

Scattered Slum Islands: Insurgent Citizenship Phenomenon Related to The Provision of Public Services in Wedi Kengser Settlement, Yogyakarta

Febrianto Wibowo¹
 Kurniawati Dewi Arifah²
 Putu Ananda Sanjiwani Saskita³
 Rizka Lintang Peksiwari⁴
 Yulia Pratiwi⁵

Department of Public Policy and Management, Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Gadjah Mada

Abstract

United Nation Habitat (UN-Habitat) predicts that in 2050, 66% of the world community will live in the city. There is a group of disadvantaged communities, who is called a community of urban poor, such as Wedi Kengser settlement in the community of Kampung Ledhok, and the community of Kampung Gondolayu Lor, Yogyakarta. The government sees them as people who live illegally, as result of illegal land placement. They can't get basic public services. The implication is that their rights aren't fulfilled, to obtain social services and poverty alleviation from local governments. Thus, they collectively make a habitable shelter by creating a series of programs such as society at large and by maintaining their values. This phenomenon of society to obtain their rights is identified as an "Insurgent Citizenship" phenomenon. This study uses a qualitative method with a multi-paradigm approach. Data collection used in-depth interviews technique with government and relevant actors. This study uses a comparative research between two "slum islands" in providing adequate public services. Which in Kampung Gondolayu Lor, they use the community empowerment program independently. While in Kampung Ledhok they use community empowerment programs managed by NGO. The purpose of this study is to get an overview of how basic needs management can be met effectively through civic engagement with NGO involvement or without NGO involvement (community independently), which in turn will be useful to finding solutions for development that concern the humanist side.

Keywords: *Insurgent- Citizenship, Wedi Kengser, Right to the City, Policy Change*

1. Penulis adalah Mahasiswa Program Studi Manajemen dan Kebijakan Publik, UGM. Email: febrianto.wibowo@mail.ugm.ac.id /febriant76@gmail.com

2. Penulis adalah Mahasiswa Program Studi Manajemen dan Kebijakan Publik, UGM.

3. Penulis adalah Mahasiswa Program Studi Manajemen dan Kebijakan Publik, UGM.

4. Penulis adalah Mahasiswa Program Studi Manajemen dan Kebijakan Publik, UGM.

5. Penulis adalah Mahasiswa Program Studi Manajemen dan Kebijakan Publik, UGM.

Scattered Slum Islands: Insurgent Citizenship Phenomenon Related to The Provision of Public Services in Wedi Kengser Settlement, Yogyakarta

Febrianto Wibowo, Kurniawati Dewi Arifah, Putu Ananda Sanjiwani Saskita, Rizka Lintang Peksiwari, Yulia Pratiwi, UNIVERSITAS GADJAH MADA

I. Pendahuluan

Urbanisasi telah mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2008, United Nation Habitat (UN-Habitat) mengumumkan bahwa 50% masyarakat dunia tinggal di kota, kemudian UN-Habitat memprediksi bahwa 66% masyarakat dunia pada tahun 2050 akan tinggal di kota (United Nations, 2014). Tingginya tingkat urbanisasi tergambar di kota-kota besar di dunia, seperti di Mumbai, Shanghai, dan Recife di Brazil. Fenomena urbanisasi didukung oleh fakta bahwa kota besar mempunyai pesona yang mampu menarik masyarakat migran untuk tinggal menyatu dengan modernitas kota, serta adanya industrialisasi yang memberi mereka harapan akan pendapatan yang lebih tinggi dan kesempatan kerja yang lebih luas. Namun tidak semua dari mereka dapat mewujudkan harapannya, sebab pada saat yang bersamaan, kemajuan teknologi, upaya padat modal, dan rendahnya kualitas SDM mengakibatkan industrialisasi tidak mampu menyerap masyarakat migran sebagai tenaga kerja dalam jumlah yang banyak.

Masyarakat migran yang kurang beruntung pada akhirnya hanya memiliki pilihan yang terbatas pada lahan-lahan kosong illegal pemukiman urban (squatters) atau memilih untuk tinggal di daerah berdensitas tinggi pemukiman urban (slum area). Di Indonesia, fenomena ini dapat ditemui di beberapa kota besar seperti Jakarta, Surabaya, dan salah satunya adalah Kota Yogyakarta. Derasnya urbanisasi di Kota Yogyakarta dapat dilihat dari kepadatan penduduk yang terus mengalami peningkatan pada tahun 2011 sampai dengan 2015 (Central Bureau of Statistics). Keterbatasan lahan dan banyaknya jumlah penduduk membuat kaum miskin urban pada akhirnya memilih tinggal di lahan-lahan kosong illegal. Seperti pada pemukiman Wedi Kengser komunitas Kampung Ledhok dan komunitas Kampung Gondolayu Lor. Fenomena komunitas Kampung Ledhok dan komunitas Kampung Gondolayu Lor untuk mendapatkan hak-haknya disebut sebagai fenomena "citizenship". Menurut Lefebvre, untuk mencapai citizenship tidak cukup hanya dengan menikmati hak sipil, politik, dan sosial dalam kaitannya dengan negara. Untuk mencapai citizenship perlu menjadi bagian dari sebuah komunitas, tepatnya menjadi bagian dari urban community atau masyarakat kota. Usaha masyarakat untuk mengklaim hak-haknya diidentifikasi sebagai "insurgent citizenship." Klaim masyarakat terhadap lahan kosong ilegal di Kampung Ledhok merupakan upaya mereka dalam mendapatkan haknya sebagai warga kota, dimana setiap orang berhak mengambil bagian dalam kehidupan perkotaan secara penuh (Chiodelli, 2013:489). Konsep ini disebut sebagai konsep right to the city, yang berangkat dari isu kesetaraan menuju pencapaian a full citizenship yang menjadi hak semua anggota masyarakat. Konsep-konsep ini yang kemudian akan menjadi bahasan inti dalam penelitian ini. Dari penelitian ini akan didapatkan gambaran mengenai bagaimana komunitas Kampung Ledhok dan Kampung Gondolayu Lor dalam memenuhi kebutuhan dasar anggota komunitasnya. Gambaran tersebut yang kemudian akan digunakan sebagai dasar dalam menentukan mekanisme policy change, yang akan digunakan untuk mencari solusi bagi pembangunan yang memperhatikan sisi humanis masyarakat.

II. Tinjauan Teoritis

Selama 30 tahun ke depan, pertumbuhan kota akan membawa lebih dari 2 miliar orang untuk tinggal di perkotaan (United Nations Human Settlements Programme, 2003). Akibatnya, pembangunan, dan urbanisasi menciptakan kondisi yang berfluktuasi. Dimana kota menjadi penuh dengan warga terpinggirkan yang mendapatkan stigma dan termarginalisasi (James Holston, 2008). Sistem demokrasi harus bisa menyelesaikan masalah secara efektif karena demokrasi ada agar kondisi citizenship lebih adil atau egaliter. Namun, dalam praktiknya, sebagian besar negara demokrasi memiliki masalah terkait citizenship (James Holston, 2008). Saat ini, konsep citizenship yang dipahami secara luas berasal dari perspektif liberal, yaitu citizenship sebagai status hukum yang menentukan hak individu dalam kaitannya dengan

negara-bangsa (Aihwa, 2009:305). T. H. Marshall adalah salah satu tokoh yang mendefinisikan citizenship berdasarkan perspektif tersebut, khususnya citizenship sebagai status hukum atau pengakuan formal atas akses terhadap hak-hak sipil, politik dan sosial (Syssner, 2011:109-123). Dalam konsep citizenship yang diungkapkan oleh Marshall, melihat citizenship sebagai keanggotaan penuh yang dimiliki oleh masyarakat (Syssner, 2011:109-123). Dengan demikian, dalam praktiknya ada celah, dengan munculnya kategorisasi masyarakat, dimana ada masyarakat dengan citizenship dan orang-orang yang mengalami diskriminasi atau pengucilan (*second-rate citizens*), yang kemudian dikenal sebagai warga negara kelas dua, warga negara yang tidak lengkap (*incomplete citizens*), Non-warga negara (*non-citizens*) atau *multilated citizens* (Nuijten, 2013:8-25). Sebagai tanggapan, muncul sebuah teori yang disebut *Insurgent Citizenship*, sebuah bentuk perjuangan untuk mencapai hak kehidupan sehari-hari sebagai masyarakat perkotaan yang independen (James Holston, 2008), di mana "insurgent" memberikan gambaran nyata tentang bagaimana masyarakat yang terpinggirkan memobilisasi urbanisasi untuk menempti tanah, yang merupakan bentuk klaim mereka atas tanah dan tempat tinggal (*Slum Area*) (James Holston, 2008).

Berkaca melalui bagaimana pendefinisian citizenship dengan perspektif liberal justru menyebabkan pengkategorisasian dalam masyarakat(*marginal dan citizen*). Lefebvre memberikan pendekatan yang berbeda dalam mendefinisikan citizenship. Melalui " *right to the city*," citizenship digambarkan sebagai representasi hak untuk berpartisipasi dalam urban society. Gagasan lefebvre mengenai "right to the city," menekankan klaim kepada hak akan perbedaan(*right to difference*), yang merupakan bentuk anti dominasi dan penindasan dengan menegaskan realitas sosial(nilai- nilai yang ada di masyarakat), guna mendefinisikan kembali hubungan antara dominasi dengan perampasan(pengambilan untuk kepentingan pribadi atau golongan) (L Gilbert & C Phillips, 2003:313-330). Perlu untuk menjadi catatan bahwasanya jenis citizenship yang ditawarkan oleh Lefebvre berbeda dengan konsep liberal seperti yang diungkapkan oleh John Locke atau John Rawls. Konsep yang ditawarkan Lefebvre menekankan kepada bentuk citizenship yang terhubung dengan ruang kota. Citizenship menurut Lefebvre seharusnya memiliki tujuan *to create a different social life, a more direct democracy, and a civil society based not on an abstraction but on space and time as they are lived* (Lefebvre, 1996). Lebih lanjut, "Right to the city" merupakan suatu yang lebih daripada hanya sekedar hak individu atau kelompok untuk mengakses sumberdaya yang kota miliki, melainkan suatu hak yang berusaha untuk mengubah dan menemukan kembali kota seperti atau sesuai dengan "desire" dari seluruh lapisan masyarakat (David Harvey, 2012).

Berdasarkan citizenship yang didefinisikan oleh Lefebvre, maka tidak lagi mengenal kaum marginal, begitu pula dengan hal- hal yang berafiliasi dengan identitas tersebut seperti *slum area* (W. Kumorotomo, M. Darwin, & Faturochman, 1995:1-14). Dalam menegosiasikan kepentingan masyarakat urban termarginal, ada beberapa aktor utama diantaranya adalah pemerintah, masyarakat, pihak swasta termasuk didalamnya ada *Non Governmental Organization* (NGO). NGO muncul sebagai respon demokratisasi dan globalisasi yang menyuarakan mengenai hak- hak hidup manusia yang selanjutnya dikenal sebagai *Hak Asasi Manusia* (HAM) (Mike Davis, 2006). Dalam prakteknya NGO mengambil alih pengambilan keputusan dan negosiasi peran dalam masyarakat, memonopoli pengetahuan ahli untuk digunakan sebagai basis kuasa untuk kemudian dijadikan sebagai peran perantara yang menjembatani antara masyarakat dan aktor- aktor lain (Ruben Gazzoli., 1996). NGO dunia ketiga telah membuktikan diri sebagai entitas yang berhasil dalam mengkooptasi pemimpin daerah(*perangkat negara*) serta menghegemoni ruang sosial (Mike Davis, 2006). Usaha- usaha yang kemudian NGO, lakukan adalah untuk melemahkan, mendisinformasi dan men-*deidealize* sehingga menjauhkan mereka dari perjuangan kelas, NGO justru menggunakan dan menyebarkan praktek "*begging favours*" sebagai dasar simpatik dan manusiawi daripada membuat sadar masyarakat marginal bahwa hak- hak mereka tertindas (Gita Verma, 2002:50-52). Hal tersebut yang kemudian menjadikan peran NGO menjadi membingungkan bagi masyarakat, apakah mereka "musuh" atau "teman" (P.K. Das, 1995)

Salah satu hal yang menjadi pembahasan dan tolak ukur ketika membahas mengenai citizenship khususnya bagi masyarakat urban adalah sanitasi. Anggapan yang muncul adalah bahwasanya sanitasi adalah hak setiap masyarakat urban, hal ini sesuai dengan Lefebvre yang berpendapat bahwa "*right to the city*" mengharuskan kota diproduksi untuk memenuhi kebutuhan pengguna ruang kota (masyarakat urban). Namun pada kenyataannya ada

mekanisme tertentu dalam melayani atau menyediakan suatu fasilitas sanitasi, dimana status sosial seseorang atau masyarakat tertentu seperti kelas sosial atau status ekonomi, ras, jenis kelamin, dan lain sebagainya, berpengaruh dengan mendapatkan pelayanan yang lebih baik. Sehingga sanitasi lebih cenderung dianggap sebagai privilege daripada hak dari masyarakat urban. Hal tersebut kemudian mengakibatkan adanya kontestasi dalam masyarakat, khususnya masyarakat yang terstigma negatif, yaitu masyarakat miskin urban. Dalam menegosiasikan klaim terhadap hak mereka, modal sosial dianggap sebagai elemen kunci untuk memfasilitasi keterlibatan masyarakat. Modal sosial menurut Putnam dalam bukunya yang berjudul *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. “Dalam hal ini modal sosial merujuk pada bagian dari organisasi sosial, seperti kepercayaan, norma, dan jaringan, yang dapat meningkatkan efisiensi masyarakat dengan memfasilitasi tindakan-tindakan terkoordinasi” dan bukunya yang lain berjudul *Bowling Alone: The Collaps and Revival of American Community* yang menyatakan bahwa “gagasan inti dari teori modal sosial adalah bahwa jaringan sosial memiliki nilai...kontak sosial mempengaruhi produktivitas individu dan kelompok” Istilah itu sendiri didefinisikan merujuk pada hubungan antar individu—jaringan sosial dan norma resiprositas dan kepercayaan yang tumbuh dari hubungan-hubungan tersebut.

Melihat lebih dalam kaitannya dengan praktik citizenship di Indonesia, paradigma citizenship yang digunakan pemerintah perlu berubah untuk mencapai hak atas kota, jalannya adalah melalui perubahan kebijakan dengan *Advocacy Coalition Network (ACF)*. Ini menentukan bahwa ada serangkaian gagasan inti tentang sebab-akibat dan nilai dalam kebijakan publik; Koalisi ini terbentuk karena kepentingan tertentu terkait dengan mereka (Lucie Cerna, 2013). Sehingga mungkin untuk memetakan jaringan aktor ini di dalam sektor kebijakan (Lucie Cerna, 2013). Berdasarkan teori ini, perubahan kebijakan terjadi melalui interaksi antara perubahan eksternal yang luas atau kejutan terhadap sistem politik dan keberhasilan gagasan dalam koalisi, yang dapat menyebabkan aktor dalam koalisi advokasi untuk menggeser koalisi (Lucie Cerna, 2013).

2.1. Right to The City and Rights to Nature

Gilbert dan Phillips, membahas mengenai kontestasi yang terjadi antara pemerintah dan masyarakat kota Toronto, dengan studi kasus *Water Watch* dan masyarakat marginal dalam hal ini adalah *Toronto Tent City Resident* mengenai hak mereka akan barang publik berupa air dan kehidupan (tempat tinggal yang layak) di Toronto. Hasil dari penelitian menyatakan kedua kelompok masyarakat tersebut memiliki cara yang berbeda dalam menyuarakan atau praktek klaim, *Water Watch* dengan menawarkan sebuah sistem yang lebih akuntabel, sedangkan *Toronto Tent City Resident* menawarkan sebuah pendekatan dengan hubungan alternatif yang mampu menjembatani antara penguasa dan kebutuhan mereka akan tempat tinggal. Meskipun demikian praktek-praktek yang mereka lakukan tersebut memiliki landasan yang sama yaitu klaim terhadap hak citizenship mereka (L Gilbert & C Phillips, 2003:316).

2.2. Collapsing Under The Weight of Success

Studi kasus dari penelitian ini adalah mengenai sebuah NGO di Jakarta yang dilakukan oleh Lea Jellinek. Penelitian ini menceritakan bagaimana sebuah NGO atau LSM terkenal yang ada di Jakarta dengan konsentrasi kegiatannya dalam pembiayaan usaha kecil menengah (*microbank*). Awalnya bermula sebagai akar rumput yang merespon kebutuhan masyarakat kecil dalam hal pemenuhan pembiayaan, kemudian bagaimana NGO tersebut mencari bantuan atau donor untuk dapat beroperasi hingga kemudian tumbuh menjadi sebuah organisasi yang kompleks “*grew Frankenstein-like*”, menjadi berorientasi top-down, birokrasi teknis dan tidak bertanggung jawab terhadap misi awalnya sebagai NGO untuk membantu masyarakat miskin. NGO tersebut kemudian menjadi berorientasi bisnis (Lea Jellinek, 2003)

2.3. Modal Sosial dalam Gerakan Lingkungan: Studi Kasus di Kampung Gambiran dan Gondolayu Lor, Kota Yogyakarta

Penelitian yang dibawakan oleh Pandu Yuanja ini menjelaskan mengenai dinamika dan capaian gerakan lingkungan di kampung Gambiran dan Gondolayu Lor serta menganalisis pengaruh modal sosial dalam gerakan lingkungan. Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan modal sosial menjadi penentu capaian gerakan lingkungan dimana ditentukan oleh kepercayaan, jaringan sosial yang kuat secara internal dan eksternal, adanya resiprositas, konsistensi, serta

tindakan yang proaktif atau adanya partisipasi yang tinggi diiringi dengan inisiatif dan inovasi (Yuanjaya, 2014).

III. Metode

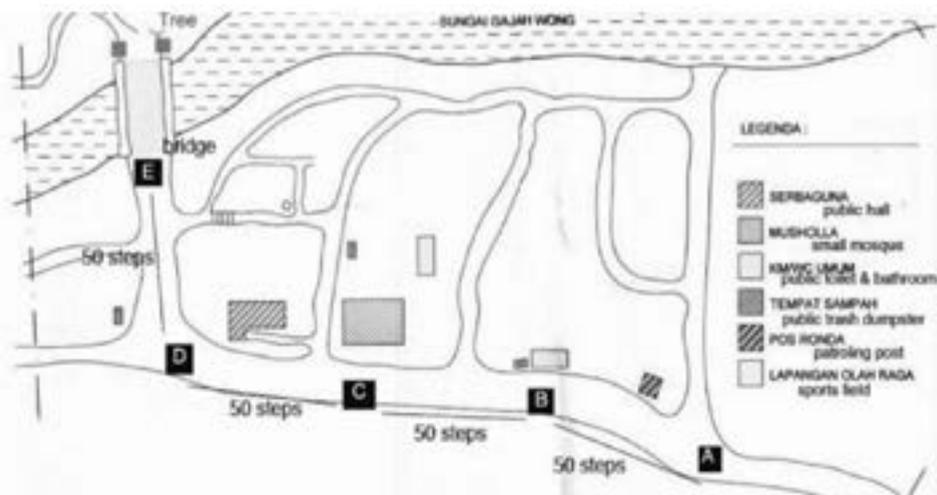
Penelitian ini adalah penelitian sosial yang membahas bagaimana kedua masyarakat di Kampung Gondolayu Lor dan Kampung Ledhok yang memperoleh pelayanan publik yang memadai. Yang mana penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif untuk menjelaskan kedua fenomena yang terjadi di dua “slum area” tersebut. Berdasarkan teori yang dijelaskan oleh Creswell, ada beberapa alasan mengapa para peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif, satu diantaranya adalah karena kebutuhan untuk menyajikan sebuah topik atau fenomena dengan sangat detail. Dalam menyampaikan penelitian ini, peneliti akan mengeksplorasi fenomena dengan detail yang didukung dengan data-data sosial dan teori-teori yang mendukung penjelasan fenomena-fenomena yang diolah dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Dalam melaksanakan penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data wawancara mendalam dengan pemangku kepentingan terkait dan observasi non partisipan, serta studi literature (Herdiansyah, 2012). Di dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan multi paradigma, karena dalam menjelaskan fenomena secara detail pada penelitian sosial, peneliti tidak hanya dapat bergantung pada satu pendekatan paradigma. Sehingga peneliti menggunakan pendekatan fenomenologi dan pendekatan etnografi dalam menjelaskan fenomena sosial yang menjadi fokus dari penelitian ini. (Soewadji, 2012).

IV. Temuan Dan Argumen

4.1. Dinamika Kampung Ledhok dan Kampung Gondolayu Lor

4.1.1. Dinamika Kampung Ledhok

Gambar 1. Denah Kampung Ledhok



Kampung Ledhok merupakan salah satu kampung yang berada di perbatasan Kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul. Tepatnya di Kelurahan Muja-Muju, Kecamatan Umbulharjo, Kota Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta. Meskipun demikian, kampung tersebut adalah kampung yang tidak tampak dalam arti tidak memiliki batas-batas administrasi yang jelas. Letak kampung ini berada di bantaran sungai gajah wong, tepatnya di bagian barat sungai. Khususnya di Yogyakarta, wilayah di bantaran sungai disebut sebagai tanah wedi kengser. Status kepemilikan tanah wedi kengser di Yogyakarta merupakan salah satu bagian dari sultan ground yang berarti dimiliki oleh Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Wedi Kengser yang memiliki arti yaitu tanah yang terhanyut oleh arus sungai dan kemudian mengendap di sepanjang bantaran sungai. Dalam perkembangannya tanah tersebut ditanami tanaman palawija, namun seiring berkembangnya waktu tanah tersebut mulai dijadikan tempat warga untuk bermukim. Pada

awalnya, wedi kengser tidak menimbulkan permasalahan, namun karena pertumbuhan kota yang mengakibatkan adanya urbanisasi sehingga menyebabkan meledaknya jumlah penduduk hasil migrasi yang membuat tanah untuk pemukiman warga semakin sulit untuk didapatkan. Akhirnya, wedi kengser menjadi arena perebutan berbagai pihak, mulai dari warga yang membutuhkan tempat bermukim, kemudian para petani yang ingin tetap bertani di bantaran sungai karena tanahnya yang subur, hingga para investor yang ingin menjadikan bantaran sungai sebagai tempat destinasi wisata. Kebanyakan masyarakat yang melakukan urbanisasi, merupakan masyarakat yang mencoba peruntungan di Kota Yogyakarta. Masyarakat yang mencoba peruntungan tersebut kebanyakan memiliki keterbatasan dan kesulitan untuk mendapatkan tempat tinggal. Sehingga banyak dari mereka yang menjadikan kawasan wedi kengser sebagai salah satu alternatif untuk bermukim.

Salah satu daerah yang dijadikan solusi sebagai tempat bermukim bagi masyarakat miskin urban adalah Kampung Ledhok. Kondisi kampung tersebut membentuk sebuah enclave kota yang berarti sebuah lokasi dikelilingi oleh entitas seragam yang lain (kawasan pemukiman elit). Sehingga kawasan Kampung Ledhok Timoho dapat dikategorikan sebagai kawasan slum area yang dapat diklasifikasi sebagai *scattered slum islands* (United Nations Human Settlements Programme, 2003:89). Terdapat sekitar 50 kepala keluarga yang mendiami kampung tersebut dengan jumlah anggota sekitar 170 jiwa yang berasal dari berbagai latar belakang mulai dari anak jalanan, gelandangan, fakir miskin, pengemis, pengamen, dan orang-orang yang termarginal yang mendapatkan stigma dari masyarakat. Jumlah anggota pada komunitas ini tidaklah tetap dan selalu mengalami perubahan karena banyak individu dalam komunitas yang hanya tinggal untuk sementara.

Komunitas Kampung Ledhok hidup mandiri secara kolektif di bawah koordinasi organisasi sosial atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bertujuan untuk mengadvokasi hak-hak masyarakat. Kampung Ledhok tidak diakui sebagai bagian dari wilayah administrasi karena status tanahnya yang ilegal. Hal ini membuat kampung tersebut tidak berhak untuk menjadi bagian dari struktur formal kepengurusan masyarakat paling bawah sekalipun yaitu RT. Sehingga, NGO menggantikan peran mengorganisir masyarakat kampung Ledhok [31]. NGO memiliki program-program pemberdayaan masyarakat sebagai wujud nyata upayanya dalam mengadvokasi kesejahteraan kaum jalanan. Program-program tersebut meliputi program pertanian, peternakan, bank sampah, pendidikan, dan koperasi. Melalui program pemberdayaan tersebut, hak-hak masyarakat dapat terpenuhi. Misalnya, anak-anak dapat memenuhi hak untuk menuntut ilmu melalui program pendidikan. Program pendidikan yang dipelopori oleh NGO adalah PAUD, yang juga merupakan program utama untuk komunitas Ledhok. NGO menjalin kerjasama dengan kalangan akademisi untuk menjadi volunteer pengajar di sekolah tersebut. Selain itu, NGO juga menjalin kerjasama dengan Sekolah Dasar diluar komunitas, sehingga siswa-siswi PAUD tetap dapat melanjutkan sekolah. Pada program peternakan, NGO memberikan fasilitas melalui ternak Lele, Kambing, dan Domba (Wahyuni, 2016) Selain Program-program pemberdayaan masyarakat tersebut bertujuan untuk mengikis mental jalanan dan melatih kemandirian masyarakat agar hidupnya tidak bergantung pada orang lain. Selain melakukan program-program pemberdayaan, NGO juga mengatur tata ruang Kampung Ledhok, yaitu dengan memberi ketentuan jarak minimal antar rumah agar pemukiman lebih teratur [33].

Relasi yang terjadi antara NGO, pemerintah, dan komunitas Kampung Ledhok dapat diidentifikasi melalui bentuk resistensi dan kontestasi. Resistensi yang terjadi di Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi ada dua yaitu kepada masyarakat dan NGO. Resistensi yang terjadi pada masyarakat adalah ketidakmauan untuk memberikan pelayanan publik bagi masyarakat Kampung Ledhok, selain itu, mereka juga banyak tidak mengetahui permasalahan-permasalahan yang sebenarnya dihadapi oleh masyarakat kampung Ledhok dan hanya melakukan "denial" bahwa Dinas Sosial hanya bekerja berdasarkan "scope" atau aturan-aturan yang mereka yakini berlaku. Resistensi Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang dilakukan kepada NGO adalah ketidakmauan Dinas Sosial untuk menarikh kebenaran, legalitas dari kegiatan atau program yang dilakukan oleh NGO. Bentuk resistensi tersebut dapat diidentifikasi pula secara implisit, sebagai upaya untuk tetap mempertahankan bentuk stratifikasi sosial melalui "legalized difference," dalam paradigma citizenship, dengan tetap mempertahankan bentuk-bentuk inequality khususnya dalam pelayanan administrasi kependudukan. Dimana masyarakat kampung Ledhok tidak dapat mendaftarkan sebagai atau

memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP), kemudian Kartu Menuju Sehat (KMS) dan beberapa fasilitas lainnya yang dimiliki oleh kota Yogyakarta. Aktor selanjutnya yang diidentifikasi adanya resistensi adalah NGO. Resistensi yang terjadi, dilakukan kepada komunitas dan pemerintah. Kepada komunitas, NGO membentuk suatu penghalang "barrier", bagi komunitas untuk dapat bersuara atau berinteraksi dengan lingkungan masyarakat (yang lebih luas), yang dapat diketahui melalui hasil observasi, dimana menunjukkan sulitnya berinteraksi dengan komunitas Ledhok Timoho, sulitnya berinteraksi dengan masyarakat disekitar kampung Ledhok, karena mengaku tidak mengetahui dimana letak Kampung Ledhok.

Selanjutnya, relasi yang terjadi adalah kontestasi antara pemerintah dan NGO, yaitu bagaimana aktor NGO bertindak rasional dengan sebanyak mungkin mendapatkan keuntungan. Hal tersebut dapat dibuktikan melalui klaim yang dilakukan NGO, bahwa wilayah Kampung Ledhok seluruhnya berada pada daerah kepengurusan NGO, dengan membuat alur cerita untuk mengeksikasikan NGO tersebut, bahwa daerah tersebut diinisiasi oleh salah seorang tokoh di NGO, yang membangun dari awal, mereka sebagai penyelamat dan solusi bagi masyarakat miskin urban yang sebenarnya. Selain itu, memberikan evidence base dengan membuat program-program pemberdayaan, sehingga menghilangkan aktor yang sesungguhnya memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan tersebut yaitu pemerintah. Mereka juga melakukan seperti yang diungkapkan oleh Gazzoli, dalam prakteknya NGO mengambil alih pengambilan keputusan dan negosiasi peran dalam komunitas, memonopoli pengetahuan ahli untuk digunakan sebagai basis kuasa untuk kemudian dijadikan sebagai peran perantara yang menjembatani antara komunitas dan aktor-aktor lain. Hal tersebut membuktikan bahwa NGO sebenarnya tidak mengakui eksistensi komunitas dan hanya melihat mereka sebagai aktor inferior. Selanjutnya, tindakan yang dilakukan pemerintah kota Yogyakarta menanggapi adanya komunitas Kampung Ledhok justru bersifat "bungkam" atau lebih memilih untuk menghindar. Selain itu, hasil observasi memperlihatkan sulitnya peneliti dalam memperoleh informasi terkait komunitas Ledhok dan NGO. Oleh sebab itu dalam analisis kontestasi melalui prisoners dilemma, yang terjadi antar pemerintah dan NGO adalah sucker's pay off. Dimana, NGO mendapatkan kebebasan untuk mengelola, mendapatkan keuntungan dari komunitas Kampung Ledhok. Sedangkan pemerintah justru mendapatkan kritik terkait bagaimana perannya dalam mengentaskan masalah slum area di Kampung Ledhok.

4.1.2. Dinamika Kampung Gondolayu Lor

Pembagian status tanah di Kampung Gondolayu Lor secara tidak langsung membagi masyarakatnya kedalam tiga tingkatan, yaitu warga yang mempunyai hak milik penuh atas tanah dan bangunan, warga yang hanya mempunyai hak milik atas bangunan, dan warga yang sama sekali tidak mempunyai hak milik atas tanah maupun bangunan, hal tersebut kemudian menciptakan stratifikasi masyarakat secara vertikal. Dinamika struktur ekonomi terlihat pada program sanimas didalam kasus sistem MCK misalnya, dahulu sebelum masuknya program sanimas warga Kampung Gondolayu Lor membangun MCK disetiap rumah masing-masing. Apabila ada kerusakan warga sendirilah yang harus menanggung semua biaya, namun setelah masuknya program sanimas masyarakat hanya perlu membayar iuran sepuluh ribu rupiah, maka masyarakat bisa menikmati fasilitas MCK termasuk biaya perawatannya. Pengaruh positif lainnya dari adanya program sanimas terlihat dalam upaya warga untuk mengolah kembali limbah menjadi biogas yang bermanfaat.

Kampung Gondolayu Lor merupakan permukiman padat penduduk yang terletak disepanjang bantaran Sungai Code, padatnya bangunan dan buruknya sanitasi membuat kawasan ini dianggap sebagai kawasan kumuh (slum area) dan illegal. Pasalnya, berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) lahan di bantaran Sungai Code sebenarnya diperuntukkan untuk Ruang Terbuka Hijau (RTH), bukan sebagai pemukiman padat penduduk. SANIMAS adalah program untuk menyediakan prasarana air limbah bagi masyarakat di daerah kumuh padat perkotaan. Menyusul kesuksesan pilot program di enam kota di tahun 2003-2004, mulai tahun 2005 Pemerintah Indonesia telah berkomitmen untuk meningkatkan sumber daya dalam mendukung replikasi dan scaling-up pendekatan fasilitas sanitasi terdesentralisasi berbasis masyarakat (decentralized wastewater treatment systems - DEWATS) secara nasional melalui program SANIMAS. Sanitasi dan terbatasnya ruang di sini dimaksudkan adalah kampung Gondolayu Lor sendiri mempunyai keterbatasan lahan, karena keterbatasan lahan tersebut dulunya masyarakat

masih menggunakan sungai sebagai tempat utama untuk kegiatan MCK, kemudian dalam perkembangannya communal urban mempunyai egosentris menyangkut haknya didalam penggunaan MCK, dalam hal ini warga memninta haknya dalam pemenuhan kebutuhannya untuk membangun MCK di dalam setiap rumah. Namun pada kenyataannya ruang yang tersedia tidak seimbang dengan pembangunan MCK pada setiap rumah. Hal ini kemudian menimbulkan permasalahan yang serius terhadap lingkungan di sekitarnya. Dalam pembangunan fasilitas sanimas, digunakan konsep pemberdayaan masyarakat untuk menjadikan masyarakat aktor utama dalam proses perencanaan, pembangunan, operasional dan pemeliharaan fasilitas sanitasi komunal, dengan tujuan agar fasilitas yang terbangun dapat memberikan manfaat yang berkelanjutan. Konsep tersebut menggunakan prinsip-prinsip pembangunan air minum dan penyehatan lingkungan berbasis-masyarakat seperti pilihan yang diinformasikan sebagai dasar dalam pendekatan tanggap kebutuhan, air merupakan benda sosial dan ekonomi, pembangunan berwawasan lingkungan, peran aktif masyarakat, serta penerapan prinsip pemulihan biaya.

Sejak tahun 2010, pembangunan fasilitas sanimas ini didukung penuh oleh Dana Alokasi Khusus bidang Sanitasi yang sudah terpisah dengan DAK bidang Air Minum. Selain didukung oleh pendanaan APBN Direkotrat Jenderal Cipta Karya – Kementerian PU, pemerintah pusat juga mendorong pembangunan fasilitas sanimas melalui dukungan dana luar negeri dan dana APBD melalui berbagai kerangka program. Saat ini dukungan dana yang besar tersedia dari Asian Development Bank untuk membangun fasilitas sanimas di 1350 kelurahan di lebih dari 30 kota/kabupaten di 5 provinsi. Selain itu, Islamic Development Bank rencananya akan berkomitmen untuk mendukung pembangunan sebanyak lebih dari 2000 fasilitas sanimas di 48 kota/kabupaten di 14 provinsi. Sampai tahun 2011 telah terbangun sebanyak 551 fasilitas sanimas di 131 kabupaten/kota di 30 provinsi di Indonesia. Pembangunan fasilitas sanimas merupakan komponen utama dalam mencapai target RPJMN 2010-2014 bidang sanitasi, yaitu menyediakan akses terhadap layanan pengelolaan air limbah terpusat skala komunal untuk 5 % penduduk Indonesia di tahun 2014.

Kampung Gondolayu Lor kini telah bertransformasi menjadi kampung percontohan atau sebagai pioneer di dalam pilot project pemerintah dalam program sanimas. Perlu adanya modal sosial yang harus dibangun secara kuat untuk dapat menggerakkan warga agar sadar akan pentingnya program sanimas tersebut. Modal sosial dalam hal ini diartikan sebagai salah satu komponen utama dalam menggerakkan kebersamaan, mobilitas ide, rasa saling percayaan dan saling menguntungkan untuk mencapai kemajuan bersama (Jousairi Hasbullah 2006). Dua nilai yang paling menonjol dalam membangun modal sosial disini adalah adanya trust dan resiprositas, trust diartikan sebagai sejauhmana para stakeholder terkait dapat membangun kepercayaan warga dalam kelangsungan pengelolaan sanimas, karena program kerja yang diberikan pemerintah tidak akan bisa berjalan apabila tidak ada partisipasi dari warga. Keterkaitan antara trust dengan governance ditegaskan oleh Seppo Tiihonen (2004) : “Basic principle in the new political governance regime are trust, creation of social capital and networking. It is seen that trust creates partnerships, community, creativity, learning building and synergy.” Kemudian merujuk pendapat Rhodes (1997) yang menyatakan network adalah “game-like interactions, rooted in trust and regulated by rules of the game negotiated and agreed upon by network participants”. Trust merupakan elemen dasar relasi antar aktor dan juga struktur sosial jaringan, sehingga wujud trust termanifestasikan dalam bangunan network. Oleh Tiihonen (2004), wujud trust dinyatakan dengan kalimat “Networking is a modern term and a form for trust based social relations.” Jadi, modal sosial trust sebagai bagian yang tak terpisahkan—bahkan menjadi pilar pokok— network sistem sosial kemasyarakatan.

Dalam hal ini terlihat jelas ketika ketua pengelola program sanimas yaitu Ketua pengelola sanimas yang notabennya merupakan warga dari kampung Gondolayu Lor mencoba untuk membangun trust dengan menjalin networking antara pemerintah maupun warga setempat. Posisi Ketua pengelola sanimas adalah untuk menjembatani warga dengan pemerintah, dengan begitu kepercayaan yang dibangun akan lebih kuat. Hal tersebut terbukti saat diadakannya program pelatihan calon kelompok swadaya masyarakat Ketua pengelola sanimas diberikan kepercayaan dari pemerintah daerah setempat untuk mengelola program sanimas, penilaian pemerintah dalam memberikan program sanimas tersebut berdasar atas tiga nilai yaitu pertama, lokasi pelaksanaan program sanitasi harus dekat dengan sungai, parit, atau kolam karena nantinya untuk pembuangan limbah. Yang kedua tanah di lokasi tersebut bukan tanah yang bermasalah, dan yang ketiga warga di lokasi tersebut harus merasa memiliki artinya warga

sekitar harus merawat sanimas secara konsisten. Kampung Gondolayu Lor dinilai memenuhi ketiga syarat tersebut, akhirnya program sanimas diresmikan pada 4 Juni 2008 oleh Wali Kota Yogyakarta. Berawal dari situlah Ketua pengelola sanimas mulai menginisiasi masyarakat Gondolayu Lor dengan cara memberikan sosialisasi kurang lebih selama 3 bulan dengan menekankan pentingnya sanimas bagi warga kampung Gondolayu Lor.

Sosialisasi tersebut berhasil membangun trust antar warga, hingga akhirnya ada pengurus tetap dalam pengelolaan program sanimas tersebut. Dalam pengelolaannya, terdapat kader sanitasi, kader tersebut dipilih dari kelurahan yang langsung mengelola program sanimas, kader tersebut dibentuk untuk memberikan sosialisasi kepada warga selama 3 bulan. Waktu itu cara mensosialisasikan program sanimas melalui rapat PKK yang masih didampingi oleh fasilitator, karena apabila hanya pengurus langsung yang memberikan sosialisasi kepada masyarakat untuk menghindari kesan menggurui. Pemerintah juga memberikan amanah kepada warga dengan membentuk kader-kader untuk mengelola secara langsung karena pada dasarnya warga sendirilah yang paling mengerti bagaimana situasi warga di sana yang sesungguhnya, namun masyarakat sendiri menganggap perlunya pendampingan langsung dari pemerintah karena ketika hanya pengurus sendiri yang memberikan sosialisasi langsung kepada warga trust yang terbentuk kurang, jadi kepercayaan warga terbentuk juga atas dasar untuk siapa sosok yang dapat dipercaya.

Setelah terbentuknya trust untuk membangun modal sosial, nilai kedua yang tak kalah penting adalah membangun resiprositas. Resiprositas secara sederhana adalah pertukaran timbal balik antar individu atau antar kelompok. Polanyi (1998) memberi batasan resiprositas sebagai perpindahan barang atau jasa secara timbal balik dari kelompok-kelompok yang berhubungan secara simetris. Polanyi (1998:10) mengungkapkan, "Reciprocity is enormous facilitated by the institutional pattern of symmetry, a frequent feature of social organization among non-literate peoples."

Tanpa adanya syarat hubungan yang bersifat simetris antar kelompok atau individu tersebut, maka kelompok-kelompok atau individu tersebut cenderung tidak saling menukarkan barang atau jasa yang mereka miliki. Hubungan simetris ini adalah hubungan sosial, dimana masing-masing pihak menempatkan diri dalam kedudukan dan peranan yang sama ketika proses pertukaran berlangsung. Jadi, dalam program sanimas ini syarat hubungan yang simetris terbentuk ketika mereka merasa ada keuntungan timbal balik yang mereka dapatkan. Dalam program sanimas masyarakat sadar akan pentingnya program tersebut sehingga mereka rela membayar untuk dana perawatan fasilitas sanitasi dengan membayar iuran sebesar 10 ribu rupiah perbulannya. Mekanisme pendanaan tersebut berbasis pada willingness to pay. Karena program ini juga memiliki tujuan mulia untuk pemberdayaan masyarakat, maka masyarakat diminta aktif dan mandiri dalam pengelolaannya. Sejak awal, beliau sudah menyadari pentingnya menekankan asas profesionalitas, bahkan beliau sampai menjaga jarak dengan warganya guna mengurangi gesekan yang mungkin terjadi. Dalam proses pembangunannya, Ketua pengelola sanimas selalu memperhatikan betul bahan-bahan dan takaran yang digunakan sehingga sesuai dengan SOP. Ini merupakan salah satu upaya beliau untuk menjaga kepercayaan pemerintah dan masyarakatnya.

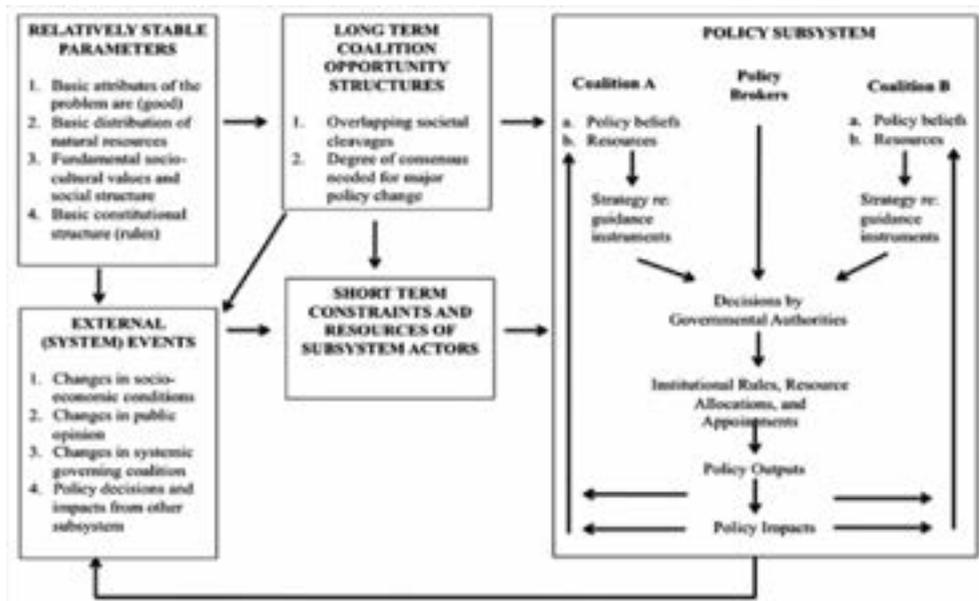
Limbah MCK yang tertampung dalam sapiteng bersama, tidak begitu saja ditimbun. Menurut laporan Ketua pengelola sanimas sekitar 40 kg setiap harinya, limbah T1 (kotoran manusia) yang masuk kedalam sapiteng, diolah menjadi biogas sehingga cukup untuk mengalir 2 rumah warga. Limbah T1 jika dibandingkan dengan kotoran hewan memiliki perbandingan massa 1:8, sehingga tak salah jika gas yang dihasilkan pun sedikit. Kendala utama yang sering dikeluhkan oleh seluruh pengurus KSM dalam penyelenggaraan program saat rapat ialah polusi udara yang ditimbulkan. Bau tak sedap sering kali mengganggu aktivitas warga, namun tidak untuk daerah Gondolayu Lor. Penemuan Baketua pengelola sanimas, memanfaatkan arang untuk menanggulangi masalah tersebut. Disebut beliau sebagai program IPUL (Instalasi Pengelolaan Udara Limbah).

4.2. Policy Change untuk Kampung Ledhok dan Kampung Gondolayu Lor

Konsep *right to the city* menyatakan bahwa hak masyarakat lebih dari sekedar hak menurut hubungannya dengan negara. Untuk dapat memenuhi asumsi tersebut, maka *role of government* harus dikembalikan, yaitu bagaimana pemerintah tidak hanya mengetahui nilai-nilai yang ada di masyarakat, melainkan juga bersedia untuk mengakui dan mengenalkannya. Untuk mengubah

paradigma tersebut, diperlukan serangkaian strategi yang dikenal dengan istilah *policy change*. Pada kasus ini model *policy change* yang digunakan adalah *Advocacy Coalition Framework (ACF)*. ACF didesain untuk area kebijakan yang dibatasi oleh batas teritorial dengan karakteristik tingginya konflik yang terjadi, ketidakpastian mengenai sifat dan penyebab masalah itu sendiri, dan beragamnya aktor yang terlibat dari berbagai level pemerintah [37]. Pada model ini, aktor-aktor yang terlibat di dalam *policy subsystem* diharapkan untuk bertindak menurut *beliefs* dan strategi yang didukung oleh *resources*. ACF mampu mengakomodir pendekatan *top-down* dan *bottom-up*, oleh karena itu model ini memiliki keunggulan sebab sasaran kebijakan memiliki kesempatan untuk mengarahkan kebijakan dan kemudian akan diimbangi oleh peran pemerintah sebagai pemegang kuasa atas pembuatan keputusan dalam kebijakan publik.

Gambar 2. *General Model of Policy Change*



Sumber: Sabatier dalam Cerna, 2013

Policy subsystem ditentukan oleh batas teritorial, isu substantif tertentu, dan aktor-aktor dari berbagai level pemerintahan, berbagai interest groups, institusi penelitian, dan kalangan akademisi. Dalam kasus pemukiman wedi kengser di Kampung Ledhok, wilayah teritorialnya adalah di bantaran sungai Gajah Wong, Kelurahan Muja Muju, Kecamatan Umbulharjo, Yogyakarta. Isu substantifnya adalah mengenai pencapaian a full citizenship anggota komunitas Kampung Ledhok, yang berkaitan dengan hak untuk tinggal melalui penggunaan tanah secara ilegal. Terdapat tiga aktor atau partisipan yang terlibat dalam memberikan pengaruh di Kampung Ledhok, yang antara lain melibatkan Kelurahan Muja Muju sebagai pemerintah lokal atau street-level bureaucrat, Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kota Yogyakarta sebagai pemerintah daerah atau city-level bureaucrat, dan non-governmental organization yang selama ini mengkoordinir program-program pemberdayaan masyarakat di Kampung Ledhok. Dalam kasus ini, komunitas lebih tepat dikatakan sebagai resources dari NGO daripada sebagai partisipan di dalam subsistem. Hal ini dikarenakan keberadaannya yang berada di belakang NGO. Implikasi yang terjadi yaitu ketidak-mampuan komunitas dalam menyuarakan kepentingannya secara langsung. Di dalam ACF, semua partisipan akan membentuk koalisi yang didasarkan atas beliefs dan resources yang dimiliki oleh setiap partisipan. Beliefs dan resources tersebut yang kemudian menentukan strategi koalisi dalam memberikan pengaruh terhadap kebijakan publik.

Beliefs di dalam ACF dibedakan menjadi tiga jenis, antara lain *deep core beliefs*, *policy core beliefs*, dan *secondary beliefs*. *Deep core beliefs* menganggap partisipan akan bertindak sesuai dengan keyakinan secara filosofis yang telah melekat kedalam diri setiap individu, hal ini mengakibatkan *deep core beliefs* menjadi yang paling tangguh terhadap perubahan sebagaimana

yang diungkapkan oleh Sabatier [38]. Deep Core Beliefs dalam kasus ini adalah kesetaraan hak untuk setiap anggota masyarakat (equality of rights). Policy core beliefs merupakan beliefs yang menentukan posisi fundamental kebijakan [39]. Dalam kasus ini, pro-human development diidentifikasi menjadi policy core beliefs yang menentukan posisi fundamental kebijakan. Secondary beliefs adalah keyakinan empiris dimana ada preferensi, instrumen atau alat kebijakan untuk memecahkan masalah [40]. Secondary beliefs dalam kasus ini adalah kebijakan khusus mengenai persamaan hak (misalnya, pembuatan kartu tanda penduduk, penerimaan bantuan sosial dari pemerintah daerah melalui hak memiliki kartu menuju sejahtera untuk komunitas Kampung Ledhok). Selain beliefs yang berperan dalam menentukan arah strategi dari koalisi, resources yang dimiliki koalisi juga diperlukan untuk menyusun strategi dalam memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pembuatan kebijakan, partisipan lain, dan oposisi di dalam policy subsystem. Dalam hal ini, resources yang ada adalah otoritas legal-formal, opini publik, informasi, sumber keuangan, dan keterampilan kepemimpinan. Dalam konteks studi kasus kami, masalah yang terjadi di Kampung Ledhok adalah kasus yang unik, karena masalah yang terjadi tidak jelas (laten) atau tidak muncul di permukaan. Jadi, sesuai dengan analisis ACF, venues tidak terlihat (misalnya, tidak ada media yang mencakup). Venues adalah arena potensial di mana para pemangku kepentingan memiliki kesempatan untuk mempengaruhi kebijakan [41]. Untuk memperjelas pemaparan di atas, di bawah ini digambarkan tabel sebagai berikut :

Tabel 1. Penerapan ACF pada Kampung Ledhok

Policy Subsystem	
Lingkup Teritorial	Pemukiman Wedi Kengser di Kampung Ledhok
Lingkup Substantif	Kebijakan Citizenship
Partisipan Kebijakan	Street-level bureaucrat (Kelurahan Muja Muju), City-level bureaucrat (Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kota Yogyakarta), dan non-governmental Organization.
Belief System	
Deep Core Beliefs	Kesetaraan hak untuk setiap anggota masyarakat
Policy Core Beliefs	Pro-human development
Secondary Beliefs	Kebijakan khusus mengenai persamaan hak (misalnya, pembuatan kartu tanda penduduk, penerimaan bantuan sosial dari pemerintah daerah melalui hak memiliki kartu menuju sejahtera untuk komunitas Kampung Ledhok).
Constraints	
Basic attribute of the problem area	Kejelasan status tinggal komunitas Kampung Ledhok
Fundamental culture values and social structure	Legal Rights dan Human Rights
Resources	Otoritas legal-formal, opini publik, informasi, sumber keuangan, dan keterampilan kepemimpinan.

Semua aktor yang terlibat di dalam policy subsystem memiliki deep core beliefs, policy core beliefs, dan secondary beliefs yang sama. Namun koalisi yang terbentuk tidak sempurna karena adanya perbedaan perspektif antara pemerintah dan NGO. Perspektif pemerintah berkaitan dengan legal-formal dalam melihat hak masyarakat, atau dengan kata lain melihat hak dan kewajiban masyarakat berdasarkan hubungannya dengan negara. Sedangkan NGO memiliki perspektif bahwa komunitas Kampung Ledhok berhak mendapatkan kesetaraan hak dengan anggota masyarakat lainnya. Kesetaraan hak dalam hal ini memiliki arti yang lebih luas dari hak menurut legal-formal. Dalam hal ini komunitas Kampung Ledhok berhak untuk tinggal dengan segala aktivitasnya di tempat yang ilegal menurut hukum. Kemudian dalam hal resources, terjadi ketidak-seimbangan posisi antara pemerintah dan NGO. NGO memiliki resources

yang memadai seperti dimilikinya izin operasional organisasi sosial dari Dinas Sosial DIY : Nomor : 188/1653/V.I Tanggal 21 April 2011. Mereka juga mendapat bantuan pendanaan dari pemerintah provinsi D.I. Yogyakarta, kementerian dan menggunakan kontribusi paket magang, penelitian yang sebenarnya tidak diperbolehkan menurut syarat operasional ORSOS DIY. Informasi yang dimiliki oleh NGO, dalam hal ini berupa pengetahuan mengenai pemberdayaan masyarakat dan keterampilan kepemimpinan telah membantu dalam mengadvokasi hak-hak komunitas Kampung Ledhok. Selain itu, dukungan dan tanggapan dari anggota komunitas serta pihak luar seperti relawan, peneliti, perusahaan, dan pemerintah membuat NGO memiliki resources opini publik yang memadai. Berbeda dengan NGO, pemerintah tidak memiliki resources yang cukup untuk memperjuangkan kepentingannya. Dalam analisis relasi yang terjadi pada setiap aktor, pemerintah bersikap bungkam atau pasif terhadap komunitas Kampung Ledhok dan NGO sebagai pihak yang mengelola Kampung Ledhok. Pemerintah berada dalam kondisi yang dilematis karena adanya hukum legal-formal yang menjadi pedoman pemerintah dalam bertindak. Dalam kasus ini, pemerintah memilih bersikap bungkam karena tanah yang ditempati oleh komunitas Kampung Ledhok berstatus ilegal. Hal ini menghambat mekanisme policy change menurut ACF. Terutama dalam hal opini publik, dimana masyarakat memiliki opini negatif terhadap pemerintah karena dianggap tidak memberikan hak-hak masyarakat, yaitu seperti tidak mendistribusikan bantuan sosial kepada anggota komunitas Kampung Ledhok yang membutuhkan.

Dalam kondisi yang demikian, peran policy broker sangat menentukan stabilitas dan keberlanjutan interaksi antar-partisipan di dalam policy subsystem. Policy broker berperan sebagai mediator antar-partisipan melalui otoritasnya sebagai pembuat kebijakan. Sehingga policy broker yang dimaksud dalam hal ini adalah pemerintah itu sendiri. Meskipun NGO mempunyai resources yang cukup, namun tetap tidak dapat menentukan kebijakan karena tidak memiliki kewenangan. Oleh karena itu, ada kebutuhan untuk berbagi resources, yang berarti resources tidak dapat dimiliki atau dimonopoli oleh salah satu koalisi di ACF sebab akan menghambat mekanisme policy change. Dengan demikian, NGO seharusnya lebih terbuka terhadap pemerintah, tidak membatasi masyarakat Kampung Ledhok untuk berinteraksi, melibatkan pemerintah dalam kegiatan mereka, sekaligus menjadikan pemerintah sebagai konsultan mereka. Hal ini tidak mudah, karena komunitas Kampung Ledhok tidak terbiasa dengan kehadiran pemerintah, sehingga diperlukan perubahan secara fundamental yang menyangkut nilai budaya dan struktur sosial. Namun dibalik implikasi yang akan ditimbulkan, setidaknya akan muncul harapan akan kehidupan yang lebih baik bagi komunitas Kampung Ledhok melalui output kebijakan mengenai kejelasan status bagi komunitas Kampung Ledhok dan mengembalikan peran pemerintah kepada komunitas Kampung Ledhok.

Sedangkan penjelasan terkait ACF pada kampung Gondolayu Lor dapat dilihat pada table berikut:

Tabel 2. Penerapan ACF pada Kampung Gondolayu Lor

Policy Subsystem	
Lingkup Teritorial	Pemukiman Wedi Kengser di Kampung Ledhok
Lingkup Substantif	Kebijakan Citizenship
Partisipan Kebijakan	Local government, street level bureaucrat, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Lingkungan dan Kesehatan, Pemerintah Kota, Komunitas Gondolayu Lor
Belief System	
Deep Core Beliefs	Kesetaraan hak untuk setiap anggota masyarakat
Policy Core Beliefs	Pro-human development
Secondary Beliefs	Penyediaan sanitasi yang layak
Constraints	
Basic attribute of the problem area	Kejelasan status tinggal komunitas Kampung Gondolayu Lor
Fundamental culture values and social structure	Legal Rights dan Human Rights
Resources	Otoritas legal-formal, opini publik, informasi, sumber keuangan, dan keterampilan kepemimpinan.

Di dalam konteks studi kasus Kampung Gondolayu Lor, permasalahan yang muncul sama seperti kampung ledhok, karena masalah tidak terlihat di permukaan dimana semua aktor memiliki beliefs yang sama. Namun, berbeda dengan kampung Ledhok, komunitas kampung Gondolayu Lor dapat berinteraksi secara baik dengan pemerintah. Wujud dari interaksi tersebut adalah mereka mengikuti tender program yang dicanangkan oleh pemerintah pusat yang mendukung replikasi dan scaling-up pendekatan fasilitas sanitasi terdesentralisasi berbasis masyarakat (*decentralized wastewater treatment systems – DEWATS*) secara nasional melalui program SANIMAS pada tahun 2005. Hasil dari tender tersebut berhasil menjadikan kampung Gondolayu Lor sebagai pilot projet atau proyek percontohan bagi suksesnya program SANIMAS. Sehingga pada tahun 2010 program ini mendapatkan bantuan atau didukung penuh Dana Alokasi Khusus (DAK) bidang Sanitasi yang sudah terpisah dengan DAK bidang Air Minum. Selain didukung pula oleh pendanaan APBN Direktorat Jenderal Cipta Karya – Kementerian PU, pemerintah pusat juga mendorong pembangunan fasilitas sanimas melalui dukungan dana luar negeri dan dana APBD melalui berbagai kerangka program. Saat ini dukungan dana yang besar tersedia dari Asian Development Bank.

Sesuai dengan analisa ACF seharusnya ketika terjadi interaksi dapat memicu adanya komunikasi berupa negosiasi untuk dapat mengubah kebijakan. Namun di dalam kasus ini yang terjadi adalah baik komunitas kampung Gondolayu Lor dan pemerintah telah sama-sama berada di zona nyaman resiprositas hasil interaksi. Sehingga agar tercipta perubahan kebijakan dibutuhkan pemberdayaan komunitas yang menumbuhkan inisiatif untuk melakukan bargaining kepada pemerintah dengan meminta award berupa diterima atau diakuinya mereka sebagai anggota masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan analisa Games theory; Carrot and stick. Namun, apabila skema tersebut mendapatkan penolakan, maka strategi yang harus dilakukan adalah dengan mencari “mediator yang jujur” untuk mendapatkan hasil negosiasi yang berimbang.

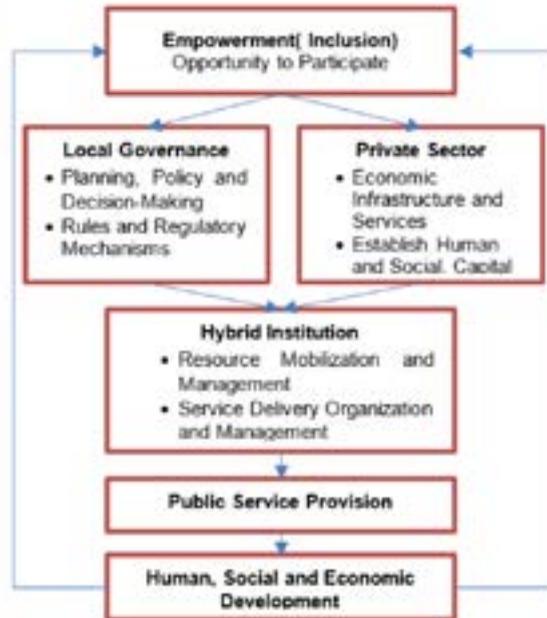
V. Kesimpulan dan rekomendasi kebijakan

Hasil dari penelitian ditemukan bahwa ada perbedaan yang mendasar, yang terjadi di dua slum area; pada kampung Gondolayu Lor pemberdayaan masyarakat ditekankan kepada Trust dan Reciprocity yang dihasilkan melalui modal sosial yang dimiliki oleh salah seorang penduduk. Sedangkan pada kampung Ledhok pemberdayaan masyarakat tidak dilakukan secara mandiri oleh komunitas. Komunitas lebih bersifat pasif dan pemberdayaan dilakukan oleh aktor eksternal (NGO). Masing-masing dari pendekatan memiliki kelebihan dan kelemahannya, pada kampung Gondolayu Lor masyarakat menjadi lebih siap di dalam menghadapi perubahan. Karena mereka mengelola kepentingan mereka secara mandiri, tetapi kelemahannya adalah sistem mereka rentan terhadap perubahan karena tidak ada struktur vertikal yang jelas, dan hanya dibangun oleh modal sosial yang dimiliki oleh salah seorang masyarakatnya. Sementara di kampung Ledhok, komunitas sangat rentan terhadap perubahan, karena mereka tidak memiliki kemampuan untuk mengelola kepentingan mereka sendiri. Tetapi mereka memiliki sistem yang lebih baik, karena memiliki struktur atau hierarki vertikal yang jelas. Di dalam rangka mengubah kondisi masyarakat, perlu dilakukan sebuah strategi berupa policy Change dengan skema

Advocacy Coalition Framework (ACF). Hasil menemukan bahwa perlu adanya sharing Resources antar aktor di dalam subsystem kampung Ledhok yang dilakukan oleh NGO kepada pemerintah. Sehingga negosiasi dapat tercipta. Sedangkan pada subsystem kampung Gondolayu Lor, perlu adanya pemberdayaan komunitas yang dapat menumbuhkan inisiatif untuk melakukan bargaining kepada pemerintah dengan meminta award berupa diterima atau diakuinya mereka sebagai anggota masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan analisa Games theory; Carrot and stick. Namun, apabila skema tersebut mendapatkan penolakan, maka strategi yang harus dilakukan adalah dengan mencari “mediator yang jujur” untuk mendapatkan hasil negosiasi yang berimbang. Apabila negosiasi dapat terwujud, maka skema kebijakan yang ditawarkan berupa Local Development Framework (LDF) melalui hybrid institution. Sehingga diharapkan mampu untuk memenuhi indikator utama untuk menciptakan *imagine Community*. Ted Cattle merumuskan ada setidaknya indikator utama yang dapat dilakukan untuk menjawab pertanyaan tersebut: [36] 1) Persamaan nilai dan tujuan, 2) Jaringan sosial- modal sosial 3) Keterhubungan antar ruang, yaitu setiap kebijakan harus disesuaikan dengan kondisi setiap daerah, 4) Kontrol dan keteraturan sosial, 5) Solidaritas sosial untuk mengurangi kesenjangan. Sehingga dibutuhkan sebuah kerangka yang mampu untuk menangani isu- isu lintas sektoral

tersebut, sehingga dapat menghasilkan hasil yang lebih baik. Local Development Framework (LDF) merupakan sebuah kerangka yang memiliki fokus untuk mengangkat kesejahteraan masyarakat urban slum, yang memfokuskan pembangunan dan pengembangan dari level lokal (daerah). Berikut bagan LDF yang telah disesuaikan dengan latar belakang kasus slum area.

Tabel 3. Local Development Framework (LDF) untuk masyarakat slum area



Sesuai dengan diagram LDF, akan melibatkan 2 (dua) aktor utama yaitu pemerintah local (City level bureaucrat) dan sektor privat yang dapat berasal dari firma bisnis (perusahaan), NGO, CSO. Sesuai dengan fungsinya, masing-masing aktor akan berkolaborasi di dalam pengelolaan institusi hibrid. Hal ini sesuai dengan hasil identifikasi dan analisis antar aktor dan bersesuaian pula dengan indikator utama dalam rangka menciptakan imagine community, bahwa perlu adanya aktor perantara yang tidak berjalan sendiri namun masih mendapatkan campur tangan dari pemerintah. Dengan demikian tidak hanya penyediaan pelayanan publik dapat terwujud tetapi juga pemberdayaan.

References

- [1] United Nations. *World Urbanization Prospects*. Published by United Nations, New York, 2014.
- [2] Central Bureau of Statistics (Badan Pusat Statistik) website. [Online]. Available: <https://yogyakarta.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/10>
- [3] Chiodelli, F., *Planning and urban citizenship: suggestions from the thoughts of Henri Lefebvre*, *Planning Perspectives*, 28:3, 2013, hal. 489.
- [4] Programme, United Nations Human Settlements. *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*. London: Earthscan Publication Ltd. 2003.
- [5],[6],[11],[12] Holston, James. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton and Oxford: Princeton University Press. 2008.
- [7] Aihwa, O. "Political citizenship in the midst of transnational regimes of virtue." *Power and Social Theory*, 301-307. Page 305. 2009.
- [8],[9] Syssner, J. "No space for citizens? Conceptualisations of citizenship in a functional region." *Citizenship Studies*, Vol.15, No. 01, 109-123. 2011.
- [10] Nuijten, M. *The perversity of the 'Citizenship Game': Slum-upgrading in the urban periphery of Recife, Brazil*. *Critique of Anthropology*, 8- 25. 2013.
- [13] Gilbert, L., & Phillips, C. *Practices of Urban Environmental Citizenships: Rights to the City and Rights to Nature in Toronto*. *Citizenship Studies* Vol. 7, No. 3, 313-330. 2003.
- [14] Lefebvre, H. *Writing on Cities*. Oxford: Blackwell Publisher. 1996.
- [15] Harvey, David. *Rebel Cities: From the Right of the City to Urban Revolution*. New York: Verso. 2012.
- [16] Kumorotomo, W., Darwin, M., & Faturachman. *The Implementation of Slum and Squatter Improvement Programs in The River Basins of Yogyakarta*. *Jurnal Populasi* Vol.6 No.2, 1-14. 1995.
- [17],[19] Davis, Mike. *Planet of Slums*. London: Verso. 2006.
- [18] Gazzoli, Ruben. "The Political and Institutional Context of Popular Organizations in Urban Argentina." *Environment and Urbanization* Vol 8 No 1. 1996.
- [20] Gita Verma. (2002). *Slumming India: A Chronicle of Slums and Their Saviours*. New Delhi. 2002. Page 50-52.
- [21] Das, P.K. "Manifesto of a Housing Activist." In *Bombay Metaphor for Modern India*, by Sujata Patel and Alice Thorner. Oxford: Oxford University Press. 1995.
- [22]-[24] Cerna, Lucie. *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*. Organization for Economic Co-operation and Development. 2013.
- [25] Gilbert, L., & Phillips, C. (2003). *Practices of Urban Environmental Citizenships: Rights to the City and Rights to Nature in Toronto*. *Citizenship Studies* Vol. 7, No. 3, 313-330. Page.316. 2003.
- [26] Jellinek, Lea. "Collapsing under the weight of success: an NGO in Jakarta." *Environment&Urbanization* Vol 15 No 1 171-180. Page.171. 2003.
- [27] Yuanjaya, P. *Modal Sosial dalam Gerakan Lingkungan: Studi Kasus di Kampung Gambiran dan gondolayu Lor, Kota Yogyakarta*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada. 2014.
- [28] H. Herdiansyah, *Metodologi Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, Jakarta: Salemba Humanika, 2012.
- [29] J. Soewadji, *Pengantar Metodologi Penelitian*, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2012.
- [30] Programme, United Nations Human Settlements.(2003).hal. 89
- [31],[33] Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu pengurus NGO.
- [32] Wahyuni, *Pemberdayaan Masyarakat Miskin Kota Oleh Tim Advokasi Arus Bawah (NGO): Studi di Komunitas Ledhok Timoho, Balerejo RT 50/05 Mujamuju, Umbulharjo, Yogyakarta*, Skripsi Program Sarjana, Jurusan Pengembangan Masyarakat Islam, Fakultas Dakwah Dan Komunikasi, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2016.
- [33], [36] Frank Fischer, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods (Public Administration and Public Policy)*.
- [34] Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. (Princeton: Princeton University Press, 1993a.)
- [35] Cerna, L. *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*, OECD, 2013.
- [36] P. Wood and C. Landry, *The Intercultural City*, London: Earthscan, 2008.

