

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Masalah kemiskinan di Indonesia sudah lama sekali terjadi dan belum ada langkah yang berhasil untuk menyelesaikannya. Upaya pembangunan dilakukan terus menerus demi tercapainya pemerataan kesejahteraan. Pembangunan merupakan tindakan yang dilakukan dengan berdasarkan kepada kebijakan. Pembangunan merupakan tempat dimana suatu kebijakan beroperasi. Sedangkan kebijakan memberikan pedoman bagi pelaksanaan pembangunan agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kebijakan publik menurut Nugroho (2011:145) “merupakan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan”. Kemudian menurut Nugroho (2011:411), “akar dari kebijakan publik adalah politik”. Sehingga penting bagi kita untuk mempertimbangkan perkembangan filosofi politik terkini untuk memahami medan dimana kebijakan publik berada.

Lebih lanjut menurut Nugroho, “kebijakan publik muncul di tengah konflik, dan sebagian besar untuk mengatasi konflik yang telah, sedang, dan yang akan terjadi”. Menurut Nugroho (2011:412) konflik adalah “perbenturan dua atau lebih kekuatan yang dikarenakan sejumlah perbedaan kepentingan”. Tarik menarik

kepentingan yang dilakukan oleh *elite politik* yang menghasilkan persetujuan-persetujuan yang hanya menguntungkan kelompok-kelompok kepentingan tersebut.

Pemahaman konflik sebagai perbedaan kepentingan lebih tepat dan menarik apabila dilihat dari bidang politik. Perbedaan kepentingan dalam politik dapat menimbulkan berbagai pemecahan masalah yang penuh kesepakatan-kesepakatan antar kelompok yang berkepentingan. Hal tersebut dikatakan baik jika yang menjadi tujuan utama adalah kesejahteraan masyarakat umum, namun jika hanya beberapa kelompok saja hanya akan membuat masalah yang akan diselesaikan menjadi lebih rumit dan menjadi sangat kompleks. Oleh karena itu, formulasi kebijakan harus mendapat perhatian ekstra agar tarik menarik kepentingan dapat diminimalisasikan.

Formulasi kebijakan merupakan suatu rangkaian dalam pembuatan kebijakan publik. Formulasi merupakan hal terpenting dalam proses kebijakan publik karena menurut Dunn dalam Agustino (2008:97) “hasil akhir dari kebijakan yang ditetapkan dapat menyelesaikan persoalan yang tengah dihadapi oleh publik, dan dengan formulasi yang benar, maka sebagian besar masalah tersebut telah terselesaikan”. Namun tidak semua masalah dapat dikatakan sebagai masalah kebijakan. Masalah kebijakan biasanya berkaitan antara masalah yang satu dengan masalah kebijakan yang lainnya.

Penjelasan masalah kebijakan yang diungkapkan Dunn di atas merupakan alasan kenapa formulasi kebijakan merupakan hal terpenting dari rangkaian pembuatan kebijakan. Jika kita salah memahami masalah kebijakan, yang muncul adalah

pemecahan yang benar untuk masalah yang salah, atau pemecahan yang salah untuk masalah yang benar, atau bahkan pemecahan yang salah pada masalah yang salah. Untuk dapat menyelesaikan masalah yang dirasakan masyarakat, seharusnya para pembuat kebijakan harus dapat memahami masalah yang sedang terjadi, sehingga dapat menghasilkan pemecahan yang benar untuk masalah yang benar.

Masalah yang diangkat oleh peneliti adalah relokasi pedagang tradisional ke Pasar Tejoagung Kota Metro dimana dalam pengambilan keputusan tersebut tidak mengikutsertakan masyarakat dalam hal ini adalah pedagang tradisional. Tidak dilibatkannya masyarakat dalam pengambilan keputusan ini berakibat kepada penolakan yang dilakukan oleh pedagang tradisional terhadap rencana relokasi tersebut. Dari hasil pra-riset yang dilakukan pada tanggal 19 Juli 2012 oleh peneliti, para pedagang menilai bahwa lokasi pembangunan Pasar Tejoagung tidak strategis, akses kendaraan yang kurang memadai dan sepi pembeli menjadi alasan bagi pedagang untuk memilih menolak rencana pemerintah dalam upaya relokasi pedagang tradisional tersebut.

Rencana relokasi pedagang sebelumnya sudah pernah dilakukan oleh pemerintah. Sekitar bulan Juli tahun 2011 pemerintah mencoba menertibkan pedagang dengan memindahkan ke lantai dua gedung Cendrawasih. Gedung Cendrawasih masih dalam wilayah pusat kota atau dekat dengan lokasi pedagang tradisional sebelumnya. Namun, setelah 1 minggu menempati lokasi baru tersebut, pedagang memilih untuk kembali ke lokasi asal mereka. Hal itu dikarenakan sepi

pembeli dibandingkan dengan lokasi lama. Dan sekarang pemerintah mencoba menertibkan kembali namun dengan lokasi yang berbeda.

Letak pasar tradisional yang tadinya berada di pusat kota akan dipindahkan ke Pasar Tejoagung yang sangat jauh dari pusat kota dan lebih dekat ke perbatasan antara Kota Metro dan Lampung Timur. Dari hasil pra-riset tanggal 10 Oktober 2012 yang dilakukan peneliti dengan beberapa pedagang, terdapat fakta yang mengejutkan dimana sebelumnya petugas yang meminta pedagang pindah menyatakan bahwa pasar siap digunakan, tapi kenyataannya *lapak* atau tempat berdagang belum siap digunakan bahkan para pedagang diharuskan membangun sendiri *lapak* mereka sendiri. Selain masalah pasar yang belum siap, di pusat kota letak pasar tradisional sebelumnya akan dibangun Metro Mega Mall. Dari kondisi ini muncul pertanyaan apakah rencana relokasi ini hanya akan “mengucilkan” pedagang tradisional? Apakah rencana relokasi pasar tradisional hanya menguntungkan pihak Metro Mega Mall atau Pemerintah saja?

Perumusan kebijakan dari Kementrian Perdagangan yang diturunkan ke pemerintah Kota Metro untuk dibuat program pembangunan Pasar Tejoagung terkesan buru-buru. Hal ini dapat dilihat dari persiapan maupun kondisi bangunan serta rencana akan dilaksanakannya relokasi yang direncanakan bulan November 2012. Pertanyaan yang harus dijawab mengenai perumusan kebijakan ini adalah bagaimana proses formulasi kebijakan ini dibuat? Terdapat beberapa nilai yang harus diingat dalam formulasi kebijakan salah satunya yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah partisipasi masyarakat, dan mengutamakan kepentingan umum.

Partisipasi masyarakat diperlukan untuk mengurangi adanya pengambilan keputusan yang hanya memihak terhadap kelompok tertentu saja. Dengan keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan terlebih kebijakan tersebut menyangkut kesejahteraan masyarakat, diharapkan dapat menjadi titik penyeimbang dari para *elite politik*. Partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan sudah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Bab XI pasal 96 ayat 1 yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam ayat selanjutnya yaitu ayat 3 dan 4 dijelaskan bahwa masyarakat yang dimaksudkan dalam ayat 1 sebelumnya adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan partisipasinya, setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Selain Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, terdapat juga dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 237 ayat 3 menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda, yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. Dari kedua undang-undang diatas menjelaskan bahwa setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama dalam

memberikan masukan kepada pemerintah terhadap undang-undang atau peraturan daerah yang akan dibuat.

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/04/M.PAN/4/2007 Tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah dalam BAB IV poin ke- 6 menyatakan perumusan kebijakan terdapat proses publik salah satunya adalah diskusi dengan para pihak yang terkait langsung dengan kebijakan atau yang terkena dampak (*impact*) langsung, atau juga yang disebut sebagai kelompok sasaran. Lebih lanjut dijelaskan bahwa diskusi ini dilakukan dengan tujuan untuk mendapatkan verifikasi secara sosial dan politik dari kelompok masyarakat yang terkait secara langsung.

Selain mengenai keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan, lokasi tempat pembuatan Pasar Tejoagung dinilai kurang strategis. Peraturan Daerah Kota Metro Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Metro 2011-2031 yang juga merupakan rujukan dalam pembuatan pasar tersebut, dalam pasal 9 ayat 4 tentang strategi pengembangan pusat-pusat perdagangan dan jasa guna meningkatkan daya saing kota dijelaskan bahwa pemerintah harus menetapkan dan mengintegrasikan kawasan perdagangan dan jasa skala lokal dan regional di pusat kota sebagai kawasan strategis kota.

Terdapat berbagai kesenjangan yang terjadi dengan masalah yang terjadi jika dilihat dengan undang-undang diatas. Undang-undang maupun peraturan menteri jelas menyatakan bahwa masyarakat sebagai sasaran kebijakan mempunyai hak

dalam memberikan suaranya, aspirasinya dalam pengambilan keputusan. Namun, yang terjadi dilapangan berdasarkan data pra-riset pada tanggal 19 Juli 2012, pedagang yang sebagai sasaran kebijakan tidak dilibatkan dalam diskusi pembuatan kebijakan tersebut. Dan juga, mengenai lokasi pembangunan pusat perdagangan, dalam kenyataan yang terjadi dilapangan dan penilaian dari pedagang, bahwa lokasi tersebut bukan merupakan lokasi yang strategis dengan alasan berada di pinggir kota dan akses transportasi yang tidak mendukung. Lokasi yang tidak mendukung tidak mencerminkan adanya pengutamaan kesejahteraan kepada pedagang.

Berbagai masalah yang timbul setelah dilakukannya relokasi atau setelah implementasi kebijakan relokasi. Protes dari para pedagang menjadi tindakan yang nyata yang dapat dilakukan oleh pedagang. Mereka protes dan melakukan demonstrasi bukan karena menolak untuk direlokasi melainkan lokasi yang dipilih sebagai tempat relokasi yang menjadi dasar utama penolakan oleh pedagang. Para pedagang tidak menolak untuk direlokasi, mereka sadar dengan lokasi berdagang selama ini yang tidak sesuai dengan semestinya karena menggunakan trotoar adalah salah. Sehingga mereka mendukung relokasi tetapi tidak dilakukan di Pasar Tejoagung.

Dengan salah satu masalah yang diungkapkan diatas, kita dapat melihat kembali tentang formulasi dari kebijakan relokasi tersebut. Terlihat jelas bahwa terdapat kesalahan dalam proses formulasi terutama adalah tahap agenda kebijakan. Tahapan-tahapan yang dijelaskan Winarno (2012: 123) *Pertama*, perumusan masalah. *Kedua*, agenda kebijakan. *Ketiga*, pemilihan alternatif kebijakan untuk

memecahkan masalah. *Keempat*, penetapan kebijakan. Dalam tahap agenda kebijakan seharusnya melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan untuk peran serta memberikan pendapat mereka sehingga menjadi alternatif-alternatif kebijakan yang nantinya bisa dipilih oleh pemerintah sebagai kebijakan.

Kebijakan-kebijakan mengenai partisipasi masyarakat dan pengutamaan kesejahteraan masyarakat umum yang telah diungkapkan diatas, terdapat teori yang sependapat dengan hal tersebut. Seperti menurut Habermas dalam Parson (2008:113) mengatakan bahwa “dalam demokrasi, seseorang bisa mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu fungsi dari opini publik”. Opini publik dalam pembuatan kebijakan dapat dilaksanakan dengan adanya partisipasi dari masyarakat. Seperti dijelaskan diatas, bahwa masyarakat atau pedagang tidak dilibatkan, maka sikap keras menentang relokasi dilakukan pedagang. Terlebih mengenai kondisi yang tidak layak, membuat para pedagang tidak mau menempati pasar baru tersebut.

Pendapat lain mengenai kebijakan yang seharusnya diungkapkan Suharto (2010:60) bahwa “untuk mengatasi masalah-masalah seperti yang diungkapkan diatas, kebijakan yang dibuat seharusnya dapat menunjang peningkatan taraf hidup dan menjamin keadilan sosial”. Tempat relokasi pedagang yang jauh dari pusat kota membuat pedagang mengalami penurunan pendapatan. Sehingga jika dilihat dari pendapat Suharto diatas, kebijakan ini tidak sesuai dengan pendapat mengenai kebijakan yang seharusnya. Selain jarak yang jauh dari pusat kota, jumlahnya juga tidak mencukup jumlah pedagang yang akan di relokasi. Pedagang yang harus direlokasi dan ditambah dengan pedagang dari daerah

sekitar membuat pedagang tidak tertampung di Pasar Tejoagung. Daya tampung Pasar Tejoagung yang hanya mencapai 180 pedagang, tetapi jumlah pedagang yang menempati pasar tersebut mencapai 400 pedagang.¹

Masalah diatas yang perlu dipertanyakan selain bagaimana proses formulasinya karena melihat protes yang dilakukan setelah dilakukan tahap implementasi kebijakan. Formulasi kebijakan yang seharusnya sudah melibatkan masyarakat sehingga protes yang nantinya terjadi tidak besar setelah dilakukan implementasi. Kemudian juga melihat tentang pihak yang diuntungkan dan dirugikan dengan adanya kebijakan tersebut. Disamping lokasi pasar tradisional yang sekarang ini cukup padat sehingga terlihat tidak teratur, juga karena dibangunnya Metro Mega Mall di dekat lokasi pasar tradisional tersebut. Kemudian muncul pertanyaan “apakah rencana relokasi ini hanya akan mengucilkan pedagang tradisional? Apakah rencana relokasi pasar tradisional hanya menguntungkan pihak Metro Mega Mall atau Pemerintah saja?” Pertanyaan mengenai siapa yang diuntungkan dan dirugikan tersebut dapat dilihat dari segi Ekonomi Politik. Menurut pernyataan Staniland (2003: 3) bahwa “pendekatan ekonomi politik didalam analisisnya terdapat pertanyaan-pertanyaan politik esensial seperti siapa yang diuntungkan, siapa yang dirugikan, dan bagaimana”. Dengan menggunakan pendekatan ekonomi politik, diharapkan dalam melihat suatu kebijakan bukan hanya melihat apakah kebijakan tersebut baik bagi masyarakat tetapi lebih jauh lagi mengenai siapa yang diuntungkan dengan adanya kebijakan publik tersebut.

¹ <http://www.lampungpost.com/index.php/ruwa-jurai/23995-penataan-pasar--400-pkl-di-tengah-kota-direlokasi-ke-tejoagung.html> diakses pada 26 Juli 2012

Dari masalah yang timbul dalam implementasi kebijakan seperti yang sudah dipaparkan diatas, peneliti menganggap bahwa terjadi kesalahan yang terdapat dalam tahap perumusan kebijakan, sehingga topik perumusan kebijakan yang dikaji dengan menggunakan pendekatan ekonomi politik menjadi tema yang menarik. Karena dalam perumusan kebijakan, merupakan proses yang penting dari rangkaian proses pembuatan kebijakan. Untuk itulah peneliti mengangkat topik ini untuk menjadi karya tulis dengan judul Analisis Formulasi Kebijakan Publik dengan studi kasus pada relokasi pedagang tradisional ke Pasar Tejoagung Kota Metro.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan masalah diatas, maka rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah proses formulasi kebijakan publik dalam penentuan lokasi relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL)?
2. Siapakah pihak yang diuntungkan dan dirugikan dalam rencana relokasi pedagang tradisional ke Pasar Tejoagung?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Memilih dan menggunakan metode yang tepat dalam proses formulasi kebijakan publik tentang penentuan lokasi relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL).

2. Menganalisis pihak yang diuntungkan dan dirugikan dalam rencana relokasi pedagang tradisional ke Pasar Tejoagung.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, maka kegunaan penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis atau akademis, hasil penelitian ini mampu memperkaya khazanah keilmuan Ilmu Administrasi Negara terutama mengenai proses formulasi kebijakan, *stakeholder* dalam formulasi kebijakan dan peran serta masyarakat dalam mempengaruhi kebijakan relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Metro.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat dijadikan sebagai acuan atau bahan evaluasi bagi Pemerintah Kota Metro terkait dalam formulasi Peraturan Daerah mengenai relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Metro..