR., *Analisa Kebijakan Administrasi Negara dan Administrasi pembangunan*, Ujung Pandang, Temu Persadi, 1985.

Nugroho D., Riant., *Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi)*, Jakarta, Gramedia, 2004.

Seidman, Ann, dkk., *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Jakarta, ELIPS, 2001.

Suharto, Edi., *Analisis Kebijakan Publik (Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan sosial)*, Bandung, Alfabeta, 2005.

Suharto, Edi), *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, Bandung: Refika Aditama, 2005.

Wibawa, Samodra., *Kebijakan Publik (Proses dan Analisis)*., Jakarta, Intermedia, 2005.

_____, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta Rajagrafindi Persada, 2000

Winarno, Budi., *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Media Pressindo, 2004.

Berbagai Peraturan Perundang-undangan serta Kebijakan yang Berkenaan dengan Kegiatan Sosial Kemasyarakatan.

