



Pseudo-Otoritas dalam Ruang Kebijakan. Studi Kasus Intervensi Ormas terhadap Sektor Usaha di Kota Makassar

**Muhammad Suyuti^{*1}, Suardi Muklis², Andi Bahrin Syam³, Hermansyah⁴,
Wahyudin Zuhri⁵**

¹⁻⁴Ilmu Administrasi Negara, Universitas Muhammadiyah Sinjai, Indonesia

⁵Ilmu Pemerintahan, Universitas Muhammadiyah Sinjai, Indonesia

Alamat: Jl. Teuku Umar No.8 B, Biringere, Kec. Sinjai Utara, Kabupaten Sinjai, Sulawesi Selatan
92615

*Penulis Korespondensi: muh.sayuti66@gmail.com

Abstract. *This research focuses on the involvement of community organizations (CSOs) in business activities in Makassar City, emphasizing the dynamics of power relations that develop outside the formal framework of the state. In daily practice, CSOs frequently conduct inspections, symbolic enforcement, and even intimidation against business actors despite lacking official government mandates, resulting in a shift in oversight functions to the informal realm. The aim of this research is to understand how CSOs can gain social legitimacy and exercise pseudo-authoritative authority in the public sphere. To address this, the research methods used include in-depth interviews with 18 informants and analysis of 21 relevant documents. The analysis shows that CSOs' authority is formed through informal socio-political networks that rely on three main factors: community support, closeness to security forces, and local media coverage that strengthens their symbolic legitimacy. This then results in pseudo-authority, a form of de facto authority that is accepted in certain social contexts even though it is not legally recognized. Further findings indicate resistance from business actors and community leaders who question the legality and economic impact of mass organization interventions, which are considered to have the potential to hamper the business climate and create uncertainty. However, the weak response from local governments actually emphasizes the gap in formal oversight mechanisms, opening up space for mass organizations to fill this role. This condition indicates that the authorizing environment is not institutional as it should be, but rather social, contested, and dependent on the dynamics of power relations at the local level. Thus, this study provides a picture of how the pseudo-authority practices of mass organizations are formed, accepted, and questioned in the context of urban social and economic governance.*

Keywords: *Community Organization; Policy Space; Power Relations; Quasi-Authority; Social Legitimacy.*

Abstrak. Penelitian ini berfokus pada keterlibatan organisasi masyarakat (ormas) dalam aktivitas sektor usaha di Kota Makassar dengan menitikberatkan pada dinamika relasi kekuasaan yang terbentuk di luar kerangka formal negara. Dalam praktik sehari-hari, sejumlah ormas tidak jarang melakukan tindakan inspeksi, penertiban simbolik, bahkan intimidasi terhadap pelaku usaha meskipun tidak memiliki mandat resmi dari pemerintah, sehingga menimbulkan pergeseran fungsi pengawasan ke ranah non-formal. Tujuan penelitian ini adalah memahami bagaimana ormas dapat memperoleh legitimasi sosial dan menjalankan kewenangan pseudo-otoritatif dalam ruang publik. Untuk menjawab hal tersebut, metode penelitian yang digunakan mencakup wawancara mendalam dengan 18 informan dan analisis terhadap 21 dokumen yang relevan. Hasil analisis menunjukkan bahwa otoritas ormas terbentuk melalui jaringan sosio-politik informal yang bersandar pada tiga faktor utama, yakni dukungan masyarakat, kedekatan dengan aparat keamanan, dan pemberitaan media lokal yang memperkuat legitimasi simbolik mereka. Hal ini kemudian menghasilkan pseudo-authority, yaitu bentuk kewenangan de facto yang diterima dalam konteks sosial tertentu meskipun tidak diakui secara hukum. Temuan lebih lanjut menunjukkan adanya resistensi dari pelaku usaha maupun tokoh masyarakat yang mempertanyakan legalitas serta dampak ekonomi dari intervensi ormas, yang dinilai berpotensi menghambat iklim usaha dan menciptakan ketidakpastian. Namun, lemahnya respons dari pemerintah daerah justru mempertegas adanya kekosongan dalam mekanisme pengawasan formal sehingga membuka ruang bagi ormas untuk mengisi peran tersebut. Kondisi ini mengindikasikan bahwa lingkungan pemberi otorisasi (authorizing environment) tidak bersifat institusional sebagaimana mestinya, melainkan bersifat sosial, kontestatif, dan bergantung pada dinamika relasi kuasa di tingkat lokal. Dengan demikian, penelitian ini memberikan gambaran tentang bagaimana praktik pseudo-otoritas ormas terbentuk, diterima, sekaligus dipertanyakan dalam konteks tata kelola sosial dan ekonomi perkotaan.

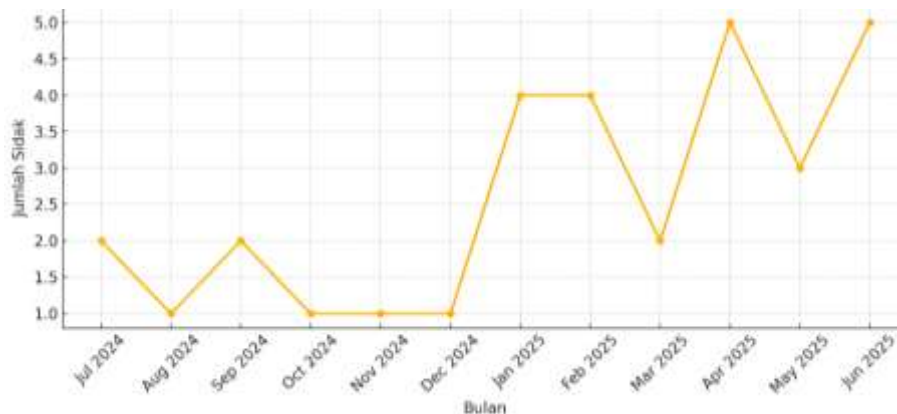
Kata kunci: Legitimasi Sosial; Organisasi Masyarakat; Otoritas Semu; Relasi Kekuasaan; Ruang Kebijakan.

1. LATAR BELAKANG

Organisasi masyarakat beroperasi di ranah sipil yang terpisah dari birokrasi pemerintahan, namun keberadaannya menjadi komponen penting dalam sistem tata kelola publik. Ironisnya, aktivitas yang mereka lakukan justru menimbulkan dilema hukum sekaligus menghadirkan tantangan bagi penyelenggaraan administrasi negara (Afiff, 2012; Lies Kumara Dewi et al., 2024). Berbagai tindakan ormas dilaksanakan tanpa melibatkan koordinasi dengan instansi pemerintah atau tanpa landasan kewenangan yang memadai (Noor Ihsan, 2022; Saragih et al., 2022). Kondisi ini memunculkan ketidakjelasan mengenai batasan peran antara institusi negara dengan elemen masyarakat sipil dalam pengambilan keputusan publik. Tidak jarang ormas mengambil alih fungsi-fungsi yang sesungguhnya menjadi domain lembaga negara, sehingga menciptakan tumpang tindih kewenangan yang berujung pada ketegangan administratif (Pramono, 2015). Realitas di Indonesia memperlihatkan bagaimana ormas kerap melakukan tindakan seperti persekusi, operasi razia, maupun inspeksi terhadap lokasi atau aktivitas tertentu (Margi, 2020). Walaupun secara konseptual mereka merupakan bagian dari ekosistem yang mendukung sektor terkait, namun dalam praktik kenegaraan tetap ada pembatasan yang tegas mengenai hak, kewajiban, dan ruang gerak mereka. Fenomena ormas yang bertindak melampaui kewenangannya menunjukkan adanya celah dalam sistem pengaturan otoritas yang kemudian dimanfaatkan oleh aktor-aktor non-pemerintahan untuk membenarkan tindakan mereka, padahal secara yuridis dan administratif hal tersebut tidak memiliki landasan yang sah.

Sepanjang periode Juli 2024 sampai Juni 2025, Kota Makassar mengalami lonjakan signifikan dalam hal campur tangan ormas terhadap kegiatan bisnis, meski tidak tersedia dasar hukum yang memberikan kewenangan formal kepada organisasi tersebut untuk menjalankan fungsi pengawasan komersial. Berdasarkan catatan yang terkumpul, intensitas keterlibatan ormas dalam urusan pelaku usaha menunjukkan peningkatan yang cukup mencolok. Jika sebelumnya hanya tercatat satu hingga dua insiden per bulan, maka pada paruh pertama 2025 angka tersebut melonjak menjadi empat sampai lima kejadian bulanan. Bentuk intervensi yang dilakukan ormas cukup beragam, mulai dari pemeriksaan mendadak terhadap rumah makan, klub malam, arena permainan, hingga keterlibatan dalam perselisihan terkait lahan komersial. Yang menjadi perhatian adalah sebagian besar aksi tersebut dilakukan secara unilateral oleh ormas tanpa melibatkan atau berkoordinasi dengan badan pengawas yang berwenang seperti Dinas Perdagangan, Satuan Polisi Pamong Praja, maupun Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Fenomena ini menggambarkan bagaimana ormas mengambil

inisiatif sendiri dalam mengawasi aktivitas ekonomi, padahal secara regulatif mereka tidak memiliki mandat untuk melakukan hal tersebut.



Gambar 1. Trena kenaikan peningkatan sidak ormas.

Realitas yang berkembang memperlihatkan adanya friksi antara sistem hukum yang berlaku dengan bentuk pengakuan sosial yang muncul di tengah masyarakat. Pada sejumlah kejadian, ormas justru memperoleh simpati dan dukungan dari warga, meskipun cara mereka bertindak tidak sesuai dengan prosedur yang ditetapkan negara. Situasi ini melahirkan zona abu-abu yang mempertemukan aspirasi masyarakat dengan prinsip supremasi hukum, sekaligus memunculkan kekuatan sosial informal yang berperan sebagai penegak norma.

Dalam studi administrasi publik, kondisi seperti ini kerap dikaji melalui pendekatan *authorizing environment* - yakni atmosfer sosial yang memberikan ruang legitimasi, baik secara simbolik maupun moral, kepada individu atau kelompok untuk mengambil tindakan tertentu. Dalam hal ini, ormas memperoleh semacam "mandat tidak tertulis" yang bersumber bukan dari regulasi formal, tetapi dari penerimaan komunitas, desakan opini publik, atau bahkan kekosongan pengawasan dari lembaga negara. Dukungan semacam ini dapat menciptakan persepsi legitimasi yang seolah-olah sah, padahal secara yuridis tidak memiliki landasan. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah bentuk legitimasi sosial tersebut dapat dibenarkan dalam sistem pemerintahan yang mengutamakan akuntabilitas dan kejelasan batasan kewenangan.

Meningkatnya aktivitas ormas dalam mengawasi kegiatan bisnis menciptakan berbagai tantangan administratif, terutama terkait kejelasan kewenangan, jaminan kepastian hukum bagi dunia usaha, dan pola hubungan antara elemen masyarakat sipil dengan institusi pemerintahan. Situasi ini menuntut analisis mendalam untuk memahami mekanisme bagaimana ormas dapat memperoleh ruang gerak dalam konteks lokal Makassar, serta bagaimana pemerintah merespons dinamika tersebut baik secara normatif maupun implementatif.

Evolusi peran ormas dalam melakukan pengawasan terhadap aktivitas komersial di area urban menimbulkan pertanyaan fundamental mengenai relasi antara aktor non-pemerintahan dengan struktur kelembagaan birokrasi. Dalam praktiknya, ormas yang tidak memiliki dasar kewenangan formal justru berhasil memperoleh ruang untuk menjalankan inspeksi terhadap entitas bisnis dengan dalih mewakili kepentingan komunitas setempat.

Kondisi ini memunculkan ketegangan antara struktur otoritas administratif dengan dinamika penerimaan sosial, yang pada gilirannya mengaburkan garis pemisah antara kewenangan yang sah dengan tindakan informal yang mendapat dukungan publik. Di Makassar, tren peningkatan frekuensi aksi ormas terhadap pelaku usaha dalam kurun waktu setahun terakhir menunjukkan eksistensi bentuk legitimasi yang bersifat sosial namun tidak legalistik, yang memungkinkan ormas beroperasi di luar kerangka institusional yang ada.

Fenomena ini memicu pertanyaan mengenai sejauh mana tindakan tersebut dapat dipahami sebagai respons terhadap kekosongan kebijakan atau kelemahan pengawasan negara, serta bagaimana model *authorizing environment* dapat digunakan untuk menjelaskan konstruksi legitimasi sosial terhadap otoritas non-negara dalam konteks tata kelola publik di level lokal.

2. KAJIAN TEORITIS

Konsep "*authorizing environment*" merupakan bagian dari kerangka *Public Value Theory* menunjukkan bagaimana legitimasi beroperasi melampaui struktur hukum formal. Argumen utama menekankan bahwa tindakan publik memperoleh kekuatan operasional bukan semata-mata dari mandat legal, tetapi dari lingkungan yang mendukung dan memberikan otorisasi—baik dari institusi negara, pemangku kepentingan, maupun masyarakat luas (Fogarty et al., 2021; Ojasalo & Kauppinen, 2024). Perspektif teoretis ini menantang pendekatan governance yang berpusat pada negara dengan mengakui bahwa legitimasi dapat muncul dari penerimaan sosial dan konsensus komunitas daripada proses hukum formal (MacKinnon et al., 2022; Viola, 2023).

Membangun dari karya fundamental Moore, sejumlah pihak telah mengkaji bagaimana aktor non-negara menavigasi legitimasi dalam konteks politik yang berbeda. (Querton, (2022) dan Cao & Chang, (2023) menunjukkan bahwa dalam sistem pasca-otoritarian, organisasi masyarakat sipil memperoleh kekuatan sosial melalui hubungan patronase dan akses ke jaringan kekuasaan informal, menciptakan struktur otoritas alternatif di mana hukum negara tidak lagi menjadi satu-satunya sumber legitimasi. Sementara itu, Haugstvedt, (2023) dan Elias Olajide et al., (2022) menekankan bahwa transformasi politik telah memungkinkan munculnya

ruang-ruang baru bagi aktor non-negara untuk mengklaim otoritas dalam berbagai domain kebijakan.

Perspektif ini diperkuat oleh temuan (Nyseth Brehm et al., (2023) yang menunjukkan bahwa organisasi masyarakat sipil dapat memperoleh legitimasi melalui kapasitas mereka dalam merespons kebutuhan lokal yang tidak terpenuhi oleh institusi formal. Lebih lanjut, konsep modal sosial menjelaskan bahwa jaringan sosial dan norma timbal balik dapat menciptakan lingkungan yang memungkinkan tindakan kolektif yang efektif (Lang et al., 2023; Martins, 2019). (Berenschot & Aspinall, 2020; Webber, 2006) menambahkan bahwa dalam konteks demokratisasi, masyarakat sipil seringkali mengambil peran pengawasan yang melengkapi atau bahkan menggantikan fungsi institusi negara yang lemah.

Beberapa studi lintas negara mengungkap pola konsisten keterlibatan aktor non-negara dalam fungsi regulasi, meskipun dengan variasi kontekstual yang signifikan. Islam et al., (2018) & Ullah et al., (2006) mendokumentasikan bagaimana LSM di Bangladesh meningkatkan akuntabilitas melalui pemantauan proyek infrastruktur, menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat sipil dapat mengkompensasi kapasitas negara yang lemah. Temuan serupa ditunjukkan oleh Walton & Engelbrecht, (2024) dalam konteks Afrika, di mana organisasi lokal mengisi kekosongan layanan publik yang tidak dapat dipenuhi oleh pemerintah.

Lekisima et al., (2022) menunjukkan bahwa institusi tradisional lokal di Kenya sering menggantikan regulasi tanah formal dan resolusi konflik agraria karena penetrasi institusional yang terbatas. Hal ini sejalan dengan temuan MacKinnon et al., (2022) yang menekankan bahwa negara-negara dengan kapasitas lemah seringkali menghadapi tantangan dari otoritas lokal yang mengklaim legitimasi berdasarkan tradisi dan penerimaan komunitas. lebih lanjut dalam konteks postkolonial, dualisme otoritas antara institusi formal dan tradisional menciptakan kompleksitas dalam tata Kelola (Cruz & Miranda, 2022).

Konteks Indonesia menampilkan dinamika yang lebih kompleks lagi. Pramono, (2015) mencatat 49 kasus pelanggaran yang dilakukan entitas non-negara terhadap entitas usaha di lima provinsi, dengan sebagian besar tidak mendapat respons proporsional dari aparat hukum. Organisasi seperti FBR di Jakarta, PP di Medan, dan LSM lokal di Jawa Barat melakukan tindakan pengawasan mulai dari razia toko hingga penyegelan tempat hiburan (Saragih et al., 2022). Fenomena ini dikonfirmasi oleh (Margi, 2020) yang menunjukkan bahwa ormas di Indonesia pasca-reformasi memiliki ruang manuver yang luas dalam mengklaim otoritas lokal.

Nordholt dan Van Klinken (2007) dan Schulte Nordholt (2003) menjelaskan bahwa desentralisasi di Indonesia telah menciptakan peluang bagi aktor-aktor lokal untuk mengklaim

kewenangan yang sebelumnya dikuasai oleh negara pusat. Hal ini diperkuat oleh fakta yang menunjukkan bahwa organisasi masyarakat di berbagai daerah di Indonesia seringkali bertindak sebagai "negara bayangan" dalam mengatur aktivitas ekonomi lokal (Argenti, 2018; Post & Kuipers, 2023; Suminar & Gushevinalti, 2020).

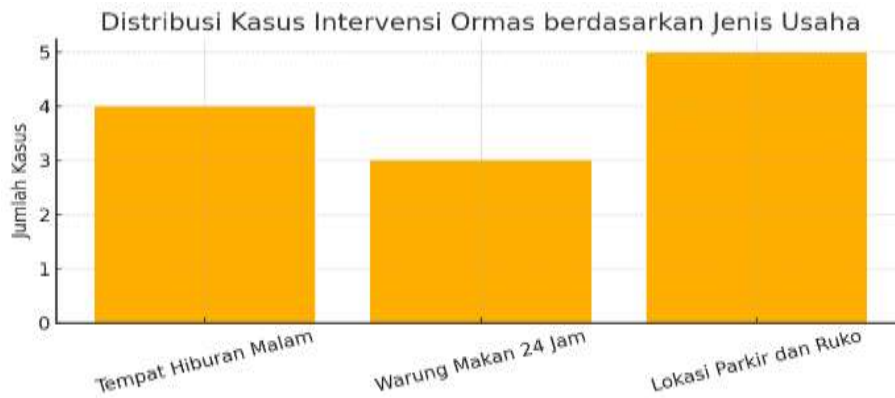
3. METODE PENELITIAN

Studi ini diimplementasikan di Kota Makassar dalam rentang waktu Februari-Mei 2025. Area penelitian ditetapkan pada lima kecamatan dengan frekuensi tertinggi intervensi ormas terhadap aktivitas usaha: Panakkukang, Rappocini, Tallo, Ujung Pandang, dan Biringkanaya. Pengumpulan data dilakukan melalui interview mendalam terhadap 18 narasumber yang meliputi lima pengurus ormas, tujuh pemilik usaha, tiga aparatur pemerintah daerah, dan tiga tokoh komunitas setempat. Keseluruhan interview berlangsung *face-to-face* menggunakan pertanyaan open-ended. Sebagai pelengkap, peneliti mengumpulkan 21 dokumen berupa laporan media online, regulasi daerah, catatan rapat koordinasi pemerintah, dan dokumentasi aktivitas ormas. Informasi ini dimanfaatkan untuk merekonstruksi *timeline* tindakan ormas, reaksi institusional, serta tanggapan komunitas terhadap aksi tersebut. Proses analisis menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif melalui ekstraksi tema-tema kunci dan dokumen. Guna memastikan reliabilitas dan validitas data, triangulasi diterapkan lintas sumber dan kategori narasumber.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

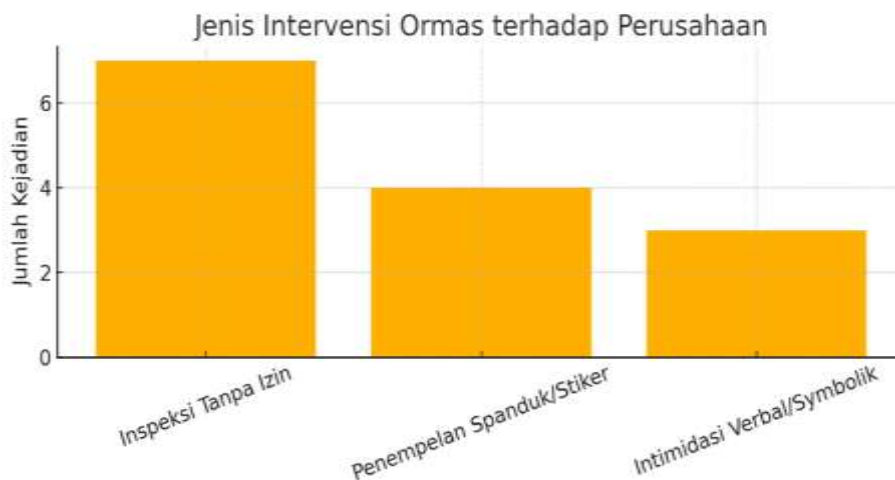
A. Gambaran Umum

Penelitian ini mengidentifikasi total 12 kasus intervensi ormas terhadap pelaku usaha di lima kecamatan utama Kota Makassar dalam periode Juli 2024 hingga Juni 2025. Dari sisi jenis usaha, kategori yang paling sering menjadi sasaran adalah lokasi parkir dan ruko (5 kasus), diikuti oleh tempat hiburan malam (4 kasus), dan warung makan 24 jam (3 kasus). Temuan ini menunjukkan bahwa lokasi-lokasi yang bersifat publik dan beroperasi dengan waktu fleksibel cenderung lebih rentan terhadap tekanan sosial dari kelompok ormas.



Gambar 2. Distribusi kasus berdasarkan jenis usaha.

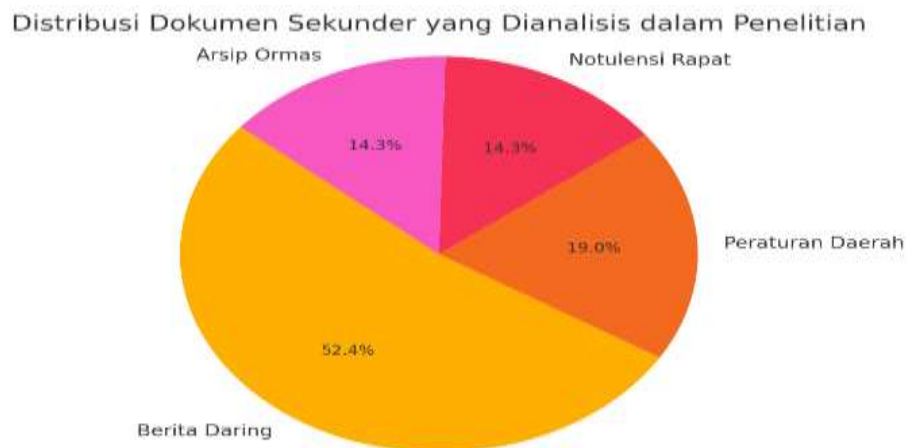
Bentuk intervensi yang dilakukan ormas sangat bervariasi. Paling dominan adalah praktik inspeksi tanpa izin resmi, yang terjadi pada 7 dari 12 kasus. Selain itu, terdapat pula penggunaan media simbolik seperti penempelan spanduk atau stiker peringatan (4 kejadian) serta tindakan intimidatif secara verbal maupun simbolik (3 kejadian). Data ini memperlihatkan bahwa bentuk kewenangan yang dijalankan tidak selalu bersifat koersif secara langsung, tetapi dapat mengandung tekanan sosial yang kuat melalui mekanisme representasi simbolik.



Gambar 3. Bentuk intervensi.

Sumber informasi diperoleh melalui wawancara mendalam dengan 18 informan yang terbagi ke dalam empat kategori utama: pelaku usaha (7 orang), pengurus ormas (5 orang), pejabat pemerintah kota (3 orang), dan tokoh masyarakat (3 orang). Komposisi informan ini merepresentasikan tiga klaster aktor yang memiliki perspektif berbeda terhadap praktik kewenangan ormas—yaitu pelaksana, sasaran tindakan, dan pihak yang mengamati dinamika sosialnya. Pelaku usaha mendominasi jumlah

informan, mencerminkan fokus penelitian terhadap dampak langsung dari tindakan non-formal terhadap sektor privat.



Gambar 4. Distribusi dokumen sekunder yang dianalisis.

Untuk melengkapi data primer, peneliti juga menganalisis total 21 dokumen sekunder yang relevan. Dokumen ini terdiri dari 11 berita daring dari media lokal dan nasional yang merekam kronologi dan eskalasi peristiwa, 4 peraturan daerah yang menjadi kerangka hukum administratif, 3 notulensi rapat koordinasi antarinstansi pemerintah, serta 3 arsip internal milik ormas terkait. Analisis dokumen ini digunakan untuk triangulasi terhadap narasi informan dan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara struktur formal dan tindakan lapangan yang dijalankan oleh aktor sosial



Gambar 5. Proporsi Informan.

B. Kekosongan Pengawasan Formal

Dari total dua belas kasus intervensi ormas terhadap pelaku usaha yang ditemukan dalam penelitian ini, hanya satu kasus yang tercatat secara administratif oleh instansi pemerintah terkait. Sisanya berlangsung tanpa proses pelaporan resmi dan tanpa tindakan

korektif dari lembaga pengawasan formal seperti Satpol PP, Dinas Perdagangan, atau aparat kepolisian. Kondisi ini mengindikasikan terjadinya kekosongan otoritas di lapangan, khususnya dalam menangani praktik kewenangan informal yang dijalankan oleh organisasi masyarakat. Ketika ditanya mengenai alasan tidak melapor, sebagian besar pelaku usaha menyatakan kekhawatiran terhadap eskalasi konflik atau potensi pembalasan. Seorang pemilik warung makan 24 jam di Panakkukang menyampaikan,

“Kalau dilapor ke polisi, malah bisa panjang urusannya. Mending kami diam dan selesaikan langsung di lapangan, kasih sumbangan atau ikut kegiatan ormas.”

Hal ini menunjukkan bahwa kepercayaan terhadap sistem penegakan hukum dan perlindungan usaha sangat rendah, dan penyelesaian informal dianggap lebih aman serta lebih efisien secara sosial.

Dari sisi pemerintah, terdapat ambiguitas tanggung jawab. Seorang pejabat Dinas Ketertiban mengakui bahwa,

“Kami tidak selalu tahu karena itu bukan melalui kanal formal. Kadang, mereka [ormas] bergerak karena merasa itu bagian dari menjaga moral dan ketertiban masyarakat.”

Sikap semacam ini mencerminkan adanya pembiaran terstruktur, di mana absennya SOP atau koordinasi antarinstansi mengakibatkan ormas dapat beroperasi secara otonom tanpa pengawasan.

Analisis terhadap tiga dokumen notulensi rapat koordinasi lintas sektor di tingkat kota memperkuat temuan ini. Tidak ditemukan satu pun pembahasan eksplisit terkait tindakan ormas terhadap sektor usaha, baik dalam konteks pengendalian maupun dalam kerangka pengawasan sosial. Hal ini menegaskan bahwa keberadaan ormas sebagai aktor pengawas tidak secara institusional diakui, namun juga tidak ditolak secara tegas, menciptakan area abu-abu dalam sistem tata kelola kota.

Ketiadaan intervensi formal, ditambah dengan penerimaan sebagian komunitas terhadap tindakan ormas, telah menciptakan ruang sosial di mana otoritas informal mengisi kekosongan yang ditinggalkan oleh institusi resmi. Dalam kerangka *authorizing environment*, kondisi ini menunjukkan bahwa legitimasi tindakan publik tidak selalu memerlukan kerangka hukum apabila didukung oleh norma sosial dan ketidakhadiran otoritas formal yang efektif.

C. Konsolidasi Dukungan melalui Jaringan Informal

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kekuatan tindakan ormas di Makassar tidak semata bertumpu pada besarnya massa atau frekuensi aksi, tetapi lebih pada keberhasilan mereka membangun jaringan dukungan sosial-politik lintas lapisan. Jaringan ini membentuk ruang otorisasi informal yang memperkuat posisi ormas dalam menjalankan fungsi pengawasan tanpa mandat formal.

Pertama, keterkaitan antara ormas dan aparat pemerintah setempat muncul secara konsisten dari wawancara pelaku usaha dan tokoh masyarakat. Empat pelaku usaha menyatakan bahwa mereka melihat ormas melakukan koordinasi informal dengan petugas lapangan sebelum melakukan inspeksi, meskipun tidak dalam format resmi. Seorang informan menyebutkan,

“Kadang, ormas datang duluan, baru nanti aparat datang belakangan. Sepertinya mereka saling tahu.”

Hal ini menunjukkan adanya relasi diam-diam yang memperkuat posisi ormas sebagai proxy dalam fungsi ketertiban.

Kedua, penggunaan media sosial dan berita daring memperkuat representasi ormas sebagai aktor moral publik. Dari 11 berita daring yang dianalisis, tujuh menampilkan ormas dalam nada netral atau positif, menyebut mereka sebagai “penegak ketertiban” atau “pelindung masyarakat.” Selain itu, dua ormas yang diwawancarai secara aktif mengelola akun media sosial untuk mengunggah dokumentasi sidak, sering kali disertai narasi moral seperti *“demi menjaga etika kota”* atau *“menolak praktik maksiat.”* Ini merupakan bentuk kapitalisasi legitimasi berbasis opini publik, bukan prosedur hukum.

Ketiga, partisipasi komunitas lokal memperkuat legitimasi ormas. Tiga tokoh masyarakat menyebut bahwa ormas kerap diminta turun tangan oleh warga ketika terjadi konflik atau gangguan dari aktivitas usaha, terutama di malam hari. Seorang ketua RT di Biringkanaya menyatakan, *“Kami tidak bisa panggil polisi terus. Kadang ormas lebih cepat datang, dan warga juga lebih dengar mereka.”* Ini menempatkan ormas sebagai entitas yang memiliki “otoritas representatif,” meskipun tidak legal formal.

Keempat, muncul fakta menarik bahwa beberapa pelaku usaha memberikan kontribusi atau “uang keamanan” secara sukarela kepada ormas. Dua pelaku usaha menyebut bahwa kontribusi tersebut diberikan dalam bentuk dukungan acara lingkungan, penjagaan malam, atau pengelolaan parkir. Hal ini memperlihatkan munculnya relasi patron-klien yang memperkuat posisi tawar ormas di luar jalur struktural pemerintah.

Akhirnya, ditemukan pula bahwa dalam dua kasus, ormas ikut hadir dalam forum RT/RW, dan bahkan menyuarakan pendapat dalam musyawarah lingkungan terkait penertiban usaha. Meskipun kehadiran mereka tidak resmi, partisipasi ini tidak dipersoalkan oleh aparat lingkungan, menandakan keterbukaan ruang representasi informal bagi ormas di level mikro-politik kota.

D. Resistensi dan Ketegangan

Meskipun sebagian besar tindakan ormas di Makassar mendapat penerimaan sosial terbatas, tidak semua pihak menyetujui atau menerima kehadiran mereka sebagai aktor pengawas. Penelitian ini menemukan adanya ekspresi resistensi dari pelaku usaha, warga, dan bahkan elemen dalam pemerintahan lokal terhadap praktik pseudo-authority yang dilakukan ormas.

Pertama, dua pelaku usaha secara tegas menolak intervensi yang dilakukan ormas, dan menyatakan bahwa tindakan tersebut telah mengganggu kelangsungan usaha mereka. Seorang pengelola tempat hiburan malam di Ujung Pandang menyebutkan,

“Ormas itu bukan Satpol. Tapi mereka datang seperti punya wewenang. Kami merasa ditekan, padahal kami punya izin resmi.”

Pernyataan ini menandakan adanya persepsi bahwa ormas telah melampaui batas fungsi sosialnya dan beroperasi sebagai otoritas tanpa dasar hukum.

Kedua, satu dari dua belas kasus yang tercatat berujung pada konflik terbuka. Pelaku usaha menolak tindakan penyegelan simbolik dan melaporkan kejadian tersebut ke Polrestabes Makassar. Meskipun laporan tersebut tidak ditindak secara signifikan, kasus ini memperlihatkan adanya friksi antara entitas usaha dan kelompok sipil yang mengklaim otoritas moral. Tidak ditemukan tindak lanjut hukum terhadap ormas yang bersangkutan, tetapi pelaku usaha mengklaim mengalami intimidasi pasca pelaporan.

Ketiga, dua tokoh masyarakat menyampaikan ketidaknyamanan atas meningkatnya frekuensi tindakan ormas yang bersifat “menekan.” Seorang ketua RW di Rappocini menyatakan,

“Kami butuh ketertiban, tapi bukan dengan cara mendadak menyegel usaha warga. Itu tugas pemerintah, bukan kelompok sipil.”

Ini memperlihatkan bahwa meskipun ormas memiliki pendukung, terdapat pula opini kritis dari kalangan komunitas terhadap metode yang digunakan.

Keempat, dari sebelas berita daring yang dianalisis, dua media lokal menampilkan narasi kritis terhadap ormas. Salah satu berita menyebut tindakan mereka sebagai “langkah

sepihak” dan mempertanyakan dasar hukum inspeksi yang dilakukan. Selain itu, ditemukan komentar publik pada unggahan media sosial ormas yang menyatakan, “*Siapa yang kasih kalian wewenang? Ini bukan negara preman.*”

Terakhir, dalam wawancara dengan salah satu pengurus ormas, diakui bahwa tidak semua warga menyetujui keberadaan mereka.

“Kadang ada yang bilang kami terlalu ikut campur. Tapi kami jalan terus karena merasa punya tanggung jawab moral.”

Pernyataan ini mencerminkan kesadaran internal terhadap resistensi, tetapi juga menunjukkan legitimasi alternatif yang mereka bangun di luar sistem legal formal

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menemukan bahwa organisasi masyarakat (ormas) di Kota Makassar telah bertransformasi menjadi aktor yang menjalankan fungsi kontrol sosial terhadap sektor usaha, meskipun tidak memiliki mandat formal dari negara. Tindakan mereka—berupa inspeksi, penempelan simbolik, hingga intimidasi verbal—dilakukan secara sistematis dan diterima dalam batas tertentu oleh pelaku usaha, aparat lapangan, dan komunitas lokal. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan tidak selalu hadir dalam bentuk legalistik, tetapi dapat terbentuk melalui relasi sosial, persepsi publik, dan kekosongan pengawasan formal. Fenomena ini dijelaskan melalui kerangka *authorizing environment*, di mana legitimasi ormas dibentuk bukan dari struktur hukum, melainkan dari otorisasi yang bersifat sosial-politik. Dukungan masyarakat, kedekatan informal dengan aparat, dan eksposur media lokal menciptakan kondisi yang memungkinkan ormas menjalankan fungsi-fungsi quasi-pemerintahan secara *de facto*. Munculnya *pseudo-authority* ini menjadi refleksi dari lemahnya kapasitas institusi formal dalam menjangkau ruang-ruang mikro tata kelola kota. Namun, penelitian ini juga menemukan resistensi yang bermakna, baik dari pelaku usaha maupun tokoh masyarakat. Penolakan terhadap tindakan ormas menunjukkan bahwa legitimasi sosial bersifat tidak homogen dan dapat memicu ketegangan apabila tidak didukung oleh sistem akuntabilitas yang memadai. Dalam konteks ini, peran negara menjadi krusial: bukan sekadar menertibkan, tetapi memastikan bahwa aktor-aktor sosial yang mengklaim fungsi publik beroperasi dalam kerangka etika, hukum, dan partisipasi yang seimbang.

DAFTAR REFERENSI

- Afiff, F. (2012). *Globalisasi dan Indonesia*. Rangkaian Kolom Kluster I BINUS, I.
- Argenti, G. (2018). Civil society, shadow state dan local strongmen dalam kajian politik lokal. *CosmoGov*, 4(1). <https://doi.org/10.24198/cosmogov.v4i1.14737>
- Berenschot, W., & Aspinall, E. (2020). How clientelism varies: Comparing patronage democracies. *Democratization*, 27(1). <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1645129>
- Cao, X., & Chang, Y. C. (2023). Developing the legal basis for non-state actors in China's ocean governance. *Marine Policy*, 155. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105727>
- Cruz, M. T., & Miranda, M. (2022). Storytelling as media literacy and intercultural dialogue in post-colonial societies. *Media and Communication*, 10(4). <https://doi.org/10.17645/mac.v10i4.5814>
- Elias Olajide, O., Adedolapo Ola, A., & Adeoluwa Adewumi, S. (2022). The impact of non-state actors on world politics: A challenge to nation-states. *Journal of African Foreign Affairs*, 9(1). <https://doi.org/10.31920/2056-5658/2022/v9n1a7>
- Fogarty, J., van Bueren, M., & Iftekhar, M. S. (2021). Making waves: Creating water sensitive cities in Australia. *Water Research*, 202. <https://doi.org/10.1016/j.watres.2021.117456>
- Haugstvedt, H. (2023). A flying reign of terror? The who, where, when, what, and how of non-state actors and armed drones. *Journal of Human Security*, 19(1). <https://doi.org/10.12924/johs2023.19010001>
- Islam, M. M., Jannat, A., & Dhar, A. R. (2018). Dataset on the impact of GO-NGO support on crop intensification and food security in Bangladesh. *Data in Brief*, 18. <https://doi.org/10.1016/j.dib.2018.03.020>
- Lang, L. D., Tiwari, A. K., Hieu, H. N., Ha, N. M., & Gaur, J. (2023). The role of structural social capital in driving social-oriented sustainable agricultural entrepreneurship. *Energy Economics*, 124. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2023.106855>
- Lekisima, J., Ogolla, D., & Nzili, M. B. (2022). Effect of organizational communication on strategy implementation among energy generating firms in Kenya. *International Academic Journal of Human Resource and Business Administration*, 4(1).
- Lies Kumara Dewi, Henni Kusumastuti, & Waskita, B. (2024). Pembinaan dan pengawasan organisasi kemasyarakatan oleh Badan Kesbangpol di Provinsi Lampung. *Jurnal STIA Bengkulu: Committe to Administration for Education Quality*, 10(1). <https://doi.org/10.56135/jsb.v10i1.159>
- MacKinnon, D., Karlsen, A., Dawley, S., Steen, M., Afewerki, S., & Kenzhagaliyeva, A. (2022). Legitimation, institutions and regional path creation: A cross-national study of offshore wind. *Regional Studies*, 56(4). <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1861239>
- Margi, I. K. (2020). Budaya politik penguasa dalam menangani premanisme. *Edusocius: Jurnal Ilmiah Penelitian Pendidikan dan Sosiologi*, 2(2).
- Martins, C. E. (2019). Samir Amin and the challenges of socialist transformation in senile capitalism. *Globalizations*, 16(7). <https://doi.org/10.1080/14747731.2019.1651523>
- Noor Ihsan, H. (2022). Pengaruh pelaksanaan kebijakan pembinaan ormas terhadap manajemen pembinaan ormas untuk mewujudkan efektivitas pencapaian program pembinaan ormas di Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Garut. *Jurnal Publik*, 16(1). <https://doi.org/10.52434/jp.v16i01.103>

- Nyseth Brehm, H., Robinson, A. L., & Saraswati, M. (2023). Triggers of escalations in violence against civilians by non-state actors in Africa. *Terrorism and Political Violence*, 35(3). <https://doi.org/10.1080/09546553.2021.1967935>
- Ojasalo, J., & Kauppinen, S. (2024). Public value in public service ecosystems. *Journal of Nonprofit and Public Sector Marketing*, 36(2). <https://doi.org/10.1080/10495142.2022.2133063>
- Post, A. E., & Kuipers, N. (2023). City size and public service access: Evidence from Brazil and Indonesia. *Perspectives on Politics*, 21(3). <https://doi.org/10.1017/S1537592722003176>
- Pramono, G. E. (2015). Transformasi organisasi kemasyarakatan (Ormas) menjadi kelompok kekerasan (Studi kekerasan Ormas di Jakarta). *Jurnal Keamanan Nasional*, 1(2). <https://doi.org/10.31599/jkn.v1i2.25>
- Querton, C. (2022). Non-state actors of protection and the sliding scale of protection for refugee women. *Refugee Survey Quarterly*, 41(3). <https://doi.org/10.1093/rsq/hdac020>
- Sagas, M., & Cunningham, G. B. (2005). Racial differences in the career success of assistant football coaches: The role of discrimination, human capital, and social capital. *Journal of Applied Social Psychology*, 35(4). <https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.2005.tb02146.x>
- Saragih, D. E., Nulhaqim, S. A., & Fedryansyah, M. (2022). Analisis segitiga SPK pada kekerasan langsung antar organisasi kemasyarakatan (Ormas) Forum Betawi Rempug (FBR) dan Pemuda Pancasila (PP). *Jurnal Kolaborasi Resolusi Konflik*, 4(2). <https://doi.org/10.24198/jkrk.v4i2.40000>
- Suminar, P., & Gushevinalti. (2020). The dark side of decentralization: The emergence of the shadow state in Indonesia. *Humanities & Social Sciences Reviews*, 8(4). <https://doi.org/10.18510/hssr.2020.8469>
- Ullah, A. N. Z., Newell, J. N., Ahmed, J. U., Hyder, M. K. A., & Islam, A. (2006). Government-NGO collaboration: The case of tuberculosis control in Bangladesh. *Health Policy and Planning*, 21(2). <https://doi.org/10.1093/heapol/czj014>
- Viola, L. A. (2023). Two-sided legitimization strategies: Informal groups at the World Trade Organization. *International Affairs*, 99(3). <https://doi.org/10.1093/ia/iia113>
- Walton, E., & Engelbrecht, P. (2024). Inclusive education in South Africa: Path dependencies and emergences. *International Journal of Inclusive Education*, 28(10). <https://doi.org/10.1080/13603116.2022.2061608>
- Webber, D. (2006). A consolidated patrimonial democracy? Democratization in post-Suharto Indonesia. *Democratization*, 13(3). <https://doi.org/10.1080/13510340600579284>