

PENERAPAN KEBIJAKAN DAERAH TENTANG KEGIATAN JUAL-BELI MAKANAN/MINUMAN DI BULAN RAMADHAN DI KOTA AMUNTAI KABUPATEN HULU SUNGAIUTARA

Oleh : Akhmad Riduan

Abstract

As a socio-cultural product of Banjar society, Ramadhan seasonal market, which coincided with the month of Ramadhan is a socio-cultural phenomena that reflects the religiosity of society, especially in Amuntai, Hulu Sungai Utara. Along with the globalization influencing Muslim countries, it's reflecting the cultural change in society of Amuntai, known as Bertakwa City which is the cultural basis of social organization Nahdlatul Ulama and Muhammadiyah. Here, Regulation of Hulu Sungai Utara District No. 32 Year 2013 on the Prevention and Prohibition of Staining Activities in the sacred month of Ramadhan was made to ensure peace and order during the month of Ramadhan.

In implementation, it's constrained by low awareness of the traders / buyers as a target group in addition to the lack of enforcement of sanctions explicitly and the absence of a Standard Operating Procedure (SOP) that also affect the level of performance of the Civil Service Police Unit. In addition, limited land for Ramadan Market location in Jalan Basuki Rahmat resulted in the closure of the road and not the concentration of the traders of food / drinks.

To improve the effectiveness of the implementation, it should be carried out intensive monitoring and integrated by forces civil service police unit especially with respect to hours of selling food / drinks during the day in Ramadan seasonal market and in other similar locations, the settings related to the traders cake / small snacks in the market daily / weekly complemented by the determination of the location of Ramadan more representative markets in the coming years by the authorities. In the meantime, it takes continuous socialization coupled with enforcement of sanctions explicitly that all of the stages refers to a set of Standard Operating Procedure (SOP).

Keywords: *Ramadhan seasonal market, Implementation*

Pendahuluan

Melihat konstitusi UUD 1945, proses pembangunan bangsa Indonesia meliputi kajian komprehensif tentang pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan non manusia di pihak lain sehingga sinergi ini diidealisasikan akan mampu membawa bangsa Indonesia pada gerbang kemajuan yang dirahmati oleh Tuhan Yang Maha Esa. Pembangunan sendiri diartikan Katz (Hurairah,2008:12) sebagai perubahan yang lebih luas dari masyarakat terhadap suatu keadaan kehidupan yang kurang bernilai kepada keadaan yang lebih bernilai. Dalam studi pembangunan terutama di negara-negara berkembang, konsep *welfare-state* merupakan kondisi ideal yang dicita-citakan. Dalam konteks Indonesia, tentunya

hal ini merupakan implikasi dari pembangunan manusia dan non manusia secara kontinu dan berkelanjutan.

Bahwa Indonesia bukanlah negara agama tetapi mempercayai eksistensi Tuhan sebagaimana tertuang dalam konstitusi UUD 1945, menjelaskan arti pentingnya ruh ilahiyah dalam proses pembangunan bangsa yang menjiwai esensi keijakan, program atau proyek pembangunan yang dikelola baik oleh pemerintah sendiri maupun pemerintah dan swasta/masyarakat. Terlebih dengan gelombang globalisasi secara massif yang dibayangi dengan lajunya perkembangan iptek sehingga berpotensi mengancam sendi-sendi sosial budaya bahkan pondasi etika dan moral. Oleh karenanya, tidak mengherankan apabila kemudian bermunculan berbagai macam kebijakan, program/proyek pembangunan yang berlandaskan pada nilai-nilai ketuhanan yang bersifat dogmatis terutama di era Otonomi Daerah pasca Reformasi 1998. Sebutlah misalnya UU Pornografi dan Pornoaksi, UU Keistimewaan Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Perda Pendidikan Al-Qur'an di Kalimantan Selatan, Perda Jum'at Khusyu di Kabupaten Banjar, dan sebagainya.

Di hampir semua daerah kalau tidak ingin dikatakan semuanya, di Kalimantan Selatan yang mayoritas beragama Islam secara turun-temurun pasca berdirinya kesultanan Banjar di tahun 1526 Masehi di bawah kepemimpinan Sultan Suriansyah dengan bantuan Kesultanan Demak dari Jawa, bulan Ramadhan identik dengan kegiatan ilmiah dan amaliyah secara intens dari warga masyarakat melebihi bulan-bulan selainnya karena bulan Ramadhan ini diyakini membawa keberkahan tak terhingga bagi umat Islam sebagaimana tertulis dalam kitab suci Al-Qur'an.

Seiring dengan perkembangan zaman yang turut pula mengubah pola pikir masyarakat Kalimantan Selatan, bulan Ramadhan di masa sekarang nampak telah berkurang kekhusyuannya dan berbeda jauh dengan kondisi 20-30 tahun silam. Fenomena merokok, makan-minum di tempat umum atau pedagang yang berjualan makanan/minuman di siang hari bulan Ramadhan, membunyikan meriam bamboo/petasan yang memekakkan telinga bahkan tidak jarang melukai pelaku dan orang di sekitarnya hingga tempat hiburan malam (THM) yang buka hingga dini hari tak pelak menimbulkan kekhawatiran banyak pemerintah daerah di Kalimantan Selatan akan degradasi nilai-nilai agama di tengah-tengah masyarakat. Tidak terkecuali di Kabupaten Hulu Sungai Utara yang dikenal dengan kota Bertakwa dan berjarak sekitar 190 km dari Banjarmasin, ibukota propinsi Kalimantan Selatan, dan dihuni oleh penduduk asli suku Banjar Hulu yang kesemuanya dapat dipastikan beragama Islam terkecuali pendatang dari luar daerah/pulau.

Dengan semangat menjunjung tinggi ajaran agama sekaligus melestarikan budaya lokal khususnya terkait eksistensi Pasar Ramadhan yang menjajakan segala macam kuliner khas daerah yang sulit ditemukan di luar bulan Ramadhan, pemerintah daerah kemudian berinisiatif membuat Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 32 Tahun 2003 Tentang Pencegahan dan Pelarangan Kegiatan Yang Menodai Kesucian Bulan Ramadhan guna mengatur dan memelihara kekhusyuan dan ketertiban di bulan Ramadhan. Substansi Peraturan Daerah yang bernuansa agama dan budaya ini terutama berkaitan dengan larangan

makan-minum/merokok di tempat umum di siang hari bulan Ramadhan, larangan membunyikan meriam bambu/petasan atau kembang api hingga pengaturan jam berjualan makanan/minuman di siang hari di restoran, rumah makan/warung makan dan pasar Ramadhan atau di lokasi lain dengan maksud yang sama.

Walaupun Peraturan Daerah bernuansa agama dan budaya seperti menyangkut bulan Ramadhan ini diterapkan di Kabupaten Hulu Sungai Utara yang merupakan salah satu kawasan basis Islam kultural Nahdhatul Ulama dan Muhammadiyah tertua di Kalimantan Selatan, resistensi dari berbagai pihak khususnya kelompok sasaran dalam hal ini para pedagang makanan/minuman kerap kali terjadi. Di berbagai tempat khususnya di pasar Induk Amuntai sebagai pasar terbesar di Kabupaten Hulu Sungai Utara, pelanggaran terhadap substansi Peraturan Daerah ini sering terjadi meski sudah ada himbauan melalui reklame/baliho berukuran besar dipasang oleh pemerintah daerah di beberapa tempat strategis termasuk di depan Pasar Ramadhan. Misalnya saja adalah pelanggaran aturan tentang jam berjualan makanan/minuman yang semestinya dimulai pada jam 13.00 Wita namun sebagian besar pedagang justru menggelar dagangannya sejak jam 08.00 Wita. Kemudian beberapa pedagang kue/panganan kecil di pasar harian/mingguan yang memang setiap hari berjualan dari pagi hari sekitar jam 08.00 Wita khusus di bulan Ramadhan menambahkan jualannya dengan berbagai jenis makanan tertentu padahal biasanya di luar bulan Ramadhan hanya berjualan kue/panganan kecil saja. Selain itu, dijumpai beberapa pedagang petasan/kembang api yang berjualan di sekitar Pasar Induk Amuntai.

Tinjauan Pustaka

Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik tak terpisah dari kehidupan sehari-hari sehingga begitu familiar di ruang dengar masyarakat dalam konteks relasi antara pemerintah dan warga negara yang dipertemukan pada bingkai kepentingan publik (*public interest*). Dengan kata lain, sebuah kebijakan dimaknai sebagai publik (kebijakan publik) bila kebijakan tersebut berkaitan dengan keputusan dan tindakan pemerintah yang didesain untuk menyelamatkan persoalan rakyat (*public concern*) sebagaimana dituturkan Conhran dan Malone (Mustika, 2003:8). Islamy (2007:107) menjelaskan bahwa semua kebijakan publik apapun bentuknya/jenisnya, dimaksudkan untuk mempengaruhi dan mengontrol perbuatan manusia sesuai dengan aturan-aturan dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau negara.

Bagi Wibawa (1994:15), kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik, dan cara mencapai sasaran tersebut. Keban (2008:61) menambahkan, pada umumnya bentuk kebijakan (publik) dapat dibedakan atas :

1. Bentuk *regulatory*, yaitu mengatur perilaku orang.
2. Bentuk *redistributive*, yakni mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, atau mengambil kekayaan dari yang kaya lalu memberikannya kepada yang miskin.
3. Bentuk *distributive*, yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumber daya tertentu.

4. Bentuk *constituent*, yakni yang ditujukan untuk melindungi negara.

Berkaitan dengan jenis-jenis kebijakan publik, oleh Pasolong (2008:40) dapatlah ditelusuri melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut : (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (3) Peraturan Pemerintah, (4) Peraturan Presiden, (5) Peraturan Daerah. Oleh karena itu, peraturan mempunyai hirarki mulai dari tingkat kelurahan/desa sampai kepada tingkat negara.

Selanjutnya Nugroho (Pasolong,2008:40) mengklasifikasikannya menjadi tiga kelompok sebagai berikut :

1. Kebijakan yang bersifat makro ; yaitu kebijakan atau peraturan yang bersifat umum seperti yang telah disebut di atas.
2. Kebijakan yang bersifat meso ; yaitu kebijakan yang bersifat menengah atau memperjelas pelaksanaan seperti kebijakan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota.
3. Kebijakan yang bersifat mikro ; yaitu kebijakan yang bersifat mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya seperti kebijakan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Kebijakan Publik dan Lingkungan

Agustino (2008:45) menyampaikan, kebijakan publik pasti akan dibentuk dan membentuk lingkungan sekitarnya (sosial, politik, ekonomi, maupun budaya). Pada satu saat kebijakan menyalurkan masukannya, namun pada saat yang sama atau yang lain, lingkungan sekitar membatasi dan memaksakannya pada perilaku yang harus dikerjakan oleh para pengambil keputusan/pembuat kebijakan. Artinya, interaksi antara lingkungan kebijakan dan kegiatan kebijakan publik itu sendiri memiliki hubungan yang saling pengaruh.

Subarsono (2008:14) menerangkan bahwa tuntutan kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan dan kemudian ditransformasikan ke dalam suatu sistem politik. Dalam waktu yang bersamaan ada keterbatasan dan konstrain dari lingkungan yang akan mempengaruhi *policy makers*.

Oleh Agustino (2008:45), pengertian lingkungan yang lebih spesifik perlu dipahami dalam pemaknaan yang plural. Ia harus dipahami dalam tiga kategori besar. *Pertama*, lingkungan umum di luar pemerintahan dalam arti pola-pola yang melibatkan faktor sosial, ekonomi, politik, dan nilai-nilai tertentu. *Kedua*, lingkungan di dalam pemerintahan dalam arti institusional seperti karakteristik birokrasi, sumber daya yang dimiliki, sumber daya finansial yang tersedia, dan lain sebagainya. *Ketiga*, lingkungan khusus yang mempengaruhi kebijakan.

Dalam kaitannya dengan demokrasi, perlu dipahami bahwa demokratisasi tidaklah sebatas membangun perangkat institusional dalam tataran yang ideal dan universal tetapi juga bersangkut paut dengan tata nilai yang mengarah kepada pengertian *civil society* yang dalam realitas kesehariannya didefinisikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan kesukarelaan

(*voluntary*), keswasembadaan (*self-generating*), dan keswadayaan (*self-supporting*), kemandirian yang tinggi terhadap negara, keterikatan dengan norma-norma dan nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya seperti diungkapkan Wibowo dkk (2004:66).

Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik adalah pelaksanaan dari kebijakan yang sebelumnya telah ditetapkan oleh pemerintah guna mencapai hasil, dampak atau tujuan berkaitan dengan kepentingan publik. Dalam tahapan ini, Wahab (2004:63) menyebutkan beberapa pihak yang terlibat, yaitu pemrakarsa kebijakan/pembuat kebijakan (*the center*), pejabat-pejabat pelaksana di lapangan (*the periphery*), dan aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintahan kepada siapa program itu ditujukan yakni kelompok sasaran (*target group*).

Pada Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 32 Tahun 2003 Tentang Pencegahan dan Pelarangan Kegiatan Yang Menodai Kesucian Bulan Ramadhan Bab II Pasal 2 ayat (1) dan (2) disebutkan :

- a. Setiap orang dilarang membuka warung makan dan minum serta sejenisnya di siang hari bulan Ramadhan.
- b. Setiap orang dilarang makan, minum dan atau merokok di siang hari pada bulan Ramadhan di tempat-tempat umum.

Selanjutnya, di Pasal 3 ayat (1) hingga (3) ditegaskan :

- a. Membuka restoran, warung dan sejenisnya dengan maksud menyediakan bagi orang yang akan berbuka puasa baru dapat dimulai pukul 17.00 Wita.
- b. Berjualan makanan dan minuman di lokasi pasar Ramadhan atau di lokasi lainnya dengan maksud untuk menyediakan orang yang akan berbuka puasa baru dapat dimulai sejak pukul 13.00 Wita.
- c. Untuk kegiatan pasar harian dan mingguan yang memperdagangkan makanan dan minuman serta kegiatan jual-beli lainnya berjalan seperti biasa namun tetap memperhatikan dan menjaga kesucian bulan Ramadhan.

Menyangkut petasan/kembang api, di Pasal 4 ayat (1) dan (2) diuraikan :

- a. Setiap orang dilarang menjual, menggunakan dan membunyikan petasan dan kembang api, kecuali untuk kegiatan-kegiatan yang diperbolehkan menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- b. Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diancam dengan hukuman pidana atau kurungan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hubungannya dengan penerapan Peraturan Daerah di atas dalam upaya menciptakan kemaslahatan publik di bulan Ramadhan, Lester dan Stewart (Agustino,2006:154) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses sekaligus suatu hasil (*output*) di mana keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*) sebagaimana dimaksud di atas.

Edwards III (Subarsono,2008:90) menyampaikan empat variabel besar yang terkait dalam implementasi kebijakan publik, yakni :

a. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

b. Sumber daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

c. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*Standard Operating Procedures atau SOP*). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Dikatakan pula oleh Edwards III (Winarno, 2005:153), sifat kedua dari struktur birokrasi adalah fragmentasi organisasi. Tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar di antara beberapa organisasi, seringkali pula terjadi desentralisasi kekuasaan tersebut dilakukan secara radikal guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Sementara itu, badan-badan yang ada bertentangan satu sama lain untuk mempertahankan fungsi-fungsi mereka dan menentang usaha-usaha yang memungkinkan mereka mengkoordinasi kebijakan-kebijakan dengan badan-badan yang melaksanakan program-program yang berhubungan. Sifat multidimensi dari banyak kebijakan juga ikut mendorong fragmentasi. Konsekuensi yang paling buruk dari fragmentasi organisasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi. Para birokrat karena alasan-alasan prioritas dari badan-badan yang berbeda, mendorong para birokrat ini untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal, penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks

membutuhkan koordinasi. Hambatan ini diperburuk oleh struktur pemerintah yang terpecah-pecah.

Untuk mengantisipasi terjadinya pelanggaran terhadap substansi Peraturan Daerah, pada Bab III Pasal 8 ayat (1) dan (2) dijelaskan :

- a. Pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah ini secara fungsional dilakukan oleh Dinas dan aparat berwenang yang terdiri dari Satuan Polisi Pamong Praja, Kejaksaan Negeri, Polri dan instansi terkait lainnya yang dianggap perlu.
- b. Bupati dapat membentuk Tim Pengawasan Terpadu dalam rangka efektivitas berlakunya Peraturan Daerah ini.

Melihat kutipan Peraturan Daerah tersebut, maka implementasi kebijakan terkait bulan Ramadhan tidak sesederhana yang dibayangkan. Hal ini dikarenakan implementasi kebijakan publik sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan sebagaimana ditegaskan Grindle (Wahab,2004:59).

Guna menjamin terlaksananya Peraturan Daerah secara efektif, maka pada Bab IV Pasal 9 ayat (1) dan (2) ditandaskan sanksi sebagai berikut :

- a. Barang siapa melanggar ketentuan Pasal 2 diancam hukuman paling lama 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.5.000.000,00 (lima juta rupiah).
- b. Barang siapa melanggar Pasal 3 diancam pidana kurungan paling lama 7 (tujuh) hari dan paling sedikit 2 (dua) hari atau denda sebanyak-banyaknya Rp.250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah) atau paling sedikit Rp.100.000,00 (seratus ribu rupiah).

Walaupun telah diatur secara efektif secara formal dalam Peraturan Daerah, dalam setiap implementasi kebijakan perlu pula diwaspadai munculnya gejala *implementation gap* yang oleh Dunsire (Wahab,2004:61) diartikan sebagai suatu keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Oleh karena itu, dalam setiap implementasi kebijakan tidak jarang akan ditemui berbagai hambatan yang berpotensi menggagalkan tujuan kebijakan. Dan besar-kecilnya perbedaan tersebut tergantung pada *implementation capacity* atau kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai seperti disebutkan Williams (Wahab,2004:61).

Oleh karena itulah, Keban (2008:78) kemudian mengklasifikasikan hambatan kebijakan yang biasanya bermuara dari dalam dan juga dari luar. Hambatan dari dalam dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti sumber daya manusia, dana, struktur organisasi, informasi,

sarana dan fasilitas yang dimiliki, serta aturan, sistem dan prosedur yang harus digunakan. Adapun hambatan dari luar yakni semua kekuatan yang dapat berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada proses implementasi itu sendiri, seperti peraturan atau kebijakan pemerintah, kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, kondisi sosial budaya, dan sebagainya.

Hambatan kebijakan, baik yang berasal dari dalam maupun dari luar, pada prakteknya berpotensi untuk mengakibatkan kegagalan kebijakan (*policy failure*) yang dibagi Hogwood dan Gunn (Wahab,2014:128) menjadi dua kategori besar yakni *non-implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai rencana, mungkin karena pihak-pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaan sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Adapun implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi ketika suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Lazimnya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor-faktor berikut : pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*) atau bahkan kebijakan itu yang memang bernasib jelek (*bad luck*).

Metode Penelitian

Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, pendekatan kualitatif dipilih untuk menganalisa permasalahan berkenaan dengan penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 32 Tahun 2003 Tentang Pencegahan dan Pelarangan Kegiatan Yang Menodai Kesucian Bulan Ramadhan.

Jenis Penelitian

Mengacu pada ragam penelitian kualitatif, maka jenis penelitian yang digunakan bersifat deskriptif di mana data diperoleh melalui jalan observasi, wawancara secara *purposive sampling*, dan studi dokumentasi.

Analisa Data

Analisa data dalam penelitian ini ditempuh melalui beberapa tahapan yakni *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing/verification* seperti disampaikan Miles dan Huberman (Usman dan Akbar,2009:85). Dengan begitu dapat diperoleh kesimpulan akhir yang valid.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kota Amuntai merupakan ibukota Kabupaten Hulu Sungai Utara di mana 80 % lebih kawasan ini terdiri atas rawa yang kaya dengan komoditas air baik ikan sungai tawar, enceng gondok, hingga peternakan itik khas Amuntai. Di kota Amuntai yang semua penduduk aslinya merupakan etnis Banjar Hulu dapat dipastikan beragama Islam. Oleh karenanya, kedatangan bulan Ramadhan adalah

merupakan sebuah momen yang ditunggu-tunggu pada setiap tahunnya. Pada bulan Ramadhan biasanya di Kota Amuntai di berbagai masjid/mushola diselenggarakan berbagai macam kegiatan keagamaan seperti shalat Tarawih, tadarrus Al-Qur'an, majelis ta'lim, buka puasa bersama hingga kegiatan-kegiatan keagamaan lainnya.

Berkenaan dengan perubahan masyarakat (*social change*) di mana perkembangan globalisasi secara massif yang diwakili oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi secara pesat melanda berbagai belahan dunia sehingga dunia seakan tiada batas regional, tak dapat dipungkiri bahwa ghirah (semangat) keberagaman masyarakat kota Amuntai turut tergerus perubahan zaman. Dan walaupun kota Amuntai tergolong kota kecil berjarak 200 km dari Banjarmasin, ibukota Propinsi Kalimantan Selatan, hiruk-pikuk kota Banjarmasin ternyata cukup terasa di kota Amuntai seperti misalnya tingginya angka penggunaan narkoba dan obat-obatan daftar G.

Di bulan Ramadhan yang dalam berbagai riwayat yang bersumber dari Al-Qur'an dan hadits mengandung banyak keberkahan, umumnya warga masyarakat kota Amuntai berlomba-lomba dalam melakukan amal kebaikan namun di sisi lain sebagian oknum warga masyarakat justru tidak menghargai kesucian bulan Ramadhan sehingga banyak aktivitas mereka yang bertolakbelakang dengan substansi Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 32 Tahun 2003 Tentang Pencegahan dan Pelarangan Kegiatan Yang Menodai Kesucian Bulan Ramadhan.

Di dalam Peraturan Daerah yang dibuat oleh Bupati bersama-sama DPRD setempat beberapa tahun silam, telah diatur sedemikian rupa berbagai macam hal berkenaan dengan aktivitas di bulan Ramadhan terutama yang menyangkut jual-beli makanan di siang hari oleh rumah makan, Pasar Ramadhan yang biasanya berjualan kuliner khas Ramadhan hingga penjualan dan penggunaan kembang api. Upaya ini tentunya ditempuh atas dasar tuntutan kebijakan dari sebab pengaruh lingkungan yang kemudian ditransformasikan ke dalam sistem politik sebagaimana dituliskan Subarsono (2008:14). Namun begitu, dalam penerapan Peraturan Daerah itu sendiri selama beberapa tahun terakhir yang dibarengi dengan sosialisasi/himbauan melalui baliho di beberapa tempat strategis seperti di lokasi Pasar Ramadhan dan di pasar-pasar tradisional ditunjang dengan sejumlah tindakan persuasif oleh aparat Satuan Polisi Pamong Praja, berbagai macam pelanggaran terhadap Peraturan Daerah tersebut kerap kali terjadi.

Pelanggaran terhadap substansi Peraturan Daerah yang seringkali terlihat menyangkut aturan tentang jam berjualan makanan/minuman yang semestinya dimulai pada jam 13.00 Wita namun sebagian pedagang justru menggelar dagangannya sejak jam 08.00 Wita seperti terlihat di Pasar Induk Amuntai dan di Pasar Candi Sungai Malang. Uniknya, di luar bulan Ramadhan justru tidak terlihat aktivitas mereka sebagai pedagang makanan/minuman. Sudah barang tentu dengan berbagai alasan yang terkesan dipaksakan. Di lain pihak, sebagian pedagang kuliner khas Ramadhan di luar Pasar Ramadhan yang ditetapkan pemerintah daerah mulai menjual dagangannya sekitar jam 10.00 Wita dan

biasanya beralasan khawatir dagangannya tidak laku keras jika baru menjajakan dagangan pada pukul 13.00 Wita apalagi kuliner Ramadhan yang dijual sebagian merupakan titipan dari produsen kuliner.

Aktivitas sebagian kecil pedagang kue/penganan kecil di pasar harian/mingguan yang mulai berjualan sekitar jam 08.00 Wita, selama bulan Ramadhan mereka justru menambahkan jualannya dengan beberapa jenis makanan tertentu padahal biasanya di luar bulan Ramadhan hanya berjualan kue/penganan kecil saja. Dijumpai pula beberapa pedagang petasan/kembang api yang berjualan di sekitar Pasar Induk Amuntai, Pasar Candi Sungai Malang dan lokasi-lokasi lainnya

Berbagai fenomena yang terungkap di atas mengindikasikan hambatan kebijakan dari luar yakni kelompok sasaran selain kecenderungan ekonomi yang menjadi motif utama mengutip Keban (2008:78). Dapat dipahami di sini bahwa faktor komunikasi yang ditekankan Edwards III (Subarsono,2008:90) dan dilancarkan pemerintah daerah setempat dalam bentuk baliho dan sejenisnya ternyata tak menjamin efektivitas dari implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 32 Tahun 2003 Tentang Pencegahan dan Pelarangan Kegiatan Yang Menodai Kesucian Bulan Ramadhan terutama yang berkaitan dengan substansi Peraturan Daerah dimaksud Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (1) hingga (3), dan Pasal 4 ayat (1). Persoalan terkait faktor komunikasi sebelumnya juga telah dikemukakan Keban (2008:78) di mana informasi merupakan salah satu hambatan kebijakan dari dalam.

Kecenderungan para pedagang makanan/minuman yang tidak mengindahkan substansi Peraturan Daerah tidak jarang dimanfaatkan oleh oknum warga masyarakat baik muda maupun tua yang enggan berpuasa tanpa uzur sehingga mengurangi kekhusyuan bulan Ramadhan walaupun di masa lampau hal semacam ini merupakan suatu hal yang tabu. Dengan kata lain telah terjadi pergeseran sosial budaya akibat pengaruh globalisasi yang mengandung makna terjadinya kontradiksi penerapan Peraturan Daerah di satu sisi bertujuan untuk mempertahankan kondisi sosial budaya masa lampau namun di sisi lain terkendala kecenderungan sosial budaya masa sekarang. Tersirat di sini hambatan kebijakan dari luar berupa kecenderungan sosial budaya seperti disebutkan Keban (2008:78).

Dikarenakan pelanggaran terhadap Peraturan Daerah kerap kali terjadi, Pemerintah daerah menurunkan aparat Satpol PP untuk melakukan pengawasan/razia secara persuasif di beberapa lokasi mengacu pada amanat Peraturan Daerah Pasal 8 ayat (1). Apalagi dengan adanya perekrutan sejumlah anggota Satuan Polisi Pamong Praja baru sebagai tenaga kontrak sehingga aspek sumber daya yang disampaikan Edwards III (Subarsono,2008:90) relatif terpenuhi. Persoalannya adalah, setelah aparat Satuan Polisi Pamong Praja pulang, para pedagang biasanya akan kembali berjualan ke tempatnya semula.

Di luar itu, dalam penerapan Peraturan Daerah menyangkut kegiatan jual-beli makanan/minuman Ramadhan di seputar kota Amuntai, kontribusi Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Utara dalam bentuk pengawasan/razia sangatlah besar sehingga dapat mengurangi resistensi dari

kelompok sasaran (*target group*). Hal ini berarti dalam penerapan Peraturan Daerah yang dimaksud tidak ditemui kendala struktur organisasi terutama dalam bentuk fragmentasi organisasi seperti dikhawatirkan Edwards III (Winarno,2005:153) ataupun Keban (2008:78). Hanya saja, ketiadaan *Standard Operating Procedure* (SOP) juga berimbas pada tingkat kinerja Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana ditandaskan Edwards III (Subarsono,2008:90) dan juga Keban (2008:78) tentang hambatan kebijakan dari dalam yang di antaranya berupa aturan, sistem dan prosedur.

Kontribusi Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Utara yang begitu besar dalam upaya penerapan Peraturan Daerah di bulan Ramadhan erat kaitannya dengan tingkat disposisi aparat Satuan Polisi Pamong Praja itu sendiri. Disebabkan disposisi aparat Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana diungkapkan Edwards III (Subarsono,2008:90) relatif terpenuhi, maka tak urung aspek ini turut mendorong proses penerapan Peraturan Daerah yang tidak dibarengi dengan proses komunikasi efektif sebelumnya.

Ketiadaan lokasi Pasar Ramadhan yang lebih representatif di sekitar kota Amuntai menyebabkan sebagian ruas jalan Basuki Rahmat samping Taman Junjung Buih pun disulap menjadi lokasi Pasar Ramadhan dan parkir kendaraan roda dua/empat. Secara tidak langsung kondisi demikian menyebabkan hambatan kebijakan dari dalam berupa keterbatasan sarana dan fasilitas seperti diutarakan Keban (2008:78). Selain itu, lokasi inipun tidak begitu luas sehingga sebagian besar pedagang makanan/minuman justru memilih berjualan di lokasi-lokasi tertentu di luar Pasar Ramadhan walaupun harus diakui di satu sisi fasilitas parkir gratis di lokasi Pasar Ramadhan turut memberikan kenyamanan kepada para pembeli.

Beberapa hambatan kebijakan yang ditemui dalam penerapan Peraturan Daerah menyangkut Bulan Ramadhan di seputar Kota Amuntai Kabupaten Hulu Sungai Utara menyiratkan kecenderungan terjadinya *unsuccessful implementation* seperti dijelaskan Hogwood dan Gunn (Wahab,2014:128) di mana dalam beberapa hal bersangkut paut dengan *implementation capacity* mengacu pendapat Williams (Wahab,2004:61) selain adanya kecenderungan eksternal. Singkatnya, Peraturan Daerah tersebut dalam aplikasinya belum efektif dalam mempengaruhi dan mengontrol perbuatan manusia sebagaimana dikehendaki Islamy (2007:107). Realitas demikian sekaligus menunjukkan bahwa gejala *implementation gap* dalam proses implementasi kebijakan yang disitir Dunsire (Wahab,2004:61) benar adanya.

Penutup

Kesimpulan

Bulan Ramadhan diyakini memiliki berbagai macam kelebihan di bandingkan bulan-bulan lainnya sehingga kedatangan bulan Ramadhan merupakan suatu anugerah Ilahi yang ditunggu-tunggu oleh umat Islam di berbagai belahan dunia tak terkecuali di Kota Amuntai yang tergolong kota kecil berjuluk Kota Bertakwa.

Melihat adanya pengaruh pergeseran budaya di lingkungan masyarakat akibat globalisasi yang bermuara pada pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di abad ke-21, Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 32 Tahun 2003 Tentang Pencegahan dan Pelarangan Kegiatan Yang Menodai Kesucian Bulan Ramadhan dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara bersama-sama dengan DPRD setempat untuk menjamin ketenteraman dan ketertiban selama bulan Ramadhan.

Peraturan Daerah yang dibuat dalam mekanisme politik tersebut pada implementasinya terkendala oleh rendahnya kesadaran para pedagang/pembeli selaku kelompok sasaran selain belum adanya upaya penegakan sanksi secara tegas serta ketiadaan *Standard Operating Procedure* (SOP) yang juga turut mempengaruhi tingkat kinerja aparat Satuan Polisi Pamong Praja. Di samping itu, terbatasnya lahan bagi lokasi Pasar Ramadhan di Jalan Basuki Rahmat mengakibatkan penutupan satu ruas jalan dan tidak terkonsentrasinya para pedagang makanan/minuman.

Saran

Guna meningkatkan efektivitas penerapan Peraturan Daerah menyangkut kegiatan jual/beli di Bulan Ramadhan di seputar Kota Amuntai Kabupaten Hulu Sungai Utara yang telah diberlakukan sejak tahun 2003, seyogyanya dapat dilakukan pengawasan secara intensif dan terpadu oleh aparat Satuan Polisi Pamong Praja terutama berkenaan dengan jam berjualan makanan/minuman di siang hari di Pasar Ramadhan dan di lokasi lain yang sejenis, pengaturan terkait para pedagang kue/pengangan kecil di pasar harian/mingguan disertai upaya penetapan lokasi Pasar Ramadhan yang lebih representatif di tahun-tahun mendatang oleh pejabat berwenang. Dalam pada itu, dibutuhkan sosialisasi secara berkesinambungan dibarengi dengan penegakan sanksi secara tegas yang kesemua tahapan mengacu pada seperangkat *Standard Operating Procedure* (SOP).

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino,Leo.2008.*Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta.Bandung.
- Hurairah,Abu.2008. *Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat*. Humaniora. Bandung.
- Islamy,Irfan.2007. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Keban,Jeremias T.2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*. Gavamedia. Yogyakarta.
- Pasolong,Harbani.2008.*Teori Administrasi Publik*.Alfabeta.Bandung.
- Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 32 Tahun 2003 Tentang Pencegahan dan Pelarangan Kegiatan Yang Menodai Kesucian Bulan Ramadhan
- Subarsono,AG.2008. *Analisa Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

- Usman, Husaini dan Akbar, Purnomo Setiadi. 2009. *Metodologi Penelitian Sosial*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Wahab, Solichin Abdul. 2004. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- _____. 2014. *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Wibawa, Samodra dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Winarno, Budi. 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. MedPress. Yogyakarta.
- Yustika, Ahmad Erani. 2004. *Negara Vs Kaum Miskin*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.