FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK: Studi Relokasi Pasar

Kebijakan Publik tidaklah mudah untuk dipahami seperti yang kita bayangkan, selain kompleksitas subyek kebijakannya, juga menyangkut kepentingan pemangku kebijakan itu sendiri yang mempunyai rasionalisasi dan logika tersendiri dalam proses Formulasi Kebijakan. Oleh karena Kebijakan Publik tidak hanya dipahami sebagai sebuah konsep intervensi pemerintah terhadap persoalan publik tetapi harus dipahami sebagai proses interaksi sosial yang memungkinkan tersalurnya mekanisme pembangunan konsensus antara kepentingan pemerintah dan masyarakat.

Aktualisasi kebijakan ini merupakan upaya untuk mengubah secara substansial dan fundamental pola hubungan politiknya agar semakin bercorak egaliter yang memungkinkan terjadinya partisipasi masyarakat dalam proses formulasi kebijakan publik itu sendiri sehingga terbangunnya keselarasan dan kompromi bersama dalam menyelesaikan persoalan yang dihadapi tersebut.

Buku ini membahas beberapa Konsep, Teori, Model dan Pendekatan secara mendalam tidak hanya menyangkut level decision making pemerintah, namun terdapat proses administratif, intervensi dan bentuk interaksi antara pemerintah dan masyarakat, disertai dengan contoh kasus Relokasi Pasar yang sangat berbeda dengan kasus-kasus relokasi pasar di daerah lain pada umumnya yang cenderung menimbulkan konflik dalam proses perumusan kebijakannya.

Dengan hadirnya buku ini diharapkan dapat dijadikan sebagai rujukan, setidaknya menambah pengetahuan bagi mahasiswa, akademisi, aktivis dan para perumus kebijakan serta masyarakat pada umumnya untuk mendorong keterlibatan kita yang lebih besar lagi terhadap proses perumusan kebijakan publik.

FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK : Studi Relokasi Pasar

AMTAI ALASLAN, S.I.P., M.Si

AMTAI ALASLAN, S.I.P., M.Si

FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK: Studi Relokasi Pasar

FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK : Studi Relokasi Pasar

AMTAI ALASLAN

pena persada

PENERBIT CV. PENA PERSADA

**FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK :
Studi Relokasi Pasar**

Penulis:
Amtai Alaslan

ISBN : 978-623-315-170-2

Design Cover :
Retnani Nur Briliant

Layout :
Nisa Falahia

Penerbit CV. Pena Persada

Redaksi :

Jl. Gerilya No. 292 Purwokerto Selatan, Kab. Banyumas
Jawa Tengah

Email : penerbit.penapersada@gmail.com

Website : penapersada.com Phone : (0281) 7771388

Anggota IKAPI

All right reserved
Cetakan pertama : 2021

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang
memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin
penerbit

KATA PENGANTAR

Ucapan Syukur yang tiada hentinya Kepada Tuhan Yang Maha Esa atas cinta kasih dan pertolongan-Nya sehingga penyusun dapat menyelesaikan buku **“FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK : Studi Relokasi Pasar”**.

Kajian dalam buku ini bertujuan untuk menjelaskan proses perumusan kebijakan Relokasi Pasar Talok di Jalan Tridarma Gendeng dengan melihat aktor-aktor yang berperan dalam kebijakan ini serta untuk mengetahui maksud dari kebijakan tersebut. Apa saja yang dilakukan pemerintah sehingga kebijakan relokasi ini dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ada gejolak yang mengarah pada kekerasan.

Sektor informal khususnya pedagang kaki lima (PKL) dianggap oleh Pemerintah selalu menimbulkan masalah yang harus disingkirkan karena merusak keindahan kota, mengganggu ketertiban masyarakat, menyebabkan kemacetan lalu lintas, menimbulkan masalah kerawanan sosial dan kantong baru kekumuhan kota. Namun tanpa disadari sektor ini mempunyai peranan yang penting bagi pemerintah dalam penyerapan tenaga kerja dan dapat menambah devisa pemerintah lewat pajak dan retribusi yang dibayarkan. Untuk itu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus benar-benar memperhatikan sektor informal tersebut.

Kebijakan ini diawali dengan adanya desakan dari masyarakat dan pemerhati kota yang menuntut untuk menata Pasar Talok yang banyak menimbulkan masalah. Kemudian Pemerintah Kota merespon aspirasi dari masyarakat tersebut dengan membuat kebijakan untuk merelokasi pasar tersebut. Dalam proses perumusan kebijakannya diawali dengan melakukan studi kelayakan terhadap pasar tersebut oleh Bappeda dan menyiapkan berbagai dokumen yang diperlukan untuk dibahas bersama para pedagang dan masyarakat yang banyak dibantu oleh LSM IMPLAW (*Indonesia Monitoring Prosedure of Law*). Setelah ada kesepakatan dari masyarakat dan pemerintah terhadap kebijakan ini maka selanjutnya kebijakan tersebut dibahas dengan Legislatif untuk dapat dilaksanakan.

Dengan demikian maksud dari kebijakan relokasi ini adalah untuk memberikan perlindungan dan kenyamanan pada para pedagang dan pembeli serta masyarakat sekitar. Keberhasilan dari pelaksanaan kebijakan ini tidak terlepas dari berbagai tindakan preventif yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta untuk menghindari konflik dengan pendekatan persuasif seperti dialog yang intensif setiap saat dan setiap kondisi yang dibutuhkan akhirnya para pedagang dan masyarakat dapat memahami maksud dari kebijakan tersebut.

Penyusun menyadari bahwa buku ini tidak akan terselesaikan dengan baik tanpa bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini perkenankanlah penyusun menghaturkan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penyusunan buku ini.

Semoga apa yang dihasilkan dari karya ini dapat bermanfaat bagi semua pihak meskipun masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu sangat diharapkan kritik saran demi kempurnaanya di kemudian hari. Terima kasih.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I	
PENDAHULUAN	1
A. Perubahan Sistem Politik dan Pemerintahan	1
B. Perumusan Kebijakan Publik	3
C. Pembangunan Sektor Informal	5
BAB II	
SEKTOR INFORMAL DAN KEBIJAKAN PUBLIK	10
A. Sektor Informal dan PKL	10
1. Karakteristik Sektor Informal	12
2. Sektor Informal dan Pengembangannya	14
B. Pengertian Kebijakan Publik	15
1. Konsep Kebijakan Publik	16
2. Tahapan-Tahapan Kebijakan Publik	18
3. Pembuatan Kebijakan dan Perumusan Kebijakan	21
4. Tahapan Formulasi Kebijakan Publik	22
5. Model-model Formulasi Kebijakan Publik	28
6. Formulasi Kebijakan Publik	36
C. Kebijakan Publik Terkait Sektor Informal	39
BAB III	
RASIONALISASI KEBIJAKAN RELOKASI PASAR	42
A. Maksud Kebijakan Relokasi	42
B. Karakteristik Kebijakan	44
C. Eksistensi Jalan Tridarma	50
D. Dinamika Sosial dan Politik	53
BAB IV	
AKTOR-AKTOR YANG TERLIBAT DALAM RELOKASI	60
A. Ekekutif (Wali Kota)	60
B. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda)	66

C. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi (Disperindakop).....	68
D. Dinas Pengelolaan Pasar (Dinlopas)	69
E. Legislatif (DPRD).....	71
F. Kecamatan Gondokusuman.....	72
BAB V	
PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN RELOKASI PASAR	77
A. Permasalahan	77
B. Penyusunan PERDA 26/ 2002	79
C. Pendekatan, Pengalaman Relokasi dan Alternatif Kebijakan	84
D. Peran Media Massa dalam Perumusan Kebijakan.....	91
E. Peran Legislatif dalam Perumusan Kebijakan.....	92
F. Peran Komunitas dalam Perumusan Kebijakan.....	94
BAB VI PENUTUP	97
DAFTAR PUSTAKA	99
BIODATA PENULIS	104

BAB I

PENDAHULUAN

A. Perubahan Sistem Politik dan Pemerintahan

Sejarah perjalanan pemerintahan Indonesia tidak terlepas dari Rezim pemerintahan Orde Baru yang berkuasa selama lebih dari 32 tahun. Dalam menjalankan pemerintahannya yang didasarkan pada ideologi *developmentalisme* (*pembangunanisme*) dengan mengedepankan pertumbuhan ekonomi sebagai aspek utama dan mengabaikan aspek yang lainnya seperti keadilan dll. Ciri khas yang melekat pada rezim ini adalah pendekatan keamanan, represifitas, perampasan terhadap hak-hak sipil, intimidasi terhadap gerakan-gerakan masyarakat sipil dan penyeragaman budaya serta institusi-institusi dalam masyarakat yang sangat heterogen. Partisipasi masyarakat dalam pentas politik sangat jarang bahkan tidak ada sama sekali karena yang terjadi hanyalah partisipasi semu dimana partisipasi masyarakat dalam politik hanya pemilihan umum.

Perubahan di tingkat lokal mulai tampak pada saat reformasi politik yang berhasil menggulingkan Soeharto dari singgasana kekuasaannya pada tahun 1998. Pada saat itulah terjadi pergeseran politik dalam peta politik nasional yang menuntut adanya perubahan yang mendasar dalam sistem pemerintahan Indonesia baik di tingkat nasional maupun pada tataran lokal. Tuntutan adanya demokratisasi dan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal pun semakin tak terelakan lagi yang pada akhirnya menghasilkan perubahan yang sangat fundamental dalam tata pemerintahan daerah, dimana Undang-Undang No 5 Tahun 1974 sebagai landasan regulasinya mengalami perubahan menjadi Undang-undang No 22 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi Undang-undang No 32 Tahun 2004. Dengan perubahan-perubahan tersebut menunjukkan bahwa

pembenahan sistem pemerintahan daerah terus berjalan dinamis seiring dengan tuntutan dan aspirasi dari masyarakat (Hanif Nurcholis, 2005: 5).

Dari berbagai perubahan peraturan perundangan tentang sistem pemerintahan daerah tersebut, nampak bahwa asas desentralisasi kian mendapatkan kesempatan untuk dapat diimplementasikan. Pembenahan system desentralisasi ini sejalan dengan tuntutan demokratisasi di berbagai belahan dunia. Abdul Wahab mencatat bahwa pengaruh konsep desentralisasi itu sudah terlihat dengan semakin meluasnya tuntutan publik untuk mengadopsi gagasan demokratisasi di bidang pemerintahan mulai dari level nasional hingga level yang terendah. Catatan Bank Dunia juga memperlihatkan bahwa hampir sebagian besar Negara berkembang yang ada di belahan dunia ini sudah mempraktekan demokratisasi dan desentralisasi dengan menjalankan transfer kekuasaan politik ke unit-unit politik di tingkat lokal (Abdul Wahab, 2002: 25).

Pada saat yang sama di luar struktur dan institusi pemerintahan telah muncul hasrat yang makin kuat untuk membudayakan demokratisasi dengan memberdayakan masyarakat sipil (*civil Society*). Keinginan ini terefleksi dengan adanya tuntutan untuk mengubah secara substansial dan fundamental pola hubungan politik yang semakin bercorak egaliter. Ini juga berarti bahwa dalam menjalani kehidupan bernegara dan bermasyarakat, selain ada ruang yang tersedia bagi bekerjanya sektor pemerintah, juga harus tersedia apa yang disebut oleh Habermas sebagai ruang publik (*public sphere*) bagi masyarakat yaitu ruang yang bukan hanya tersedia untuk melakukan interaksi sosial tetapi lebih dari pada itu merupakan ruang untuk berekspresi dan menyatakan pendapat, sekaligus sebagai sarana publik untuk mempengaruhi kekuasaan (Eddi Wibowo. 2004: 31).

Dilihat dari kebutuhan untuk membangun masyarakat yang mandiri, kokoh dan berdaya, maka adanya ruang publik itu jelas merupakan sebuah keniscayaan. Karena bagaimanapun luasnya ruang publik itu selalu dibayangi oleh

represi Negara dalam kehidupan berpolitik dan berdemokrasi. Pada ruang publik itulah terbentang medan besar yang berisikan beragam institusi termasuk media dan kekuatan masyarakat lainnya, yang cukup lapang dan terbuka bagi publik guna membicarakan persoalan-persoalan yang dihadapinya secara bebas dan merdeka tanpa ada tekanan dari pihak manapun.

B. Perumusan Kebijakan Publik

Kebijakan publik sebagai salah satu instrumen pemerintah untuk menyelesaikan berbagai dinamika sosial dan politik yang ada dalam masyarakat. Dalam proses perumusan kebijakannya sangat kompleks karena menyangkut banyaknya kepentingan yang ada didalamnya, berbagai upaya harus dilakukan untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang berbeda tersebut. Selain kompleksitas subyek kebijakan yang sangat beragam, kompleksitas kebijakan juga menyangkut kepentingan pemangku kebijakan itu sendiri yang mempunyai rasionalisasi dan logika tersendiri (Budi Winarno, 2007: 20).

Secara umum, kebijakan publik terdiri dari berbagai lapis pemaknaan. Beberapa pemaknaan yang diberikan para ilmuwan terhadap kebijakan publik tak jarang justru mereduksi makna kebijakan itu sendiri. Ketika kebijakan publik hanya dimaknai sebagai proses *decision making*, maka kebijakan publik merupakan keputusan yang bersifat otoritatif, termasuk keputusan untuk membiarkan sesuatu itu terjadi, demi teratasinya suatu persoalan publik. Kebijakan juga sering dimaknai sebagai proses kerja dari para pembuat kebijakan publik sehingga kebijakan yang dihasilkan bersifat sangat teknokratis dan administratif. Kebijakan semacam ini bukan hanya sulit menjangkau kepentingan masyarakat yang sebenarnya tetapi bisa menjadi alat bagi para pemangku kebijakan untuk memenuhi kepentingan mereka sendiri. Lapis pemaknaan ketiga adalah kebijakan yang dimaknai sebagai bentuk intervensi sosio kultural dengan mendayagunakan berbagai instrumen untuk mengatasi persoalan publik.

Sedangkan pemaknaan kebijakan yang paling kompleks adalah pemaknaan kebijakan sebagai interaksi negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik (Joko Widodo, 2007: 14-15)

Pemaknaan kebijakan publik sebagai bentuk interaksi antara negara dan masyarakat akan membawa konsekuensi dalam implementasi dan proses pembuatan kebijakan semakin kompleks. Semakin dalam pemaknaan kebijakan publik, maka akan semakin banyak melibatkan aktor. Pelibatan aktor di luar pemerintah dalam pembuatan kebijakan sangat rentan terhadap konflik, sehingga kebijakan publik juga dimaknai sebagai proses pengelolaan konflik.

Disinilah yang merupakan tuntutan dari demokratisasi yang menghendaki adanya interaksi antar pemerintah dan masyarakat dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan publik sehingga tidak ada dominasi dan hegemoni dari kelompok yang satu terhadap kelompok yang lainnya. Untuk itu partisipasi masyarakat sangat penting dalam mewujudkan dan merumuskan kebijakan sehingga ada keselarasan dan kompromi bersama dalam menyelesaikan persoalan yang dihadapi, dalam konteks inilah yang sering dimaknai sebagai tersalurnya nilai-nilai *governance* (Pratikno, dkk, 2004: 43)

Sebagaimana yang dikatakan oleh beberapa ahli bahwa dalam merumuskan kebijakan publik itu tidaklah mudah seperti yang kita bayangkan karena melibatkan banyak aspek, proses serta berbagai macam variabel yang harus dikaji seperti yang dikatakan oleh Richard Rose bahwa kebijakan publik itu hendaknya dipahami sebagai sebuah rangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan langsung dengan konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan (Budi Winarno, 2005: 67)

Kebijakan tidak hanya dipahami sebagai sebuah konsep intervensi pemerintah terhadap persoalan publik, tetapi harus dipahami sebagai proses interaksi. Dalam proses ini, terdapat mekanisme pembangunan konsensus antara kepentingan pemerintah dan masyarakat. Suatu interaksi yang ideal pasti

melibatkan proses partisipasi dari masyarakat, akuntabilitas dari pemerintah dan proses aktualisasi kebijakan. Mekanisme tersebut dapat dipastikan akan melibatkan banyak pihak sehingga konflik menjadi keniscayaan.

C. Pembangunan Sektor Informal

Seiring dengan tuntutan zaman dan semakin kompleksnya pembangunan di satu sisi dapat meningkatkan pertumbuhan nasional namun di sisi lain harus bisa menghadirkan lapangan kerja kepada masyarakat. Dengan tantangan yang semakin berat, kesempatan untuk memperoleh pekerjaan di sektor formalpun semakin sulit.

Pada akhirnya pertumbuhan sektor informalpun semakin banyak karena modal yang dibutuhkan relatif kecil ditambah dengan adanya kemauan untuk bekerja maka pilihan untuk berusaha di sektor informal adalah salah satu solusinya.

Pertumbuhan sektor informal semakin meningkat dari tahun ke tahun yang menimbulkan persoalan yang serius bagi pemerintah Kota maupun Kabupaten. Hal ini tidak lepas dari proses urbanisasi penduduk dan migrasi penduduk yang disebabkan karena pertumbuhan ekonomi yang tidak merata di semua daerah. Sutoro Eko (2005: 95) mengatakan ruang-ruang ekonomi desa saat ini sangat terbatas, tidak lagi menjanjikan lapangan pekerjaan yang memadai karena itu sebagian besar generasi muda desa tidak lagi merasa nyaman (*edhome*) tinggal di desa, mereka melakukan urbanisasi ke kota-kota untuk mencari penghidupan yang lebih menjanjikan. Dengan harapan akan mendapatkan kehidupan yang lebih baik pada daerah yang di tuju, namun kenyataan yang ada tidak seperti yang diharapkan akhirnya sektor informalah yang menjadi pilihan yang paling cepat dan nyaman untuk berusaha meskipun harus berhadapan dengan aturan yang dibuat oleh pemerintah setempat (Hartati, 2006: 64).

Sektor informal biasanya selalu dikaitkan dengan pedagang kaki lima (PKL) yang banyak disoroti karena masalah tempat kegiatan mereka berusaha/ berdagang. Namun disisi

lain kegiatan kelompok ini merupakan penyerapan tenaga kerja terutama yang berpendidikan rendah dan juga penyerapan pendapatan daerah lewat retribusi yang dibayarkan. Usaha informal sebagian besar merupakan usaha pokok untuk menghidupi keluarganya. Hal ini membuktikan betapa berperannya sektor ini dalam mendukung penyerapan tenaga kerja dan sebagai usaha peningkatan kesejahteraan keluarga. Meskipun demikian pandangan pemerintah terhadap keberadaan PKL selalu menimbulkan masalah, mengganggu ketertiban, menyebabkan kemacetan dan yang lainnya, jarang sekali pemerintah berpandangan positif terhadap keberadaan sektor ini.

Sektor informal berkembang dengan cepat di Kota Yogyakarta, salah satunya adalah PKL yang keberadaannya tidak hanya di daerah dekat pasar dan sepanjang pertokoan tetapi di setiap jengkal trotoir atau jalan yang masih belum dimanfaatkan. Keberadaan PKL itu sendiri merupakan salah satu sumber lapangan pekerjaan dalam sektor informal yang disadari atau tidak sebenarnya keberadaannya menjadi kutub pengaman bagi kebutuhan masyarakat dalam penyediaan lapangan pekerjaan. Untuk itu salah satu kebijakan publik yang akan menjadi fokus kajian dalam kajian buku ini adalah kebijakan Relokasi Pasar Talok Gendeng. Kebijakan ini merupakan bagian dari upaya Pemerintah kota Yogyakarta dalam mengatasi permasalahan sektor informal. Sektor ini kian dinamis seiring dengan pertumbuhan ekonomi di bidang usaha sektor informal yang disertai dengan berbagai persoalan dan permasalahan yang ditimbulkan.

Menyadari akan begitu pentingnya peranan sektor ini maka Pemerintah Kota Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 22 Tahun 2002 tentang keberadaan PKL di Kota Yogyakarta yang memuat tentang hak dan kewajiban PKL dalam melaksanakan usahanya. Keberadaan PKL itu pada dasarnya merupakan hak masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dengan berkewajiban menjaga dan memelihara kebersihan dan ketertiban serta menghormati

pihak-pihak lain untuk mewujudkan lingkungan kota Yogyakarta yang rapi, bersih, indah, sehat dan nyaman.

Lahirnya regulasi ini dapat dipahami dari dua sisi yaitu disatu sisi regulasi ini merupakan penegasan terhadap kewajiban PKL untuk menjaga ketertiban dan keamanan serta menjaga hak-hak masyarakat dalam menggunakan fasilitas pemerintah. Disisi lain regulasi ini merupakan alat bagi pemerintah dalam melakukan pembinaan dan penataan terhadap PKL. Hal ini menegaskan bahwa bila dipahami dari sudut pandang yang lain, PKL bukanlah semata-mata pengganggu ketertiban umum seperti yang dipersepsikan namun justru dapat mengurangi beban pemerintah dalam menyediakan lapangan pekerjaan. Untuk itu penataan yang baik dari pihak pemerintah akan memudahkan berkembangnya perekonomian masyarakat.

Namun dalam perkembangannya keberadaan PKL di Yogyakarta dari tahun ke tahun semakin meningkat yang justru mengganggu ketertiban dan kepentingan umum. Hal inilah salah satunya terlihat pada Pasar Talok yang merupakan salah satu lokasi berkumpulnya PKL. Pasar ini terletak di Jalan Tridarma Gendeng, Kelurahan Baciro Kecamatan Gondokusuman Yogyakarta dimana keberadaannya terus mengalami perkembangan yang dikuatirkan akan semakin menyebabkan kemacetan pada jalan tersebut dan mengganggu ketertiban serta kebersihan lingkungan setempat sehingga harus dilakukan penataan terhadap pasar tersebut.

Perdagangan di jalan Tridarma Gendeng menimbulkan dampak bagi sektor lain terutama bagi masyarakat sekitar baik dari segi kebersihan lingkungan, disiplin lahan, ketertiban penempatan dagangan yang mengganggu lalu lintas kendaraan dan pejalan kaki. Dengan demikian keberadaan pasar tersebut dipandang sebagai salah satu masalah dalam penataan dan pembangunan kota yang harus segera ditata untuk menghindari permasalahan yang lebih besar.

Dengan berbagai permasalahan yang ditimbulkan dengan keberadaan Pasar Talok tersebut maka Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan kebijakan penataan (relokasi) terhadap pasar tersebut ke tanah milik Pemkot yang masih kosong di perkampungan Gendeng samping jalan Tridarma yang berhadapan dengan lintasan kereta api. Kebijakan ini di tuangkan dalam Peraturan Walikota (Perwal) Yogyakarta Nomor : 31/DPA/SKPD/II/2007 tentang Dokumen SKPD untuk Penataan dan Pembangunan Pasar Talok. Dengan adanya kebijakan ini diharapkan dapat mengakomodasi kepentingan dari berbagai kelompok masyarakat tanpa saling merugikan sehingga dalam perumusan kebijakannya perlu memperhatikan masukan-masukan dari berbagai kelompok dan instansi yang terkait

Pada awalnya ketika wacana kebijakan relokasi ini digulirkan sejak tahun 2006 terjadi pro dan kontra terhadap kebijakan ini, namun kebijakan ini tetap dilaksanakan dan pada tahun 2010 dapat diimplementasikan dengan baik tanpa gejolak yang berarti di masyarakat maupun para pedagang. Tentunya kasus relokasi Pasar Talok ini sangat berbeda dengan kasus-kasus relokasi pada daerah lain yang sering kita saksikan lewat media massa dimana selalu terjadi bentrokan antara para pedagang yang menolak direlokasi oleh pemerintah setempat. Hal inilah yang menjadi salah satu persolan yang menarik diketahui proses pembuatan kebijakan dan perumusan kebijakannya serta siapa saja yang terlibat didalamnya.

Dengan demikian, kajian di buku ini difokuskan untuk menganalisis tentang proses formulasi kebijakan publik tersebut melalui studi kasus Pada Pasar Talok Gendeng. Kasus ini diambil terdapat banyak kepentingan dalam proses perumusan kebijakan publik tetapi berbagai kepentingan tersebut dapat diselaraskan sehingga tidak ada konflik pada saat kebijakan ini dilaksanakan. Kebijakan publik dalam kasus ini tidak hanya menyangkut level *decision making* pemerintah, namun terdapat proses administratif, intervensi dan bentuk interaksi antara pemerintah dan masyarakat.

Secara administratif, Pemkot telah merumuskan kebijakan relokasi dengan menyediakan berbagai bentuk insentif seperti tersedianya lahan baru dan kemudahan dalam hal sewa dan penempatan pedagang. Meskipun demikian, muncul persoalan ketika para pedagang menolak untuk direlokasi dengan berbagai alasan. Namun dengan berbagai pendekatan persuasif yang dilakukan dengan penuh kesabaran dalam melaksanakan kebijakan ini maka pada akhirnya kebijakan relokasi Pasar Talok ini dapat direalisasikan pada tahun 2010 dengan lancar tanpa ada gejolak di masyarakat dan para pedagang.

Persoalan relokasi biasanya selalu menimbulkan konflik kekerasan antara Pemerintah dan Masyarakat yang merasa digusur, namun hal tersebut tidak terlihat dalam kasus Relokasi Pasar Talok Gendeng di Jalan Tridarma. Inilah yang menjadi salah satu kasus yang menarik untuk diteliti yakni bagaimana proses perumusan kebijakan relokasi Pasar Talok Gendeng dilakukan.

BAB II

SEKTOR INFORMAL DAN KEBIJAKAN PUBLIK

Fenomena pedagang Pasar Talok merupakan bagian dari sektor informal yang selalu bertambah setiap tahun. Hal ini dapat menimbulkan masalah bagi ketertiban dan kenyamanan lingkungan di mana mereka berdagang serta bagi pengguna Jalan Tridarma. Keberadaan mereka merupakan masalah bagi masyarakat lain yang merasa hak-haknya terampas dengan keberadaan mereka. Kebijakan pemerintah kota dalam mereloksi pasar tersebut sangat menarik untuk dikaji lebih lanjut agar bermanfaat bagi semua pihak yang menginginkan keindahan, kebersihan dan kenyamanan kota.

Untuk itu mengetahui konsep dan bagaimana pengembangan sektor informal yang tentunya akan membantu dalam memahami kebijakan yang akan dibuat oleh actor-aktor pengambil kebijakan maka akan dibahas beberapa konsep yang terkait sebagai dasar pijakan dalam kajian ini. Selanjutnya mengetahui bagaimana kebijakan publik secara ideal seharusnya dirumuskan dan selanjutnya di implementasikan serta bagaimana kebijakan tersebut diformulasikan sehingga kita mendapatkan gambaran yang seharusnya dari kebijakan Relokasi Pasar Talok tersebut. Lebih jelasnya akan diuraikan dua konsep Dasar dengan berbagai subkonsepnya yaitu yang berkaitan dengan Sektor Informal dan Kebijakan Publik sebagai berikut :

A. Sektor Informal dan PKL

Swasono (1986: 33) menuliskan timbulnya sektor informal adalah akibat dari dualisme kegiatan ekonomi pada Negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, India, Brasil dan kebanyakan Negara Afrika lainnya. Di daerah perkotaan pada Negara-negara tersebut terdapat suatu aktifitas ekonomi yang tidak terorganisir dan tidak terjangkau oleh kebijaksanaan ekonomi pemerintah. Menurut Mubiarto sektor informal diidentikan dengan ekonomi kerakyatan orang kecil

(*wong cilik*) yang dalam kegiatannya cenderung berkecimpung dalam kegiatan produksi ekonomi kecil-kecilan. Biasanya dilakukan oleh Petani, Nelayan, Peternak, Pengerajin, Pedagang Kaki Lima (PKL) dll. Sector ini sangat penting bagi masyarakat kecil dalam memenuhi kebutuhan hidupnya (Mubiarto dalam Sutoro Eko, 2005: 97)

Pakar ilmu sosial Mazumdar dalam (Subarsono 1998:84) mendeskripsikan sektor informal sebagai aktor yang tidak terproteksi/terlindungi (*underprotected*) dan sektor formal sebagai sektor yang terproteksi (*protected*). Untuk itu, Pemerintah Kota Yogyakarta dengan kebijakan relokasi Pasar Talok akan menjadikan mereka berdagang dengan status formal yang telah disediakan bangunan serta lahan bagi mereka untuk berdagang. Dengan diformalkan status mereka sebagai pedagang formal maka keberadaan mereka sudah sesuai dengan regulasi yang ada sehingga tidak akan digusur oleh pemerintah.

Hal itu senada dikatakan oleh De Soto (2006). Ia mengatakan bahwa persoalan di Negara berkembang yang menyebabkan ketertinggalan adalah tertutupnya mata pemerintah terhadap peraturan yang akomodatif untuk mendorong perkembangan dan kemajuan sektor informal. Terlihat dari definisi diatas bahwa Pemerintah Kota Yogyakarta tidak menutup mata terhadap keberadaan sector informal/PKL yang sudah dibuktikan dengan pengakuan eksistensi PKL lewat Perda 26/ 2002 tentang PKL yang pada dasarnya PKL merupakan hak masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dan berkewajiban menjaga kebersihan dan ketertiban serta menghormati pihak-pihak lain.

Atas dasar itulah maka Pemkot berusaha mendorong perkembangan dan kemajuan sektor informal yang salah satunya terlihat pada Kebijakan penataan Pasar Talok Gendeng Yogyakarta dengan mengeluarkan Peraturan Walikota (Perwal) Yogyakarta Nomor 31/DPA/SKPD/II/ 2007 tentang Dokumen SKPD untuk Penataan dan Pembangunan Pasar Talok agar

para pedagang merasa aman dan nyaman dalam beraktifitas untuk mencari nafkah.

Pola kegiatan ekonomi perkotaan yang sifatnya kapitalistik cenderung menciptakan persaingan yang tidak seimbang terhadap usaha-usaha berskala kecil yang umumnya dilakukan oleh masyarakat golongan ekonomi lemah. Ketidak seimbangan ini akan menjadi lebih besar lagi apabila dikaitkan dengan terbatasnya sumber daya yang dimiliki (harta benda, keterampilan, permodalan dan informasi) serta terbatasnya pilihan bagi masyarakat untuk memilih sektor informal sebagai alternatif lapangan pekerjaannya.

1. Karakteristik Sektor Informal

Dari penelitian yang dilakukan oleh para ilmuwan yang mengemukakan bahwa sector informal di Indonesia mempunyai ciri pokok yang bersifat kualitatif sebagai berikut :

- a. Kegiatan usaha tidak terorganisasi secara baik, karena timbulnya unit usaha yang tidak mempergunakan fasilitas yang tidak tersedia di sektor formal.
- b. Pada umumnya unit usaha tidak mempunyai izin usaha serta pola kegiatan usaha tidak teratur baik itu lokasi maupun waktu kerja.
- c. Pada umumnya proteksi/ bantuan dari pemerintah untuk membantu ekonomi lemah tidak menyentuh sektor ini.
- d. Unit usaha mudah keluar dan masuk dari satu sektor ke sub sektor lain
- e. Teknologi yang dipergunakan bersifat primitif
- f. Modal dan perputaran usaha relatif kecil, sehingga skala operasinya relatif kecil juga.
- g. Tidak memerlukan pendidikan formal dalam menjalankan usaha tetapi yang diperlukan adalah pengalaman sambil bekerja.
- h. Pada umumnya unit usaha termasuk golongan "*one-man-enterprise*" dan kalau mengerjakan buruh berasal dari keluarga.

- i. Sumber dana modal usaha pada umumnya berasal dari tabungan sendiri atau dari lembaga keuangan tidak resmi.
- j. Hasil produksi atau usaha terutama dikonsumsi oleh golongan masyarakat kota/ desa berpenghasilan rendah dan kadang-kadang juga yang berpengalaman menengah (Emmanuel Subangun, 1991: 15).

Karakter yang khusus dari sektor informal tersebut diatas harus dikenali oleh pemerintah daerah manapun khususnya Pemerintah Kota Yogyakarta sehingga setiap kebijakan yang diambil sudah mempertimbangkan hal-hal tersebut. dengan demikian antisipasi sudah mulai dipikirkan sejak perumusan kebijakan yang akan dibahas untuk dijadikan landasan kebijakan publik.

Perbedaan karakteristik antara sektor informal dan sektor formal diklasifikasikan oleh Hidayat sebagai berikut :

Tabel 1. Perbedaan Karakteristik Sektor Formal dan Sektor Informal

Karakteristik	Sektor Formal	Sektor Informal
Modal	Relatif mudah diperoleh	Sukar diperoleh
Teknologi	Padat modal	Padat karya
Organisasi	Birokrasi	Menyerupai organisasi keluarga
Kredit	Dari lembaga keuangan resmi	Dari lembaga keuangan tidak resmi
Serikat buruh	Sangat berperan	Tidak berperan
Bantuan Pemerintah	Penting untuk kelangsungan usaha	Tidak ada
Hubungan dengan Desa	<i>One-way-traffic</i> untuk kepentingan sektor formal	Saling menguntungkan