KERANGKA ADVOKASI KOALISI DALAM KEBIJAKAN PENATAAN PEMUKIMAN BANTARAN SUNGAI WINONGO DI KOTA YOGYAKARTA

Abstract

The basic idea of this article is to examine the policy advocacy process on Winongo settlement arrangement riverbanks in Yogyakarta. Problems settlements along the river Winongo become increasingly critical as more densely populated to cause the symptoms of poverty and slums. This condition is then ignited the presence Arkom and FKWA to show arrangement ideas through policy advocacy process. Therefore, this article will focus on answering two things, there are how the coalition framework was formed and how the coalition manage their belief system, resources and strategies. To answer that questions above, this research was escorted by theory Advocacy Coalition Framework (ACF) of Sabatier and Jenkins Smith. Through the case study method, this research will explore the case of advocacy of policies Winongo settlement on the riverbanks. The results of the research shows that there are two coalitions in structuring settlements along the river Winongo, they are River coalitions and “Right to the city” coalition. Both are proven to stand on two legs, as a member of the coalition and as a policy broker. This shows that the policy is not just a stage of systemic and technocratic, but the policy is a political process that allows each actor to act politically.

Key words: Advocacy, Coalition, Policy

***Zulfa Harirah MS**

*** Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau**

PENDAHULUAN

Disadari atau tidak, keberadaan pemukiman di bantaran sungai merupakan masalah yang memiliki dilema tersendiri. Di satu sisi, keberadaan pemukiman di bantaran sungai digunakan oleh penduduk miskin yang tidak mampu menjangkau pemukiman layak. Mereka tetap bertahan tinggal di bantaran sungai karena lokasinya yang dinilai strategis, dekat dengan tempat mereka mencari nafkah (Sasanto dan Khair, 2010: 146). Namun di sisi lain, wilayah bantaran sungai merupakan kawasan yang perlu mendapat perlindungan dari berbagai faktor yang dapat merusak ekosistem, termasuk keberadaan pemukiman itu sendiri.

Kontroversi kebijakan penataan pemukiman bantaran sungai yang dikeluarkan Pemerintah nyatanya memicu gaung advokasi masyarakat dalam memperjuangkan haknya terasa semakin menggema (Fuad, 2015: 43). Tidak dapat dipungkiri bahwa semangat demokratisasi telah mengharuskan Pemerintah untuk meredefinisi peranannya (Wahab, 2008: 41) Pemahaman tradisional yang bersandar pada konsep *iron triangle* yang terbatas pada agen administratif, legislatif pada satu level pemerintahan semakin diperluas dengan hadirnya aktor dari berbagai level pemerintahan, seperti NGO, peneliti, analis kebijakan, maupun masyarakat luas pada proses kebijakan (Sabatier dan Smith, 1993: 16-20)

Dalam menata pemukiman di bantaran sungai Winongo, Pemerintah Kota Yogyakarta seolah mengalami kondisi dilematis. Di satu sisi, wilayah bantaran sungai telah diatur dalam RTRW Kota Yogyakarta sebagai kawasan lindung dan diatur sebagai ruang terbuka hijau, sehingga tidak diperuntukkan sebagai wilayah bermukim. Di sisi lain, Pemerintah tidak dapat serta-merta menggusur dan merelokasi mereka dikarenakan keterbatasan lahan di Kota Yogyakarta. (Hasil wawancara dengan Tri Retnani dari Bappeda Kota Yogyakarta pada tanggal 11 Oktober 2016)

Sikap pasif Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menata bantaran sungai Winongo ini kemudian melahirkan inisiatif dari lembaga swadaya masyarakat untuk melakukan advokasi dan menyampaikan alternatif kebijakan penataan pemukiman di bantaran sungai Winongo. Ada dua kelompok yang berperan dalam proses advokasi masyarakat bantaran sungai Winongo, yaitu Arsitek Komunitas Yogyakarta (Arkom Jogja) dan Forum Komunikasi Winongo Asri (FKWA).

Kedua kelompok ini berada pada posisi dan sudut pandang yang berbeda. Kerangka kerja FKWA didasari oleh stigma negatif terhadap keberadaan pemukiman di bantaran sungai yang diyakini akan memperluas *slum area*. Ditambah lagi, keberadaan pemukiman di bantaran sungai jelas menunjukkan kesan kumuh dan semrawut, lekat dengan kemiskinan, dan menjadi penyebab kerusakan ekosistem sungai. (Ambar, 2002: 327) Sehingga, FKWA bertitik tolak dengan semangat menjaga sungai agar tetap bersih dan asri. Keyakinan tersebut dikerangkai oleh cara pandang FKWA yang melihat penataan dari arah sungai ke pemukiman. Cara pandang yang demikian akan melahirkan gagasan bahwa sungai menjadi lebih prioritas dibandingkan pemukiman di bantaran sungai.

Sedangkan di sisi yang lain, masyarakat yang tinggal di bantaran sungai diyakini sedang mengais kehidupan dari kehidupan perkotaan yang semakin menjanjikan. Dengan kondisi perekonomian yang masih rendah, mereka berani menantang maut bertahan di lahan *illegal* yang

rawan bencana dengan kondisi pemukiman yang tidak layak huni. Kondisi inilah yang mendasari Arkom lebih melihat penataan dari arah pemukiman ke sungai, bahwa hak-hak masyarakat di bantaran sungai menjadi prioritas yang harus dipenuhi terlebih dahulu. Sehingga arah advokasi yang dilakukan Arkom lebih kepada pemenuhan hak-hak masyarakat di bantaran sungai untuk memperoleh tempat tinggal yang layak.

Keterlibatan masyarakat dalam konteks ini menjadi penting untuk mewujudkan penataan bantaran sungai Winongo yang partisipatif (Kurniawan, 2014: 34). Ini menunjukkan bahwa dalam proses kebijakan publik dimungkinkan ada aktor di luar negara yang berusaha mempengaruhi kebijakan melalui advokasi kebijakan. FKWA maupun Arkom yang sedang berada dalam sudut pandang yang berbeda mencoba membentuk koalisi dengan kelompok lain. Pembentukan koalisi dilakukan dengan cara mengajak kelompok lain yang memiliki keyakinan (*belief system*) yang sama untuk memperkuat dukungan dalam mengadvokasi kebijakan. Sehingga tulisan ini akan berusaha untuk menjawab dua hal, yaitu bagaimana kerangka koalisi dalam advokasi penataan pemukiman bantaran sungai Winongo dan bagaimana masing-masing subsistem mengelola *belief system*, sumber daya dan strategi mereka masing-masing.

Untuk menjawab dua rumusan masalah tersebut, penulis menggunakan kerangka koalisi advokasi (*advocacy coalition framework*) yang dikemukakan oleh Jenkins-Smith dan Sabatier. *Advocacy Coalition Framework* ini digunakan sebagai pisau analisis untuk melihat kebijakan sebagai persaingan antara koalisi aktor yang mendukung keyakinan tentang masalah kebijakan dan solusinya. Masing-masing koalisi akan terlibat dalam pertarungan kepentingan. Konflik yang kemudian muncul diantara koalisi tersebut dimediasi oleh pihak ketiga yang disebut sebagai broker kebijakan (*policy broker*). Broker kebijakan merupakan pihak ketiga yang berperan dalam mengurangi tingkat konflik antar koalisi. Broker merupakan aktor yang tidak terlibat didalam perdebatan yang terjadi namun perannya

dalam subsistem dikarenakan keahlian yang dimiliki. Dengan kata lain, broker kebijakan adalah aktor netral yang berkeinginan mencari kompromi yang masuk akal dan realistis antara pandangan-pandangan koalisi yang terlibat seperti pihak pada posisi yang memiliki otoritas formal (pemerintah, komisi, pengadilan, dan lain-lain) maupun peneliti/ahli.

Poin utama dari teori ini mencakup dimensi yang terjadi dalam subsistem kebijakan. Subsistem kebijakan menjadi arena bagi interaksi yang terjadi sebagai proses persaingan koalisi aktor yang mendukung keyakinan tentang masalah kebijakan dan solusinya. Didalam subsistem, terdapat 3 hal utama yang mempengaruhi keberhasilan koalisi advokasi yaitu *policy beliefs*, *resources* dan *strategy*. Pola *belief system* ini terdiri dari 3 macam, pertama yaitu *deep core* yang menjelaskan ontologi dasar mengenai nilai terhadap peran dan fungsi berdasarkan kesamaan pengetahuan tentang masalah publik dan berkaitan dengan sifat dasar manusia. Kedua, *core of belief system* yang merupakan kondisi dan strategi dasar kebijakan dalam sebuah koalisi yang didasarkan pada pandangan yang sama terhadap kondisi yang diinginkan. Ketiga, *secondary aspects* yang merupakan instrumen kebijakan yang diperlukan untuk mengimplementasikan *policy core* sehingga terjadi perubahan kebijakan. Menurut Sabatier, perubahan dan modifikasi kebijakan seringkali terjadi pada aspek sekunder (*secondary aspects*).

Berdasarkan keyakinan tersebut, koalisi advokasi akan melakukan upaya untuk mewujudkan tujuannya yaitu membuat lembaga pemerintah untuk berperilaku sesuai dengan inti kebijakan mereka. *Policy belief* dari suatu koalisi akan berkompetisi dengan koalisi yang lain dengan berbagai strategi untuk mempengaruhi kebijakan dengan berbagai sumberdaya yang dimiliki. Koalisi-koalisi yang terbentuk itu seringkali menghadapi konflik politis dalam isu pembuatan kebijakan. Sehingga *policy broker* hadir sebagai mediator yang berusaha memberikan jalan keluar untuk mencapai kesepakatan diantara pro kontra koalisi.

METODE PENELITIAN

Jawaban atas pertanyaan ini ditelusuri berdasarkan metode studi kasus dengan teknik observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi. (Patilima, 2007 dan Gunawan, 2015) Tulisan ini merupakan hasil dari penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus yang berusaha menggambarkan, menjelaskan dan menganalisis fenomena, peristiwa, aktivitas, kepercayaan, persepsi dan pemikiran secara individual dan kelompok. Dengan metode studi kasus, maka fakta mengenai advokasi koalisi yang dilakukan dalam rangka penataan pemukiman bantaran sungai Winongo dari berbagai sumber data akan digali, dianalisis dan diinterpretasikan untuk mengangkat substansi mendasar yang terdapat dibalik kasus yang diteliti. Data yang diperoleh akan dihimpun dengan pengamatan yang seksama, mencakup deskripsi dalam konteks yang detail disertai hasil wawancara yang mendalam dan hasil analisis dokumen.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Melacak Kerangka Koalisi Advokasi Kebijakan Penataan Pemukiman Bantaran Sungai Winongo

Bagian ini merupakan jawaban atas rumusan masalah pertama yang telah diajukan, yaitu untuk melacak dan mengurai geliat dari para aktor dalam masing-masing koalisi. Arkom dan FKWA yang akan menjadi tokoh utama dalam pembahasan ini. Masing-masing akan saling mencari dukungan dalam koalisi untuk memperkuat posisi.

Seperti yang telah dipaparkan diawal bahwa masalah keberadaan pemukiman di bantaran sungai masih sangat kental mewarnai dinamika tata ruang perkotaan. Aturan hukum yang telah disusun rapi di dalam draft RTRW ternyata tidak mudah untuk diimplementasikan. Kepincangan seperti ini, tentu saja harus dieliminir. Berbagai tuntutan datang dari masyarakat untuk mengkritisi Pemerintah melalui upaya advokasi.

Tuntutan tersebut muncul baik dari pihak yang menganggap Pemerintah telah gagal menyediakan tempat tinggal yang layak bagi masyarakat maupun dari pihak yang memang memperjuangkan gagasan re-naturalisasi sungai. Pertarungan kepentingan yang terjadi menjadi sangat kompleks, ketika terdapat komunitas masyarakat yang sedang berjuang untuk mendobrak praktik keeksklusifan proses kebijakan, namun juga dihadapkan dengan komunitas lain yang berbeda nilai dan keyakinan.

a) Membangun Koalisi Peduli Sungai

Semangat yang sangat menggelora dibalik penataan bantaran sungai Winongo disuguhkan oleh Forum Komunikasi Winongo Asri (FKWA). FKWA didirikan atas inisiatif Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dan dikukuhkan oleh Walikota Yogyakarta Bapak Heri Zudianto pada tanggal 16 Agustus 2009. FKWA menjadi forum yang dibentuk oleh Pemerintah Kota Yogyakarta untuk menjembatani Pemerintah dan masyarakat di bantaran sungai Winongo. Wajar saja jika kinerja FKWA memperlihatkan gelagat yang seiya-sekata dengan harapan Pemerintah. Terbukti dari visi yang diusungnya, yaitu mewujudkan lingkungan sungai Winongo yang bersih, sehat, dan produktif. Ditambah lagi misi yang ingin dibangun untuk mewujudkan visi tersebut. (Hasil wawancara dengan Endang Rohjiani selaku ketua FKWA pada 10 Oktober 2016)

Meskipun didukung Pemerintah Kota Yogyakarta, FKWA tetap tidak akan mampu berjalan seorang diri. Berbagai kepentingannya kemudian mulai dinegosiasikan dengan berbagai pihak. Tujuannya adalah menjaring pihak-pihak yang memiliki keyakinan yang sama untuk berada dalam satu koalisi dan mensinergikan segala kekuatan dalam menata pemukiman bantaran Sungai Winongo. Dalam melaksanakan program ini, FKWA mulai bekerjasama dengan RT/RW setempat. RT dan RW menjadi pihak yang menjembatani FKWA dengan masyarakat bantaran sungai Winongo. Proses musyawarah dan penjaringan kebutuhan masyarakat dilakukan

hanya sampai di level itu.

“FKWA sudah mendeklare siapa saja boleh masuk. Hanya saja FKWA tidak sampai menyentuh *grassroot* secara langsung. Karena sudah dibentuk ketua kelompok masing-masing. Basisnya sangat struktural yaitu RT/RW yang diajak musyawarah. Suatu masukan yang datangnya dari RT/RW sudah dianggap hasil dari kesepakatan RT/RW dengan masyarakatnya. Jika pun sebenarnya tidak terjadi rembukan itu bukan urusan FKWA” (Endang Rohjiani, FKWA, 16 Oktober 2016)

Setelah berhasil berkonsolidasi dengan Pemerintah Kota dan RT/RW, FKWA juga mampu menarik Pemerintah Provinsi untuk dapat menjadi satu koalisi. Hal itu dibuktikan dari kecakapan FKWA untuk selalu memperoleh informasi mengenai dana penataan kawasan sungai, baik dana yang berasal dari Pusat maupun dari Provinsi. Pada bulan Maret tahun 2015, FKWA memperoleh informasi bahwa Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) memperoleh bantuan dana 1 M dari Pemerintah Pusat untuk mengelola Ngampilan. FKWA kemudian mengajak BKM, LPMK, Kelurahan untuk bekerjasama. Selain BKM, terdapat 2 skema anggaran yang diperoleh Ngampilan, yaitu dari BLH untuk pembiayaan pelaksanaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) sekitar 150 Juta dan dari program Bangkim 100-0-100. Pada program 100-0-100, Sungai Winongo memperoleh 23 M untuk mengelola 10 Kelurahan kecuali Kricak yang dikerjakan oleh FKWA. (Hasil wawancara dengan Tri Retnani dari Bappeda Kota Yogyakarta pada tanggal 11 Oktober 2016)

Namun, sepak terjang FKWA pada tataran formal itu tidak akan berhasil tanpa didukung oleh desain yang menjanjikan. Untuk itu, dalam menata sungai Winongo, FKWA membuat *Grand Design* Pengembangan Kawasan Sungai Winongo dengan melibatkan kalangan intelektual yaitu Magister Desain Kawasan Binaan Jurusan Teknik Arsitektur dan Perencanaan UGM. Hubungan baik yang dijalin bersama akademisi ini dilakukan secara terus menerus hingga keduanya memiliki persamaan persepsi tentang sungai yang perlu diprioritaskan keberlanjutannya.

Dari penjelasan diatas, dapat dilihat bahwa Koalisi peduli Sungai yang terbentuk terdiri dari FKWA, Pemerintah Kota Yogyakarta, Pemerintah Provinsi DIY, Akademisi dan RT/RW di bantaran Sungai Winongo. Pelaksanaan koalisi ini menjadi mudah mengingat semua pihak berasal dari nilai yang sama untuk mempertahankan keasrian sungai.

b) Lahirnya Koalisi Tandingan: Koalisi Peduli Hak atas Kota

Didalam lapisan masyarakat, FKWA bukan satu-satunya aktor kunci yang melakukan advokasi kebijakan, tetapi juga terdapat Arsitek Komunitas Yogyakarta (Arkom). Kemunculan Arkom menjadikan gesekan kepentingan dalam isu penataan kawasan sungai Winongo menjadi semakin panas. Arkom menjadi pihak yang berada pada kubu pejuang hak asasi masyarakat bantaran sungai Winongo sehingga berseberangan dengan nilai dari FKWA dan koalisinya. Dalam upaya memperkuat gagasan advokasi kebijakan penataan pemukiman di bantaran sungai Winongo, Arkom kemudian membentuk koalisi dengan pihak-pihak yang memiliki nilai dan keyakinan yang sama dalam menata kawasan sungai Winongo.

Arsitek Komunitas Yogyakarta (Arkom Jogja) merupakan lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dalam bidang pemberdayaan masyarakat miskin dan tertinggal. Kehadiran Arkom merupakan sebuah langkah strategis yang ditempuh untuk menjawab problematika yang berkaitan dengan ketidakadilan yang diterima

masyarakat miskin di perkotaan, termasuk masalah kebutuhan akan tempat tinggal yang layak. Bahwa perumahan merupakan bagian dari hak masyarakat dan penggusuran merupakan bentuk pelanggaran hak. (COHRE, 2005)

Dalam mewujudkan cita-cita tersebut, Arkom membentuk Paguyuban Kalijawi. Paguyuban Kalijawi merupakan organisasi yang dibentuk oleh Arkom pada tanggal 15 Juli 2012. Keikutsertaan Paguyuban Kalijawi bersama dengan Arkom dalam menata bantaran sungai dilatarbelakangi oleh kesamaan pandangan dalam melihat permasalahan yang ada di bantaran sungai. Ketika berbicara kumuh, yang ditata bukan hanya fisik bangunan saja, tetapi manusia yang tinggal disekitar bantaran sungai juga perlu diberi pemahaman.

Selain paguyuban kalijawi, Arkom juga menjalin koalisi dengan mahasiswa Arsitek. Dengan semangat memperkenalkan cita-cita dan cara kerja Arkom, banyak mahasiswa yang tertarik untuk mengikuti kerja praktik atau magang di Arkom Jogja. Diantaranya yaitu mahasiswa dari Institut Teknologi Sepuluh Nopember Surabaya, Universitas Kristen Duta Wacana Yogyakarta, Universitas Diponegoro Semarang, Universitas Sriwijaya Palembang, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, dan Universitas Tarumanegara Jakarta. (Sinaga, 2017:128). Kehadiran mahasiswa yang menghiasi kerja-kerja Arkom dinilai memberi kontribusi nyata dalam membantu proses pemetaan dan proses *design* kampung.

c) Mengidentifikasi Beliefs System

Tabel 1.1

Identifikasi *Beliefs System* dari Koalisi Penataan Pemukiman di Bantaran Sungai Winongo

<i>Beliefs System</i>	Koalisi Peduli Sungai (FKWA, Pemerintah Kota Yogyakarta, Pemerintah Provinsi, Akademisi Desain Kawasan Binaan, RT/RW)	Koalisi Peduli “hak atas kota” (Arkorn Jogja, Paguyuban Kalijawi, Mahasiswa Arsitek)
<i>Deep Core</i>	Pada tataran <i>deep core</i> , koalisi A berkeyakinan bahwa keberlanjutan sungai harus dijaga (<i>sustainable rivers</i>). Sehingga bantaran sungai harus bebas dari pemukiman dan kegiatan yang mengganggu kelestarian sungai berdasarkan aturan perundang-undangan.	Berbeda dengan koalisi A, <i>Deep core</i> pada koalisi B lebih berpihak pada hak masyarakat bantaran sungai untuk memperoleh tempat tinggal yang layak. Sehingga, pengakuan akan “Hak Atas Kota” masyarakat bantaran sungai Winongo merupakan prioritas utama.
<i>Policy Core Beliefs</i>	<i>Policy core belief</i> dari koalisi A, terdiri dari tiga hal: <ol style="list-style-type: none"> 1. Melihat dari arah sungai ke pemukiman. Bahwa dalam menata kawasan sungai Winongo, perlu memprioritaskan perlindungan terhadap sungai. 2. Menjunjung aspek legalitas, bahwa masyarakat yang ditata dan memperoleh bantuan adalah masyarakat yang berhak menempati lahan (memiliki sertifikat tanah). Jika jelas-jelas tidak ada hak atas tanah, maka membantu mereka adalah bentuk pelegalan bantaran sungai sebagai lahan pemukiman. 3. Partisipasi dalam proses penataan pemukiman tidak perlu melibatkan masyarakat bantaran sungai Winongo secara langsung, tetapi cukup diwakilkan oleh RT/RW. 	<i>Policy core belief</i> dari koalisi B, terdiri dari tiga hal: <ol style="list-style-type: none"> 1. Melihat dari arah pemukiman ke sungai. Bahwa masyarakat harus ditempatkan sebagai hal utama dalam menata kawasan sungai. Sungai yang terjaga merupakan konsekuensi logis dari masyarakat yang berhasil diberdayakan. 2. Keberadaan masyarakat bantaran sungai yang miskin dan tinggal secara <i>illegal</i> tetap perlu diakui sebagai bagian dari warga negara yang berhak mendapat perlakuan yang sama untuk memperoleh tempat tinggal yang layak. 3. Dalam menata pemukiman di bantaran sungai perlu melibatkan masyarakat bantaran secara langsung. Hal itu dilakukan dengan meletakkan warga sebagai subyek perencanaan. Karena merekalah yang paling mengetahui kondisi dan kebutuhan mereka.
<i>Secondary Aspect</i>	<i>Secondary Aspect</i> dari koalisi A adalah sebagai berikut: <ol style="list-style-type: none"> 1. Perumahan yang telah ada di bantaran sungai ditetapkan status quo, sedangkan lahan kosong dicegah untuk muncul pemukiman baru. Masyarakat yang menempati bantaran sungai sebagian dipindahkan ke rumah susun. 2. Proses re-naturalisasi sungai dilakukan dengan program M3K yaitu pemukiman harus <i>mundur, munggah</i> dan <i>madhep</i> kali dan berbagai kegiatan bersih sungai. Kebutuhan masyarakat didata melalui RT/RW dan kemudian disampaikan ke Pemerintah 	<i>Secondary Aspect</i> dari koalisi A adalah sebagai berikut: <ol style="list-style-type: none"> 1. Melakukan pemetaan wilayah, analisis potensi dan masalah kampung, perencanaan detail, perancangan desain dengan melibatkan masyarakat bantaran sungai Winongo 2. Membuat sistem tabungan untuk mendanai berbagai pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan masyarakat.

Sumber: hasil analisis penulis berdasarkan wawancara mendalam dengan narasumber

Mengidentifikasi Sumberdaya

Selain *belief system*, hal yang juga tidak kalah penting untuk diidentifikasi adalah mengenai sumberdaya dari masing-masing koalisi. Dalam kerangka kerja ACF, Sabatier dan Smith telah menjelaskan bahwa terdapat enam sumberdaya yang akan digunakan oleh suatu koalisi, yaitu:

a. Akses ke Otoritas Pembuat Kebijakan

Dilihat dari akses ke pembuat keputusan, FKWA jauh memiliki akses yang lebih besar karena merupakan lembaga bentukan pemerintah. Pemerintah Kota Yogyakarta merupakan pihak yang berada pada koalisi yang sama dengan FKWA sehingga segala proses advokasi lebih mudah dikabulkan. Sedangkan akses yang dimiliki Arkom dan koalisinya lebih terbatas. Hal itu dibuktikan dengan sulitnya ide dan gagasan Arkom diterima oleh Pemerintah. Hal ini menunjukkan posisi tawar menjadi berbeda karena adanya perbedaan akses terhadap modal dan akses politik.

b. Opini Publik

Persepsi masyarakat mengenai penataan di bantaran sungai Winongo sangat beragam. Di level masyarakat, FKWA pernah dianggap sebagai pihak yang membantu Pemerintah untuk menggosur warga. Di sisi lain, FKWA juga dinilai positif memberi banyak bantuan kepada masyarakat. Lain lagi dengan opini yang ditujukan ke Arkom. Di daerah Sungai Winongo Kelurahan Kricak misalnya, masyarakat memberikan tanggapan yang positif dan negatif. Di daerah RT 01 Kampung Jatimulyo, Arkom dinilai baik karena secara rutin melakukan komunikasi dan pembangunan sarana publik seperti balai warga yang diberi nama "omah bambu". Sedangkan respon negatif ditemui pada RT 61 RW 01 Kampung Jatimulyo yang menentang Arkom karena dianggap merugikan. (Prasetyo, 2015: 78)

c. Informasi

Semakin banyak informasi yang dimiliki maka akan semakin mudah mempengaruhi sebuah kebijakan. Seperti yang disebutkan sejak awal, FKWA memiliki kedekatan yang lebih besar kepada Pemerintah Kota Yogyakarta. Sehingga informasi yang berkaitan dengan program-program yang ada di sungai Winongo lebih besar dimiliki oleh FKWA.

d. Pasukan mobilisasi

Cara Arkom dan koalisinya dalam memobilisasi adalah melalui pelibatan masyarakat untuk bergerak mandiri. Rakyat menjadi pelaku utama perubahan (*people-driven approach*). Arkom meyakini bahwa kekuatan yang dimiliki oleh orang-orang miskin yang tidak memiliki kemampuan finansial dan militer adalah disiplin mereka dan kemampuan mereka untuk bertindak secara bersama-sama.

e. Sumberdaya Finansial

Dilihat dari segi kekuatan Finansial, kedua koalisi ini memiliki basis finansial yang berbeda. FKWA didukung lembaga Pemerintah namun bergerak secara volunteer tanpa gaji. Meskipun FKWA bekerja secara volunteer, namun harus diakui bahwa FKWA memiliki akses yang besar terhadap sumberdaya yang ada di Pemerintahan. Sedangkan Arkom, kegiatan-kegiatan yang dilakukan didanai oleh lembaga donor internasional. Selain itu, inisiatif pendanaan Arkom juga berasal dari jasa arsitek dan konstruksi, riset penelitian, dan skema bisnis sosial yang dikembangkan bersama komunitas. (Sinaga, 2017: 132)

f. Kepemimpinan

Keberhasilan sebuah komunitas turut dikaitkan dengan sikap pemimpin dalam mengatur komunitasnya. FKWA yang dipimpin oleh Endang

Rohjiani merupakan sosok yang pekerja keras dan kritis. Beliau begitu lihai mencari peluang untuk memperoleh informasi dan kesempatan dalam penataan kawasan sungai Winongo. Begitu pula dengan Arkom, sosok Yuli Kusworo selaku ketua memiliki keteladanan dan sikap kerja keras serta mau merangkul sesama untuk bekerjasama.

Dinamika Pengelolaan *Beliefs System* dan Sumber Daya dalam Subsistem Kebijakan

Bagian ini merupakan jawaban atas rumusan masalah kedua yang berkaitan dengan pengelolaan *belief system* dan sumber daya dari masing-masing koalisi. Berdasarkan penjelasan diatas, koalisi yang muncul dalam proses advokasi penataan pemukiman bantaran sungai Winongo terdiri dari koalisi peduli sungai dan koalisi peduli hak atas kota. Arkom Jogja dan FKWA beserta koalisinya seolah sedang menempatkan pengetahuan dan keyakinan mengenai perdebatan diatas dalam sebuah koalisi. Keberadaan koalisi ini menggambarkan bahwa antara satu komunitas dengan komunitas lain tidaklah pasif. Mereka saling berkelindan, berhimpitan, dan bersaing satu sama lain. Untuk itu, penting kiranya memaparkan tentang dinamika pengelolaan *belief system*, sumber daya dan strategi dari masing-masing koalisi dalam mewujudkan gagasan pada sebuah kebijakan publik. Pembahasan ini sekaligus menjadi jawaban atas rumusan masalah kedua yang telah diajukan.

a) *Strategi Advokasi FKWA: Upaya Merebut Hati Rakyat*

Narasi tentang ancaman degradasi sungai telah menjadi unsur terpenting dalam praktek perlindungan sungai. Kehadiran FKWA di bantaran Sungai Winongo menjadi bentuk nyata dari upaya pemenuhan hak-hak sungai tersebut. Kegiatan forum ini banyak diinisiasi dan diakomodasi oleh Pihak Pemerintah Kota Yogyakarta. Sehingga tidak heran, jika program utama yang diketengahkan pun selalu mengarah pada konservasi lingkungan sungai Winongo.

Salah satu program utama dari FKWA di bantaran sungai Winongo adalah M3K (*mundur, munggah, madhep kali*). Sesuai namanya, program ini dimaksudkan untuk membuat masyarakat mau mundur dari bibir sungai agar menghasilkan jarak tertentu. Bak gayung bersambut, usulan dari FKWA ini disetujui oleh Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta. Ini menunjukkan keberhasilan FKWA dalam mengelola sumberdaya yang dimiliki, yaitu keintimannya dengan Pemerintah Kota Yogyakarta. Hal tersebut dapat dikonfirmasi dari kesamaan pandangan yang ditunjukkan oleh Kimpraswil Kota Yogyakarta, mengenai jarak 3m dari pinggir sungai dengan logika yang sama.

“Jarak minimal antara sungai dan pemukiman adalah 10m. Namun jarak minimal tersebut belum mampu dilaksanakan, sehingga paling tidak mampu membuka jarak untuk evakuasi. Usulan FKWA mengenai jarak 3m disetujui untuk memudahkan ambulan melintasi pemukiman warga saat terjadi bencana. (Kimpraswil, 11 Oktober 2016)

Dari sini, dapat dilihat bagaimana geliat FKWA memainkan peranannya dalam memanfaatkan kedekatan dengan pembuat kebijakan. Hasrat politik untuk memperoleh dan memperlebar kekuasaan dalam arti yang lebih luas mampu dikemas secara apik dan terlembaga dalam berbagai aktivitas advokasi. Kesamaan pemahaman ini membuktikan bahwa FKWA dapat dengan mudah mengajukan usulannya. Keadaan di bantaran sungai Winongo yang tidak memungkinkan penerapan jarak 10m memaksa Pemerintah untuk rela hati menerapkan jarak sejauh 3m.

Meskipun FKWA dibentuk sebagai forum yang menjembatani Pemerintah dan masyarakat bantaran sungai Winongo, namun FKWA tidak terjun langsung ke masyarakat. Dalam proses advokasi, FKWA tak pernah kehilangan cara untuk tetap dekat dengan masyarakat. FKWA memainkan peran untuk mengajak aparat desa bersama-sama menyelesaikan masalah. Mendengarkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat dilakukan melalui proses musrenbang yang

diadakan setiap tahun. Hasil dari musrenbang ini kemudian akan diadvokasikan kepada pemerintah. Bagi FKWA, seperti itulah cara mereka menunjukkan kepedulian kepada masyarakat di bantaran sungai Winongo.

b) Strategi Advokasi Arkom Jogja melalui Metode Partisipatoris

Proses demokratisasi di Indonesia diklaim telah memberikan ruang bagi masyarakat untuk sedikit bernafas lega. Negara tidak lagi membatasi hasrat setiap warga Negara untuk menyampaikan aspirasi. Pintu-pintu keterlibatan masyarakat dalam setiap proses pemerintahan telah dibuka lebar. Memang benar bahwa telah ada upaya dari Pemerintah Kota Yogyakarta untuk meningkatkan peran serta masyarakat melalui pola kemitraan. Ruang partisipasi digembar-gemborkan telah diberikan kepada masyarakat luas. Namun partisipasi yang diharapkan tidak secara nyata dirasakan oleh masyarakat bantaran sungai Winongo. Sehingga memunculkan pertanyaan-pertanyaan mendasar, seperti apakah partisipasi yang dimaksud? partisipasi dari siapa? Dan partisipasi untuk siapa?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut yang kemudian menggugah hati Arsitek Komunitas Yogyakarta (Arkom) untuk memberikan makna partisipasi masyarakat bantaran sungai dalam proses kebijakan publik. Kehadiran Arkom di tengah carut-marut pola penataan bantaran sungai Winongo seperti memberi angin segar kepada masyarakat. Masyarakat memiliki kekuatan baru untuk terus tumbuh dengan mendayagunakan apapun potensi yang dimiliki. Aspirasi masyarakat bantaran sungai Winongo untuk memperoleh perumahan layak selalu dikomunikasikan dengan Pemerintah dan bahkan telah dimulai oleh mereka sendiri.

Perlu disadari bahwa masyarakat yang tinggal di bantaran sungai Winongo tidak seluruhnya merupakan masyarakat yang memiliki hak atas tanah. Mereka yang tinggal secara *illegal* ini seringkali terampas hak-haknya untuk memperoleh

perlakuan yang sama dari Pemerintah dan tidak memperoleh bantuan dari pemerintah (Hasil wawancara dengan Ainun Murwani, masyarakat bantaran sungai Winongo yang tergabung dalam Paguyuban Kalijawi pada 19 Oktober 2016). Alasan inilah yang kemudian menjadi dasar kegelisahan Arkom dan menuntunnya untuk bergerak.

Strategi yang dilakukan oleh Arkom dalam mengadvokasi kebijakan penataan pemukiman di bantaran sungai Winongo adalah melalui upaya mengorganisir warga. Arkom menyadari bahwa sumber kekuatannya terletak pada dukungan masyarakat bantaran sungai Winongo tersebut. Pengorganisasian warga dilakukan dengan mengumpulkan uang untuk membangun kebutuhan masyarakat/membangun rumah dan juga melakukan pemetaan wilayah.

Hal awal yang dilakukan Arkom Jogja bersama masyarakat bantaran sungai adalah memetakan 7 kampung yang ada di bantaran sungai Winongo dan Gajahwong. Dari hasil pemetaan diperoleh bahwa permasalahan yang ditemui cukup beragam namun memiliki kesamaan. Pertama, mengenai status tanah yang ditempati oleh masyarakat. Bahwa masyarakat yang tinggal di bantaran sungai tidak seluruhnya menempati tanah miliknya sendiri, tetapi menempati kawasan informal dan Sultan Ground. Kedua, mengenai ketidakadilan Pemerintah dalam memberikan bantuan ke kampung-kampung yang ada di bantaran sungai. Mereka yang menduduki tanah *illegal* tidak memperoleh bantuan dari Pemerintah. Ketiga, permasalahan mengenai buruknya kualitas rumah dan infrastruktur yang ada.

Upaya advokasi kebijakan penataan bantaran sungai Winongo yang dilakukan Arkom dimulai dengan membentuk 9 kelompok di bantaran sungai Winongo. Masing-masing kelompok membuat rancangan penataan pemukiman mereka sendiri. Tahun 2015, rancangan tersebut sudah menghasilkan model penataan di 3 titik. Prosesnya dimulai dengan kegiatan *workshop* mengenai pemetaan semua kampung. Diakhir *workshop*, wakil dari tiap

kampung mempresentasikan apa yang mereka rencanakan dihadapan Pemerintah Kota. Dokumen hasil perencanaan ini dijadikan sebagai alat advokasi kepada Pemerintah. Tujuannya adalah untuk membuktikan kepada Pemerintah bahwa masyarakat sesungguhnya mampu bergerak mandiri.

Sebagai upaya tindak lanjut, Arkom Jogja bersama Paguyuban Kalijawi kembali mendatangi balaikota pada bulan April 2015 untuk menagih rencana penataan sungai. Konsep penataan hasil perencanaan warga telah disampaikan sejak tahun 2014, ternyata belum ada tindak lanjut dari Pemerintah. Upaya lain yang dilakukan Arkom dan Paguyuban kalijawi selain mendatangi balaikota adalah dengan melakukan audiensi dengan jajaran komisi C DPRD Kota Yogyakarta pada April 2015, untuk kembali menanyakan perkembangan penataan sungai.

Seperti kata pepatah bahwa harapan tidak selalu berujung menjadi kenyataan, seperti itu pula hasil dari advokasi yang dilakukan oleh Arkom dan Paguyuban Kalijawi. Hingga saat ini, usulan dari Arkom dan paguyuban kalijawi hanya memperoleh apresiasi dari Pemerintah tanpa ada bentuk konkrit tindakan pemerintah. *Grand design* yang diajukan oleh Arkom dan paguyuban kalijawi ini nyatanya tidak diakomodir secara keseluruhan. Usulan yang diterima oleh Pemerintah kota Yogyakarta hanya bersifat parsial berdasarkan daftar kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang telah diidentifikasi.

c) *Pertarungan Kepentingan Antar Koalisi: Siapa Brokernya?*

Kesenjangan antar koalisi yang berbeda *belief system* ini mengakibatkan perdebatan dalam memperjuangkan nasib pemukiman di bantaran sungai Winongo. Perdebatan paling sering muncul adalah perdebatan mengenai partisipasi masyarakat. Pandangan dari para pengusung hak asasi manusia adalah proses musrenbang yang selama ini dilakukan oleh FKWA itu dinilai tidak partisipatif. Hal tersebut disebabkan oleh prosesnya yang tidak mengakomodir kepentingan

masyarakat bantaran sungai secara langsung. FKWA mengandaikan masyarakat bantaran sungai telah diajak bicara oleh RT/RW setempat, sehingga dalam prosesnya hanya RT/RW yang diundang untuk menyampaikan aspirasi. Padahal menurut Arkom, tidak selamanya aspirasi yang masuk muncul dari hasil diskusi antara RT/RW dengan masyarakat bantaran sungai.

Dilain pihak, FKWA menganggap bahwa partisipasi pada tingkat RT/RW tetaplah partisipasi. Justru upaya Arkom mengajak semua masyarakat bantaran sungai untuk terlibat, dinilai bukanlah sebagai bentuk memperjuangkan hak-hak masyarakat. Karena yang diperjuangkan adalah masyarakat *illegal* dan hasil pemetaan dengan masyarakat yang digunakan sebagai alat advokasi itu patut dipertanyakan.

“Jika mengajak masyarakat dalam proses advokasi bertujuan untuk mampu berhadapan dengan pemerintah artinya tujuan Arkom sudah tercapai. Namun jika tujuannya adalah agar masyarakat memperoleh tempat tinggal yang layak seharusnya Arkom menuntut Pemerintah untuk membangun rumah susun, bukan melegalkan yang ilegal. Yang terjadi justru, hasil pemetaan lingkungan hanya digunakan sebagai alat untuk melegitimasi Arkom untuk dapat menjadi pembicara dimanmana sebagai pelopor penataan pemukiman partisipatif.” (FKWA, 21 Oktober 2016)

Sentimen tentang partisipasi masyarakat bantaran sungai Winongo masih terus bergulir dan mempengaruhi status penduduk, *illegal* atau non *illegal*. Menurut Arkom, program FKWA adalah program yang disusun pemerintah Kota. Tidak ada sama sekali usulan dari masyarakat karena prosesnya ditunjuk dan telah diatur dengan skema Pemerintah. Proses advokasi yang dilakukan oleh FKWA hanya sebatas formalitas karena sesungguhnya telah mendapat persetujuan dari Pemerintah Kota.

Memang, nilai yang diyakini FKWA tidak berbeda dengan Pemerintah Kota, bahwa penataan hanya dapat dilakukan kepada masyarakat yang jelas memiliki hak untuk

menempati lahan di sekitar sungai Winongo.

“Hal yang membingungkan bagi FKWA adalah justru advokasi Arkom kearah memperjuangkan masyarakat memiliki hak yang sama untuk memperoleh tempat tinggal yang layak. Jikapun demikian, advokasi dari Arkom seharusnya adalah mendesak pemerintah untuk menyediakan rumah yang layak bukan tambal sulam di lokasi itu dan justru berusaha melegalkan yang *illegal*.” (Endang Rohjiani, 21 Oktober 2016)

Jika sejak awal masyarakat sudah menempati tempat yang keliru, maka tidak mungkin memperoleh bantuan dari Pemerintah. Menurut FKWA, jika Arkom mau berpihak kepada masyarakat miskin untuk memperoleh haknya sebagai WNI, maka Arkom tetap harus mengikuti aturan sehingga tidak membantu yang salah.

Melacak Peran Broker

Dalam hal ini, broker yang dimaksud adalah pihak ketiga yang menjadi penengah dari perdebatan diantara dua koalisi yang berbeda kepentingan. Arkom dan FKWA yang menjadi tokoh utama dalam pagelaran pertarungan kepentingan dalam penataan kawasan sungai Winongo tidak dapat terlepas dari berbagai gesekan-gesekan dan perselisihan. Perdebatan kedua kelompok ini pernah menemui titik temu, ketika Bappeda Kota Yogyakarta meminta Arkom untuk menjadi bagian dari FKWA.

Langkah yang diambil oleh Bappeda Kota Yogyakarta ini dipicu oleh konflik yang muncul ketika masyarakat dihebohkan oleh wacana yang dimainkan Arkom mengenai penggusuran yang akan dilakukan oleh FKWA. Arkom menunjukkan kepada masyarakat bantaran sungai mengenai desain yang diajukan oleh FKWA yang pembuatannya tanpa melibatkan masyarakat. Dalam desain tersebut semua kampung di bantaran sungai tidak tergambar dan justru menjadi ruang terbuka hijau. Hal ini yang menimbulkan pertanyaan “dimana keberadaan kampung-kampung di bantaran sungai Winongo berdasarkan

desain dari FKWA ? Isu ini kemudian semakin menggemparkan warga hingga FKWA melaporkan ke Bappeda Kota Yogyakarta.

Pada posisi ini, Pemerintah seolah tetap menempatkan diri sebagai pihak yang netral meskipun pada dasarnya Pemerintah berada pada kubu yang sama dengan FKWA. Pemerintah Kota lah yang menjembatani pertikaian yang terjadi antara Arkom dan FKWA. Pemerintah Kota Yogyakarta lalu memanggil keduanya datang ke Balai Kota. Solusi yang diberikan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta adalah dengan cara mengawinkan keduanya menjadi sebuah lembaga yang akan dilegitimasi oleh Pemerintah.

Langkah Pemerintah untuk memberi solusi atas pertikaian keduanya dengan cara menggabungkan Arkom menjadi bagian dari FKWA bukan tanpa alasan. Pertama, FKWA merupakan forum yang memperoleh legitimasi dari Pemerintah, sehingga Arkom diminta masuk dalam struktur FKWA agar tidak ada kecemburuan sosial mengenai siapa yang diakui dan siapa yang tidak. Kedua, langkah ini merupakan cara Pemerintah untuk melunakkan Arkom agar tidak lagi bergerak memperjuangkan masyarakat yang *illegal*.

Namun, perdamaian keduanya hanya sementara, karena perbedaan *belief system* menjadi penghalang yang cukup besar untuk menyatukan keduanya. Gagasan penyatuan kedua kelompok semacam ini bukanlah ide yang sempurna tanpa cela. Terobosan ini kemudian melahirkan pertanyaan mengenai bagaimana mungkin kepentingan yang berbeda dan pada titik tertentu juga saling bernegasi akan didamaikan dalam kerangka kolaborasi.

Kondisi ini menunjukkan sikap ambivalensi dari Pemerintah Kota Yogyakarta. Ketika mereka memerankan diri sebagai petugas Negara maka nalar yang bermain adalah nalar birokratis, mengayomi semua pihak dan berada pada posisi netral. Namun disaat yang sama, ada nalar politik yang juga tidak bisa dielakkan. Jelas terbukti bahwa FKWA adalah bentukan pemerintah, tetapi pada saat berkonflik justru Pemerintah seolah “cuci

tangan”. Posisi pemerintah semacam ini menunjukkan sikap Pemerintah yang mampu berdiri di dua kaki, memerankan peran ganda. Disatu sisi sebagai anggota koalisi yang sama dengan FKWA seyogyanya mendukung dan ikut bertanggung jawab atas masalah FKWA namun disisi lain ternyata bertindak sebagai pejabat publik yang seolah merangkul semua tuntutan.

Konflik diatas jelas memperlihatkan bahwa peran broker telah dimainkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Meskipun tidak ada batasan yang disebutkan oleh Sabatier dan Smith mengenai sejauh mana sebuah tindakan mencari jalan tengah dapat dikatakan sebagai broker kebijakan. Namun, penyebutan broker yang disematkan kepada Pemerintah Kota Yogyakarta dikarenakan beberapa kriteria broker yang dipenuhi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Pertama, broker adalah pihak yang sedang berusaha mencari jalan tengah atas konflik yang terjadi antar dua koalisi. Dan Pemerintah dalam hal ini sedang menunjukkan upaya untuk menengahi konflik yang terjadi. Kedua, seseorang menjadi broker dikarenakan keahlian yang dimiliki. Pada kasus ini, tindakan Pemerintah mengambil alih penyelesaian konflik jelas karena keahliannya dan sumberdaya yang dimiliki.

Pada kasus lain, peran broker ternyata juga dilakoni oleh Arkom saat menjembatani masyarakat bantaran sungai dengan Pemerintah Kota Yogyakarta. Komitmen Arkom untuk membela hak-hak masyarakat di bantaran sungai, termasuk masyarakat *illegal* untuk turut berpartisipasi dalam proses kebijakan dan memperoleh hak-haknya telah menempatkan Arkom pada dua wajah.

Pada proses advokasi yang dilakukan, Arkom seringkali berganti-ganti baju. Saat berhadapan dengan Pemerintah, Arkom menempatkan diri sebagai konsultan maupun tenaga ahli dengan menggunakan CV. Sedangkan pada saat berhadapan dengan masyarakat menggunakan nama Arkom kembali. Hal ini dilakukan agar memudahkan pencapaian tujuan. Karena Pemerintah tidak bisa bekerjasama dengan lembaga non profit, tetapi harus kepada tenaga ahli.

Upaya ini menjadi bentuk strategi yang dimainkan Arkom saat menyadari akan berhadapan dengan pihak yang memiliki *resource* yang berbeda. Kejelian Arkom menempatkan diri seperti diatas telah menunjukkan bagaimana Arkom memanfaatkan sumberdaya yang dimiliki untuk mencapai sebuah tujuan.

Dari hasil penelitian yang telah dipaparkan sebelumnya, benang merah yang dapat ditarik dari penelitian ini menunjukkan bahwa proses kebijakan merupakan sebuah proses politik, bukan hanya sekedar proses sistemik dan teknokratik. Hal itu ditunjukkan dari kasus ini, bahwa pada bagian subsistem kebijakan peran dan posisi broker kebijakan yang diasumsikan oleh Sabatier dan Jenkins Smith sebagai aktor netral justru bertindak sebagai sebagai aktor yang tidak netral. Sabatier dan Jenkins Smith mengandaikan broker kebijakan adalah pihak netral yang menjadi penengah atas konflik yang terjadi atas dua koalisi yang saling berlawanan. Broker merupakan pihak ketiga yang tidak terlibat didalam perdebatan yang terjadi, namun memiliki peran karena keahlian yang dimiliki.

Hal ini menunjukkan limitasi atas teori *Advocacy Coalition Framework* yang tidak dapat serta merta diaplikasikan untuk kasus di Indonesia. **Pertama**, masalahnya terletak pada perbedaan kondisi *policy system* yang terjadi di Eropa, (tempat dimana teori ini dimunculkan) dengan kondisi *policy system* yang ada di Indonesia. Teori ini dihasilkan oleh Sabatier dan Jenkins Smith pada kondisi perpolitikan Eropa yang stabil, sehingga dapat dipisahkan secara jelas antara proses teknokratis dan proses politik. Hal itulah yang menjadikan Sabatier dan Jenkins Smith mengandaikan bahwa broker adalah pihak netral yang tidak terlibat dalam sebuah koalisi. Sehingga masing-masing aktor dalam subsistem kebijakan akan bertindak sesuai dengan posisinya masing-masing. Namun, hal ini tidak dapat dibuktikan pada kasus ini karena kondisi *policy system* di Indonesia yang tidak stabil. Dengan fase demokrasi yang berbeda dan sistem politik yang berbeda, maka penggunaan teori *Advocacy Coalition*

Framework tidak dapat secara utuh disetarakan dengan kondisi *policy system* di Eropa.

Kedua, teori *Advocacy Coalition Framework* ini bekerja dengan sangat terstruktur dan sistematis. Mengandaikan bahwa setiap proses akan berjalan secara runtut dari satu tahap ke tahap lainnya dan menganggap elemen-elemen yang ada didalam subsistem kebijakan hanyalah benda mati yang tidak berdinamika. Padahal, proses kebijakan merupakan proses politik yang masing-masing aktor dalam subsistem kebijakan akan bertindak secara politis. Termasuk broker kebijakan yang juga bertindak tidak netral dan hanya ingin memperjuangkan kepentingannya sendiri.

Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya proses kebijakan perlu dilihat sebagai sebuah proses politik yang memungkinkan setiap aktor bertindak atas kepentingannya. Masing-masing aktor akan saling berusaha mewujudkan kepentingan mereka. Hal ini tentu akan mempengaruhi kondisi yang terjadi di dalam subsistem kebijakan yang menjadikan masing-masing aktor akan mencari cara untuk mengatasi keterbatasan *resources* yang dimiliki dengan melihat peluang untuk melunakkan *belief system* dari lawannya. Sehingga dapat dikatakan bahwa tidak cukup jika melihat dan memaknai sebuah proses kebijakan dalam kerangka yang rigid, sistemik dan teknokratik. Tetapi proses kebijakan perlu difahami pula sebagai sebuah proses politik. *Policy is a political practice !*

KESIMPULAN

Hal yang bisa ditangkap dari refleksi diatas akan memberi jawaban atas pertanyaan penelitian yang telah diajukan sebelumnya, yaitu:

a. Koalisi yang terbentuk dalam advokasi kebijakan penataan pemukiman bantaran sungai Winongo terdiri dari 2 koalisi bersebrangan, yaitu koalisi yang fokus pada keberlanjutan sungai dan koalisi yang fokus pada “hak atas kota” masyarakat bantaran sungai. Keduanya berada pada sudut pandang berbeda untuk mewujudkan ide penyelesaian

masalah pemukiman di bantaran Sungai Winongo. Sikap saling unjuk kegagahan dari kedua koalisi ini, mau tidak mau membuka arena baru bagi pertarungan *beliefs system* diantara mereka.

b. Pengelolaan *resources* dan *beliefs system* yang dilakukan oleh koalisi peduli sungai dan koalisi peduli “hak atas kota” mempengaruhi performa mereka dalam menempatkan diri dan mengatur strategi. **Pertama**, dari sisi koalisi peduli sungai, FKWA sebagai pihak yang dekat dengan Pemerintah Kota Yogyakarta mampu memanfaatkan peluang untuk memperoleh berbagai kemudahan advokasi dan sumberdaya pengelolaan. Keberhasilan FKWA dalam mengelola sumberdaya yang dimiliki ini menjadikan advokasi dari FKWA berhasil. **Kedua**, kekuatan sumberdaya yang dimiliki Arkom dan koalisinya dalam mengadvokasi kebijakan penataan pemukiman di bantaran sungai Winongo adalah masyarakat bantaran itu sendiri. Proses yang dilakukan Arkom dalam menata kampung bantaran sungai Winongo dilakukan dalam proses yang informal. Setelah berhasil mengorganisir di tingkat bawah, hasil dari pemetaan dan desain dari masyarakat ini kemudian pelan-pelan dibawa ke Pemerintah. Ini merupakan strategi yang dijalankan Arkom untuk menunjukkan antitesis dari partisipasi versi pemerintah. Dalam proses pengelolaan *beliefs system* dan sumberdaya dari masing-masing koalisi ini tentu tidak dapat terlepas dari berbagai gesekan-gesekan dan perselisihan. Oleh sebab itu, aktor dalam koalisi kemudian memainkan strateginya untuk melunakkan *beliefs system* dari koalisi lawannya dengan memainkan peran sebagai broker kebijakan. Pemerintah Kota Yogyakarta berperan sebagai broker pada saat menengahi konflik antara FKWA dan Arkom. Pada kesempatan lain, peran broker ternyata juga dilakoni oleh Arkom saat menjembatani masyarakat bantaran sungai dengan Pemerintah Kota Yogyakarta. Komitmen Arkom untuk membela hak-hak masyarakat di bantaran sungai, membawanya

kepada dua peran yakni sebagai CV dan sebagai Arkom sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

COHRE. 2005. *Human Rights and Slum Upgrading. General Introduction and compilation of case studies.*

Gunawan, I. 2015. *Metode Penelitian Kualitatif: Teori dan Praktik.* 2015. Jakarta: Bumi Aksara

Nasikun. *Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dalam Perspektif Gerakan Sosial.* dalam buku Purwo Santoso, dkk. *Menembus Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik.* 2004. Yogyakarta: Fisipol UGM

Patilima, H. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif.* Bandung: Alfabeta

Sabatier, P dan Smith, J. 1993. *Policy Change and Learning an Advocacy Coalition Approach.* USA: Westview Press

Sinaga, M. 2017. *Pengorganisasian Rakyat dan Hal-Hal yang Belum Selesai.* Yogyakarta: Insist Press

Wahab, S.A. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara.* 2008. Jakarta: Bumi Aksara

Jurnal:

Fu'ad, N. 2015. *Diskriminasi Sosial Masyarakat Bantaran Sungai Jagir Wonokromo.* Jurnal Paradigma Vol 3 No 2 tahun 2015

Kurniawan, B. 2014. *Penataan Bantaran Sungai Berbasis Komunitas sebagai Upaya Membangun Pemerintahan yang Partisipatif: Sebuah Analisis Pendekatan Penataan Bantaran DAS Cisadane.* Jurnal Lingkar Widayawara

Prasetyo, P. *Produksi Ruang Relasi Sosial dan Resiko Terhadap Penataan Ruang.* 2015. Skripsi Sosiologi Universitas Gadjah Mada

Sabatier, P. 1986. *Top Down and Bottom Up Approach to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis.* Jurnal of Public Policy

Sasanto, R dan Khair, S. 2010. *Analisis Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Pemukiman Ilegal di Bantaran Sungai Studi Kasus: Bantaran Kali Pesanggrahan Kampung Baru, Kedoya Utara Kebon Jeruk.* Jurnal Planesa, Vol 1 No 2, November 2010

Sulistiyani, A. 2002. *Problema dan Kebijakan Perumahan di Perkotaan.* 2002. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Vol 5 No. 3 Maret 2002