

KEBIJAKAN KEMITRAAN ANTARA PEMERINTAH DAN SWASTA DALAM PENGELOLAAN PASAR SUKARAMAI KOTA PEKANBARU

M.Y. Tiyas Tinov

Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Riau

Abstrak

Studi ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan kemitraan antara pemerintah dan swasta dalam pengelolaan Pasar Sukaramai Kota Pekanbaru. Kegunaan tersebut bertitik tolak dari kondisi empirik Pasar Sukaramai yang terkesan tidak teratur dan tidak bersahabat untuk publik terutama anak-anak, selain itu stagnasi pendapatan daerah dari sektor retribusi pasar sejak tahun 2008 juga menjadi persoalan krusial yang hendak diketahui dan dianalisa dalam studi ini. Oleh sebab itu, kebijakan kemitraan yang dibangun antara Pemerintah Kota Pekanbaru dan swasta dalam pengelolaan Pasar Sukaramai menjadi salah satu titik persoalan yang hendak diangkat dalam studi ini. Konstruksi model kemitraan antara pemerintah dan swasta diharapkan menjadi output studi ini yang akan diformulasikan dalam model yang dapat memberikan kontribusi nyata kepada masyarakat dan pemerintah serta swasta.

Keyword; Kebijakan, Kemitraan dan Barang Pemerintah (Public Goods)

PENDAHULUAN

Ketergantungan daerah terhadap pusat dalam paradigma lama yang disemangati oleh politik sentralisasi pada dasarnya tidak terlepas dari mekanisme pengelolaan penerimaan pendapatan yang dilakukan pemerintah pusat dan kebijakan alokasi dana pembangunan yang berasal dari pusat. Besarnya proporsi dana pembangunan yang dikucurkan oleh pusat menyebabkan lemahnya inisiatif dan upaya untuk mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Konsekuensinya ketika pusat mengalami krisis ekonomi, maka bantuan pembangunan ke daerah mulai dikurangi, sehingga banyak daerah mengalami kesulitan untuk membiayai pembangunan akibat anggaran pemerintah daerah terbatas.

Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia tentunya membawa konsekuensi logis terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan baik dalam skala nasional maupun skala lokal khususnya di Kota Pekanbaru dengan lima masalah krusial yang dihadapi yakni; (1) kemampuan keuangan Pemerintah Kota yang terbatas, (2) sumber daya alam dan sumber daya manusia yang terbatas, (3) permintaan yang tinggi atas jasa pelayanan fasilitas perkotaan, (4) berkurangnya

bantuan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi, dan (5) adanya tuntutan dalam masyarakat untuk melaksanakan *good governance* (kepemerintahan yang baik).

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik menuntut adanya transparansi pengelolaan keuangan dan keterbukaan informasi publik. Penyelenggaraan pemerintahan daerah juga membutuhkan pondasi anggaran yang kuat guna optimalisasi program dan kegiatan pembangunan dalam rangka mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pembiayaan pembangunan tentu tidak datang dari langit, melainkan dicari dan dikelola dari daerah itu sendiri. Geliat intensifikasi dan ekstensifikasi pendapatan daerah diwujudkan dalam berbagai bentuk mulai dari pajak, retribusi, hibah, penyertaan modal dan lain sebagainya. Merujuk pada hal itu, maka Pemerintah Kota Pekanbaru sebagai daerah otonom juga berupaya meningkatkan pendapatan daerah melalui berbagai cara tadi. Salah satu sumber pendapatan daerah Kota Pekanbaru yang cukup potensial adalah retribusi pasar. Retribusi pasar menjadi salah satu sumber pendapatan daerah yang jelas dan dapat diprediksi. Pertumbuhan ekonomi Kota Pekanbaru seharusnya sejalan dengan peningkatan pendapatan dari retribusi pasar ini, sebab dalam beberapa tahun terakhir tumbuh beragam pasar mulai dari pasar wisata, pasar tradisional-modern, pasar kaget dan lain sebagainya.

Salah satu pasar yang memberikan nilai lebih bagi pendapatan Kota Pekanbaru sejak dahulu adalah Pasar Sukaramai. Pasar Sukaramai menjadi destinasi belanja warga kota maupun pendatang dari luar kota, sehingga diperkirakan transaksi jual beli barang dan jasa di Pasar Sukaramai mencapai nominal 2-3 miliar per hari. Selain itu, pengelolaan Pasar Sukaramai yang menggandeng pihak swasta juga diperkirakan meningkatkan pendapatan dari setoran pajak dan retribusi perizinan. Akan tetapi kontribusi retribusi Pasar Sukaramai terhadap PAD Kota Pekanbaru pada beberapa tahun terakhir mengalami penurunan seperti ditunjukkan dalam Tabel .1

Tabel .1: Kontribusi Retribusi Pasar Terhadap PAD Kota Pekanbaru

Tahun Anggaran	Retribusi Pasar (Rp)	Kontribusi (%)
2008/2009	1.640.611.423,15	1,87
2009/2010	1.676.427.719,44	1.12
2010/2011	1.620.539.661,40	1.52
2011/2012	1.690.440.539,15	1.82
2011/2012	1.605.871.600,75	1.32
2012/2013	1.691.201.385,00	1.24

Rata-rata	1.38
-----------	------

Sumber : Bagian Keuangan Kota Pekanbaru.

Tabel di atas, menunjukkan bahwa kontribusi retribusi Pasar Sukaramai terhadap PAD belum signifikan dibandingkan potensinya sebagai sumber pendapatan daerah yang diharapkan mampu meningkatkan PAD. Sejak tahun anggaran 2008/2009 – 2012/2013 prosentase realisasi sumbangan retribusi pasar terhadap PAD tidak mengalami peningkatan (stagnan). Dari 1,87% pada tahun 2008/2009 menjadi 1,24% pada tahun anggaran 2012/2013. Dengan demikian secara keseluruhan rata-rata kontribusi pasar terhadap PAD hanya sebesar 1,38%. Situasi problematis ini sebenarnya berbanding terbalik dengan perkembangan pasar yang sangat signifikan di Kota Pekanbaru. Intensifikasi melalui peningkatan tarif dan tingginya penetapan target retribusi tidak dapat dipertahankan lagi karena terkesan memberatkan pedagang dan masyarakat juga diperparah oleh kondisi fisik pasar yang kurang representatif sebagai salah satu infrastruktur di perkotaan. Oleh karenanya, upaya ekstensifikasi perlu diakselerasikan dengan melaksanakan profesionalisme pengelolaan pasar.

Menyadari kemampuan keuangan daerah untuk melaksanakan pembangunan peremajaan atau penataan kembali pasar pusat perbelanjaan/pasar kota tidak memungkinkan, maka dilakukan kerja sama (kemitraan) dengan pihak swasta dan itu telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dalam mengelola Pasar Sukaramai. Akan tetapi ekspektasi tinggi masyarakat terhadap pemerintah dan swasta yang mengelola Pasar Sukaramai berbanding terbalik dengan pelayanan dan penyediaan sarana dan prasarana yang ada.

Menyadari hal itu, sebagai upaya mendukung penyelenggaraan kemitraan pemerintah kota dan swasta di Pekanbaru, kajian ini dilakukan untuk mendalami lebih dalam dengan mengajukan penulisan yang berjudul “**Kebijakan Kemitraan Antara Pemerintah dan Swasta Dalam Pengelolaan Pasar Sukaramai Kota Pekanbaru**”.

TELAAH PUSTAKA

A. Pengertian Kebijakan Privatisasi

Menurut Cowan (1990 : 6) *privatization may be defined as the transfer of a function, activity, or organization from the public to the private sector*. Di sini Cowan lebih menekankan privatisasi sebagai pergeseran fungsi, kegiatan, organisasi sektor publik ke sektor swasta, dan tidak secara jelas menyebutkan perlunya kompetisi.

Berbeda dengan definisi tersebut, Dwiyanto, dalam materi kuliah “Prinsip Administrasi Publik” mengatakan, privatisasi merupakan pergeseran dari mekanisme publik menjadi mekanisme pasar sehingga melahirkan kompetisi dalam pelayanan publik. Tujuan kompetisi adalah terciptanya persaingan yang sehat (win-win) antara para pelaku di pasar sehingga tersedia komoditas (barang dan jasa) berkualitas baik

serta harga terjangkau oleh masyarakat. Dengan kompetisi, masyarakat akan diuntungkan karena tersedia alternatif-alternatif yang harus dipilih.

Lebih lanjut dijelaskan, privatisasi bukan satu-satunya penyelesaian (*panacea*), namun privatisasi mempunyai masalah tersendiri. Sebagian masalah timbul dari konsep dasar, dan sebagian masalah muncul karena sulit memenuhi syarat yang dibutuhkan untuk keberhasilan privatisasi, dan masalah lain muncul selama implementasi. Permasalahan konsep diketahui dari perbedaan persepsi terhadap kata privatisasi yang muncul ditengah masyarakat. Sebagian kalangan memandang privatisasi merupakan ancaman bagi pemerintah karena dapat mengurangi eksistensi pemerintah, meningkatnya peran swasta serta menghilangkan barang publik menjadi barang swasta sehingga harga barang semakin tinggi ketika diproduksi oleh sektor swasta. Kalangan lain mengatakan privatisasi adalah untuk menghindari adanya monopoli maka diperlukan daya saing tinggi (kompetisi) agar harga barang menjadi lebih murah dan berkualitas sekaligus mengantisipasi persaingan di pasar bebas. Selain itu, kesulitan persyaratan menyangkut adanya prinsip saling menguntungkan (*win-win solutions*). Sedangkan masalah selama implementasi adalah motivasi sebagian pendukung atau kurangnya dukungan masyarakat dalam pelaksanaannya.

Menurut Putra dkk (2001 : 93), ada berbagai alasan perlunya dilakukan privatisasi : **Pertama**, alasan yang bersifat praktis, yaitu bagaimana biaya dapat dikurangi, proyek jangka pendek dapat dioptimalkan secara ekonomis, pelayanan dapat disediakan lebih hemat, sumber-sumber yang terbatas dapat diganti dan beberapa kegiatan pemerintah dapat ditingkatkan. **Kedua**, alasan yang bersifat ideologis, yaitu karena suatu realitas politik, pegawai-pegawai pemerintah biasanya kurang efisien dan kurang ekonomis, sifat monopoli, tidak ada kemauan untuk bekerja dengan baik, ukuran pemerintah yang lebih kecil adalah yang lebih baik, pemerintah seharusnya hanya menyediakan pelayanan yang tidak bisa dilakukan swasta, mengurangi pajak, serta meningkatkan kegiatan ekonomis.

Lebih dari itu, Savas (1987), menambahkan dua alasan perlunya privatisasi. **Pertama**, alasan komersial, bahwa pengeluaran pemerintah adalah salah satu bagian terbesar dari ekonomi. Karenanya, pemerintah harus secara langsung menyatakan kepemilikan perusahaan dan aset yang dapat digunakan pada sektor khusus (swasta). **Kedua**, alasan populis, bahwa masyarakat mempunyai pilihan dalam pelayanan publik. Mereka diberi kebebasan mencari dan menentukan kebutuhan, mempererat persaudaraan dalam keluarga, tetangga, dan etnis tertentu, serta penyederhanaan birokrasi.

Meskipun alasan dilakukan privatisasi adalah untuk meningkatkan efisiensi sektor publik, tetapi beberapa pakar menyatakan bahwa sering kali privatisasi bahkan justru meningkatkan biaya publik. Permasalahan ini sekaligus menghambat keberhasilan pelaksanaan privatisasi. Oleh karena itu, Savas (1987 : 286) mensinyalir beberapa hambatan terhadap privatisasi yaitu penolakan oleh pegawai negeri,

birokrasi dan politik adalah sebuah norma dan harus diatasi. Di samping itu, ada masalah kebijakan mengenai penjualan, penentuan harga, dan distribusi jatah ketika memprivatisasikan perusahaan-perusahaan milik negara.

Selanjutnya dengan jelas dikemukakan Dwiyanto (1996 : 19-20) bahwa keberhasilan upaya pengembangan kemitraan pemerintah dan swasta dalam pelayanan publik ditentukan oleh banyak faktor, yakni: (1) kemitraan yang menekankan pada *coproduction* dan *coprovision* hanya akan bisa berjalan efektif kalau diikuti oleh perubahan sikap dan orientasi pejabat birokrasi pemerintah; (2) pemerintah perlu terus mengembangkan dan memberikan fasilitas untuk pengembangan sektor swasta; (3) pemerintah perlu mengurangi keterlibatannya dalam kegiatan operasional pelayanan publik kalau sektor swasta-organisasi voluntir dan perusahaan bisnis sudah bisa melakukannya; (4) pengalihan peran pemerintah kepada swasta hendaknya dilakukan secara transparan dan terbuka; dan (5) pemberian kekuasaan yang besar kepada sektor swasta perlu diikuti oleh perbaikan efektivitas kontrol birokratik dan politik.

Dalam Modul II, P embekalan Teknis Manajemen Strategik dan Teknik Penganggaran/Keuangan (2000 : 16-17) dijelaskan bahwa syarat dasar bagi kemitraan adalah adanya prinsip saling menguntungkan (*win-win solutions atau positive sum game*). Konsep kemitraan antara pemerintah daerah dengan pihak swasta dikenal juga sebagai kebijakan privatisasi/swastanisasi.

Sedangkan kemitraan menurut Ramelen (1997 : 26) adalah pemberian sebagian kewenangan pemerintah kepada pihak swasta untuk melaksanakan sebagian atau seluruh kegiatan pembangunan dan/atau pengoperasian infrastruktur. Bidang pelayanan publik yang umum dikelola dengan prinsip kemitraan ini adalah pembangunan proyek infrastruktur, yang mencakup pembangunan proyek-proyek di bidang energi, jalan raya, pengelolaan sampah, air minum, fasilitas pasar, dan kegiatan infrastruktur lainnya. Di Indonesia pola kemitraan yang paling sering dikembangkan adalah *Concession* atau Konsesi. Konsesi menurut Barton (Nurmandi, 1999 : 209) didefinisikan sebagai suatu persetujuan antara pemerintah dengan pihak swasta, di mana pemerintah memberikan suatu aset (berupa tanah atau jenis lain) kepadanya dalam suatu periode tertentu sesuai dengan masa kontrak dan mengembalikan kepada pemerintah setelah masa kontraknya selesai. Konsesi ini pada prakteknya mempunyai beberapa jenis, yaitu BOT, BOOT dan BOO.

Menurut Nurmandi (1999 : 210), *Build, Operate, and Transfer (BOT)* adalah suatu bentuk konsesi di mana pihak swasta membiayai dan membangun sebuah fasilitas, mengoperasionalkannya dan memeliharanya. Kemudian, proyek dioperasikan oleh pihak swasta selama jangka waktu tertentu dan mengalihkannya kembali kepada pemerintah setelah masa kontraknya habis.

Dalam praktik kemitraan, bagaimanapun bentuk yang dipilih sudah tentu memiliki konsekuensi logis terhadap kedua pihak, begitu pula terhadap kerjasama BOT seperti terlihat dalam Tabel 2 berikut ini :

Tabel 2. Keuntungan dan Kerugian Bentuk Kerjasama BOT

KEUNTUNGAN	
PEMILIK (PEMDA)	PENGEMBANG (SWASTA)
1. Dapat memiliki sutau properties (fasilitas) tanpa mengeluarkan dana selain aset yang telah dimiliki (tanah)	1. Dapat menekan biaya investasi untuk membangun fasilitas (proyek) karena lahan tersedia
2. Selama masa pengelolaan memperoleh penerimaan (royalty) tanpa menanggung resiko	2. Dapat menambah keuntungan bila pengembalian investasi dana dapat dipercepat
3. Kemungkinan dapat mengagunkan tanah untuk usaha lain.	3. Kemungkinan masa pengelolaan lebih panjang dari semestinya yang diminta tanpa diketahui owner.
KERUGIAN	
PEMILIK (PEMDA)	PENGEMBANG (SWASTA)
1. Nilai fasilitas yang sudah dibangun setelah berakhir masa pengelolaan sudah sangat rendah (aus, ketinggalan jaman)	1. Perlu modal dasar yang cukup besar
2. Sehubungan dengan perkembangan kota, lokasi fasilitas menjadi kurang menarik bagi calon penyewa.	2. Resikonya cukup tinggi karena masa pengelolaan cukup lama (pendapatan menurun).

Sumber: Modul II, Pembekalan Teknis Mgn Stratejik, Teknis Penganggaran/Keuangan, 2000

Pola kemitraan yang dilaksanakan dalam pengelolaan pasar pusat sukaramai adalah sebagai berikut :

1. Bangun-operasikan-serahkan (*Build, Operate, and Transfer* atau BOT);
2. Sertifikat HGB atas nama swasta di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) pemerintah kota selama 25 tahun dengan luas $\pm 36.446 \text{ m}^2$, bangunan pasar pusat dan pasar sukaramai serta bangunan pertokoan lama;
3. Bangunan milik investor disewakan kepada target group selama 25 tahun.

B. Pengertian Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut (Wibawa dkk, 1994 : 15). Di dalam “cara” terkandung beberapa komponen kebijakan yang lain, yakni siapa implementatornya, jumlah dan sumber dana, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dan sistem manajemen dilaksanakan, serta kinerja kebijakan

diukur. Di dalam cara inilah komponen tujuan yang luas dan sasaran yang spesifik diperjelas kemudian diinterpretasikan. Cara ini biasa disebut implementasi. Meter dan Horn (1975 : 6) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh publik maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Definisi ini menyiratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan kedalam kegiatan operasional, serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan oleh keputusan kebijakan.

Pandangan lain mengenai implementasi kebijakan dikemukakan oleh William dan Elmore sebagaimana dikutip Sunggono (1994 : 139), didefinisikan sebagai “keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan”. Sementara Mazmanian dan Sabatier (Wibawa dkk, 1986 : 21) menjelaskan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang sebenarnya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa. Sedangkan Wibawa (1992 : 5), menyatakan bahwa “implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dari suatu kebijakan atau program”.

Pandangan tersebut di atas menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri target group, melainkan menyangkut lingkaran kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawa konsekuensi logis terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun dampak yang tidak diharapkan (*spillover/negatif effects*).

C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja Kebijakan Kemitraan Pengelolaan Pasar Sukaramai

Untuk menilai keberhasilan (kinerja) implementasi kebijakan ini tidak terlepas dari tujuan kebijakan privatisasi melalui kemitraan yang telah dirumuskan sebelumnya. Tujuan kebijakan privatisasi melalui kemitraan yang menjadi fokus penelitian ini adalah untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah dan pendapatan daerah serta meningkatkan nilai ekonomis lahan dan keindahan lingkungan, kuantitas fisik dan kualitas fungsi kegiatan perbelanjaan yang telah ada.

Selanjutnya, keberhasilan (kinerja) implementasi kebijakan ini dapat dilihat dari kinerja keuangan dan pelayanan publik. Kinerja keuangan dilihat dari perolehan keuntungan yang didapatkan oleh pemerintah kota setiap tahun, sedangkan kinerja pelayanan publik dilihat dari peningkatan kualitas pelayanan di pasar, banyaknya

jumlah jenis unit yang terjual, ketertiban dan keamanan pedagang, kebersihan lingkungan pasar, serta ketidakpuasan dan keluhan para pengguna jasa pasar baik pedagang maupun pembeli.

Selain itu, keberhasilan kebijakan privatisasi melalui kemitraan pemerintah kota dan swasta setidaknya memperhatikan beberapa faktor penting antara lain : (1) adanya kebutuhan atau permintaan yang tinggi atas jasa pembangunan peremajaan pasar dari pelayanan publik yang akan dimitrakan; (2) proyek yang dilaksanakan tersebut merupakan kegiatan strategis kedudukannya dalam kerangka pembangunan pelayanan publik secara komprehensif dan juga terkait dalam pencapaian sasaran pembangunan secara sektoral; dan (3) hasil pelaksanaan pembangunan peremajaan pasar dapat bermanfaat dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat apabila proses pengelolannya dilaksanakan melalui proses kompetisi (Modul II, Pembekalan Teknis Manajemen Strategik dan Teknis Penganggaran/Keuangan, 2000 : 17-18).

Menurut Hogwood dan Gunn (Wahab, 1997 : 71-81), untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan, antara lain: (1) kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksana; (2) tersedia waktu dan sumber daya; (3) keterpaduan sumber daya yang diperlukan; (4) implementasi didasarkan pada hubungan kausalitas yang handal; (5) hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubung; (6) hubungan ketergantungan harus dapat diminimalkan; (7) kesamaan persepsi dan kesepakatan terhadap tujuan; (8) tugas-tugas diperinci dan diurutkan secara sistematis; (9) komunikasi dan koordinasi yang baik; (10) Pihak-pihak yang berwenang dapat menuntut kepatuhan pihak lain.

Sementara Mazmanian dan Sabatier, mengatakan bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada proses implementasi. Variabel-variabel dimaksud diklasifikasikan menjadi 3 kategori besar, yaitu: (1) mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan; (2) kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi; dan (3) pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

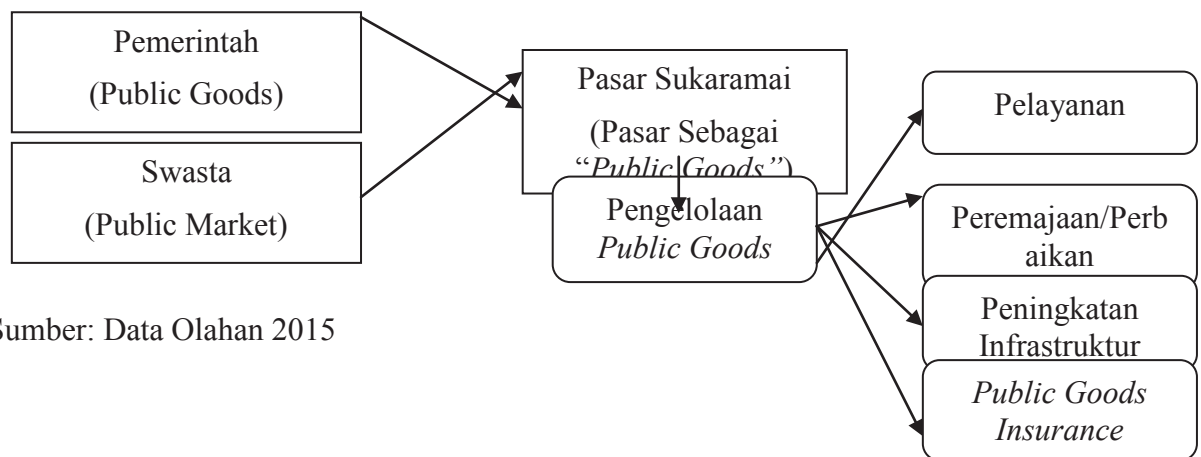
Pendapat di atas menjelaskan bahwa untuk dapat meng-implementasikan kebijakan atau program secara sempurna tidaklah sesederhana yang dibayangkan, akan tetapi masih dihadapkan pada berbagai kesukaran-kesukaran seperti kesukaran teknis, perilaku kelompok sasaran, kejelasan alokasi sumber daya, koordinasi, kondisi ekonomi, politik dan sosial. Kesukaran tersebut sekaligus merupakan penghambat yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Akibatnya program tidak terlaksana atau mungkin gagal.

Dengan demikian, sesuai permasalahan yang terjadi di lokasi penelitian, maka disimpulkan bahwa faktor yang paling dominan mempengaruhi kelancaran kebijakan

privatisasi melalui kemitraan adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Savas, Hogwood dan Gunn, Dwiyanto seperti tersebut di atas, antara lain : (1) Penentuan Harga Jual Bangunan Pasar; (2) Persepsi Terhadap Tujuan Bersama; dan (3) Sikap dan orientasi pejabat birokrasi, yang dalam hal ini diartikan sebagai konsistensi Project Management Unit (PMU) karena selaku Badan Khusus, sebagian besar personilnya adalah pegawai negeri.

Secara skematis model analisis yang akan dilakukan dalam mengkaji pola kemitraan antara pemerintah dan swasta dalam pengelolaan pasar Sukaramai Kota Pekanbaru dapat dilihat dalam bagan alur penelitian sebagai berikut.

Gambar I.
Bagan Alur Penelitian



Sumber: Data Olahan 2015

METODE PENELITIAN.

A. Tipologi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian studi kasus, yaitu penelitian dengan pendekatan kasus yang berusaha memotret profil dan realitas (fenomena) dalam hal ini menentukan faktor utama soal kebijakan kemitraan antara Pemerintah Kota Pekanbaru dan swasta dalam pengelolaan Pasar Sukaramai. Selain itu dilakukan juga analisa data sekunder dengan menggunakan metode deskriptif dan normatif untuk tujuan. Penelitian ini juga menggunakan telaah data sekunder yang berkaitan dengan variabel lain yang akan diungkap. Hal ini akan sangat berguna sebagai perbandingan dan pendukung hasil penelitian.

B. Pengumpulan Data

- Wawancara . Akan dilakukan wawancara dengan Pejabat Pemerintah Kota Pekanbaru khususnya Dinas Pasar, pedagang, serta pengelola Pasar Sukaramai.

- Dokumentasi, akan dilakukan upaya mendapatkan informasi, data dari dokumen-dokumen yang terdapat di Pemerintah Kota Pekanbaru

C. Tahapan dan Metode untuk pencapaian tujuan penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tiga tahap bahasan yaitu:

Pertama, mendeskripsikan implementasi kebijakan kemitraan pemerintah kota dan swasta dalam pengelolaan Pasar Sukaramai Pekanbaru.

Kedua, menganalisis kebijakan kemitraan pemerintah kota dan swasta dalam pengelolaan Pasar Sukaramai Pekanbaru.

Ketiga, menemukan dan atau menyusun model kemitraan pemerintah kota dan swasta dalam pengelolaan Pasar Sukaramai Pekanbaru

Bahasan Pertama.

Pada tahap ini penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan kemitraan pemerintah kota dan swasta dalam pengelolaan Pasar Sukaramai Pekanbaru yaitu pelaksanaan kebijakan kemitraan dalam kurun waktu 2010-2014.

- a. Penelitian tahap pertama ini dilakukan pada bulan Agustus 2015 sampai bulan Oktober 2015. Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Pasar Kota Pekanbaru dan Pasar Sukaramai Kota Pekanbaru.
- b. Objek penelitian ini Pemerintah, pihak swasta, dan masyarakat. Objek penelitian ini ditentukan secara *purposive* menurut pemahaman dan pengetahuan terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini.
- c. Data dan metode pengumpulan data,
Untuk mendeskripsikan kebijakan kemitraan pemerintah kota dan swasta dalam pengelolaan Pasar Sukaramai Pekanbaru:
 - Jumlah pedagang, jumlah kios, jenis dagangan dan infrastruktur pasar.
 - Jumlah pendapatan daerah.
 - Asumsi jual beli

Bahasan Kedua.

Pada tahap kedua ini penelitian bertujuan untuk menganalisis kebijakan kemitraan pemerintah kota dan swasta dalam pengelolaan Pasar Sukaramai Pekanbaru. Data yang dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder. Data sekunder diperoleh dari berbagai sumber (baik institusi pemerintah, swasta maupun pemberitaan di media massa). Data primer didapat melalui wawancara mendalam dengan informan penelitian yaitu dengan masyarakat dan pemerintah.

Bahasan Ketiga.

Penelitian tahap ketiga ini khusus untuk menjawab tujuan yang ketiga yaitu Menemukan dan atau menyusun model kemitraan pemerintah kota dan swasta dalam pengelolaan Pasar Sukaramai Pekanbaru

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Umum Kota Pekanbaru

Kota Pekanbaru yang merupakan ibukota Propinsi Riau ini memiliki Luas Wilayah 632,26 Km² dan berdasarkan letak geografisnya, Kota Pekanbaru berada pada posisi 101° 14' - 101° 34' Bujur Timur dan 0° 25' - 0° 45' Lintang Utara dengan ketinggian sekitar 5 - 11 Meter dari permukaan laut. Kota ini termasuk beriklim tropis dengan suhu udara maksimum berkisar antara 34.1 °C hingga 35.6 °C, dan suhu minimum antara 20.2 °C hingga 23.0 °C. Daerah kota Pekanbaru yang memiliki ketinggian antara 1 sampai 20 meter dengan curah hujan dalam klasifikasi sedang, yaitu antara 100 - 200 per bulan.

Secara geomorfologis, Kota Pekanbaru keadaannya relatif merupakan daerah yang datar dengan struktur tanah pada umumnya terdiri dari jenis alluvial bercampur pasir, pada beberapa bagian disebelah utara dan barat terdiri dari jenis tanah organosol dan gambut yang merupakan rawa-rawa bersifat asam, sangat krosif untuk besi.

Sebelum tahun 1960 Pekanbaru hanyalah kota dengan luas 16 km² yang kemudian bertambah menjadi 62.96 km² dengan 2 ke camatan yaitu kecamatan Senapelan dan kecamatan Limapuluh. Selanjutnya tahun 1965 menjadi 6 kecamatan, tahun 1987 menjadi 8 kecamatan dengan luas wilayah administrasi bertambah menjadi 446,50 km² dan setelah pematokan ulang menjadi luas sekarang ini. Kemudian pada tahun 2003 jumlah kecamatan dimekarkan menjadi 12 kecamatan. Secara geografis Kota Pekanbaru berbatasan dengan:

- Sebelah Utara : Kabupaten Kampar dan Kabupaten Siak
- Sebelah Selatan : Kabupaten Kampar dan Kabupaten Pelalawan
- Sebelah Barat : Kabupaten Kampar
- Sebelah Timur : Kabupaten Siak dan Kabupaten Pelalawan

B. Keadaan Penduduk

Penduduk yang menempati wilayah Kota Pekanbaru sebenarnya bukan hanya terbatas pada mereka yang berasal dari wilayah Pekanbaru saja. Lebih dari itu, beragam latar belakang dan corak penduduk telah menempati kawasan Kota Pekanbaru. Berikut penulis kemukakan tentang jumlah penduduk Kecamatan di Kota Pekanbaru.

Tabel 3. Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin di Kota Pekanbaru

No	Kecamatan	Penduduk (Jiwa)		
		Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1.	Tampan	91.122	88.348	179.470
2.	Payung Sekaki	46.442	44.459	90.991
3.	Bukit Raya	48.884	48.210	97.094
4.	Marpoyan Damai	65.554	64.690	130.244
5.	Tenayan Raya	65.887	64.349	130.236
6.	Lima Puluh	21.984	19.987	41.971
7.	Sail	11.381	10.415	21.796
8.	Pekanbaru Kota	13.267	12.497	25.764
9.	Sukajadi	25.079	22.712	47.791
10.	Senapelan	19.435	17.569	37.004
11.	Rumbai	33.848	34.067	67.915
12.	Rumbai Pesisir	34.268	33.395	67.663
Jumlah		477.151	460.788	937.939

Sumber : BPS Kota Pekanbaru, 2012

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa jumlah penduduk Kota Pekanbaru berjumlah 937.939 jiwa. Dimana Kecamatan Tampan merupakan jumlah penduduk terbanyak yang berjumlah 179.470 jiwa dan Kecamatan Sail merupakan jumlah penduduk paling sedikit yang berjumlah 21.796 jiwa.

C. Kebijakan Pembangunan Sektor Pasar (Sukaramai)

Menyadari sektor perdagangan sangat dominan, maka pasar sebagai tempat transaksi jual beli harus dimanajementi secara profesional baik dari segi pengelolaan keuangan maupun fisik (mengedepankan unsur keamanan, ketertiban, dan kebersihan). Hal ini diperlukan karena pasar tidak saja berfungsi sebagai wadah bertemunya penjual dan pembeli, tetapi juga salah satu indikator penting yang menunjukkan kemajuan suatu daerah (Prayitno : 1985).

Namun demikian, sangat disesalkan di mana pasar Pusat Sukaramai milik pemerintah kota sesuai pengamatan terdahulu tidak dikelola sebagaimana mestinya. Misalnya, keadaan di lantai II terlihat kotor karena kurang seriusnya aparat pengelola pasar (UPTD) dalam menangani masalah kebersihan, keamanan dan ketertiban sehingga pedagang mencari lokasi lain yang layak berjualan dan mudah dijangkau oleh pembeli. Karenanya, tidak heran bila distribusi pedagang berjualan di lokasi pasar tidak merata dalam arti mereka banyak terkonsentrasi di lantai I (satu), sementara kapasitasnya sangat terbatas akhirnya pasar menjadi bertambah sempit dan situasi inilah m enyebabkan sebagian pedagang melakukan transaksi jual beli di

koridor toko kemudian ditambah dengan banyaknya PKL (pedagang kaki lima) berjualan di badan jalan sehingga pasar menjadi tidak representatif untuk dapat dikatakan sebagai sebuah pasar kota apalagi dijadikan ukuran keberhasilan daerah.

Persoalan di atas membawa konsekuensi terhadap besaran penarikan iuran retribusi yang ditetapkan karena pedagang tidak mau membayar dengan alasan mereka berjualan bukan dalam ruangan melainkan di luar ruangan pasar. Sementara itu petugas pungut tidak bisa bersikap tegas di samping alasan tersebut juga dipengaruhi oleh situasi lain yang menyebabkan pemungut tidak konsisten melaksanakan tugas akhirnya target penerimaan retribusi pertahun tidak tercapai.

Di samping masalah pasar yang dideskripsikan di atas, pemerintah kota tampaknya akan dihadapi oleh persoalan lain seperti banyaknya jumlah pasar modren yang akan menggeser kelangsungan usaha pedagang kecil. Jumlah pasar tersebut sampai saat ini terus mengalami peningkatan yang cukup besar khususnya pasar modren telah mendominasi aktivitas perekonomian di kota Pekanbaru yang apabila tidak diantisipasi perkembangannya akan semakin bertambah dan mengancam keberadaan pedagang kecil.

D. Peran Pasar Dalam Perekonomian Rakyat.

Seperti dijelaskan di atas bahwa pasar sebagai sarana transaksi perdagangan akan dapat mendorong perkembangan perekonomian rakyat apabila pemerintah melakukan perbaikan manajemen pengelolaan pasar maupun menciptakan iklim yang kondusif bagi pedagang. Upaya perbaikan tidak hanya membangun infrastruktur pasar semata melainkan bagaimana memberi akses bagi pedagang kecil untuk dapat mendominasi aktivitas ekonomi sesuai dengan peran pasar dalam perekonomian rakyat.

Dalam kerangka itu, pemerintah kota perlu mengeluarkan kebijakan perekonomian seperti dikemukakan oleh Sumodiningrat (66 : 1999) bahwa kebijakan yang perlu dikembangkan adalah yang bertujuan melindungi, memihak, dan menumbuhkembangkan kegiatan ekonomi rakyat. Dengan kebijakan tersebut, maka kecenderungan golongan ekonomi besar menggeser aktivitas golongan ekonomi menengah ke bawah sebagaimana menggejala belakangan ini dapat diminimalkan. Fenomena marginalisasi tidak diantisipasi oleh pemerintah kota akan menimbulkan dampak yang cukup serius terhadap kelangsungan pembangunan ekonomi di perkotaan sehingga memunculkan kemiskinan baru yang pada gilirannya menimbulkan gejolak sosial ditengah masyarakat. Untuk itu, sejalan dengan peran pasar di atas pemerintah kota harus dapat menjamin kelangsungan usaha dan mendorong pedagang kecil ke arah peningkatan kegiatan perekonomian yang diikuti oleh peningkatan kesejahteraan penduduk pada umumnya. Apabila taraf hidup masyarakat membaik jelas akan memberikan kontribusi bagi peningkatan PAD

sekaligus menopang pembangunan daerah. Tentunya usaha tersebut dibarengi pula dengan pembenahan manajemen pengelolaan pasar.

E. Masalah-Masalah Pasar

Dalam pengelolaan pasar tidak jarang pemerintah kota dihadapkan dengan berbagai permasalahan krusial seperti penarikan iuran retribusi, pengaturan pedagang pasar, dan persoalan pedagang kaki lima. Permasalahan ini muncul karena pasar tidak hanya berfungsi ekonomi tetapi juga terkait masalah sosial lainnya. Situasi ini membawa pengaruh terhadap manajemen pengelolaan pasar yang senantiasa memperhatikan kondisi fisik bangunan maupun dampak lingkungan.

E.1. Kondisi Fisik

Kondisi fisik pasar Pusat dan Sukaramai dilihat dari hasil opname pasar yang dilakukan oleh petugas teknis (Dinas PU) ternyata masih layak dioperasikan karena memang pembangunannya belum begitu lama yakni sejak tahun 1981. Ini berarti sampai tahun 2014 usia bangunan sudah mencapai 33 tahun. Bila dikaitkan dengan hasil opname pasar sisa usia bangunan diperkirakan lebih kurang 10 (sepuluh) tahun lagi terlebih jika fisiknya dirawat dengan baik. Namun demikian, jika sebelumnya pasar terlihat belum representatif penyebabnya bukan pada kondisi fisik melainkan kurangnya pemeliharaan yang dilakukan diperparah oleh minimnya biaya operasional pasar. Mengacu pada hasil opname di atas, kondisi fisik bangunan waktu itu tidak dapat dijadikan alasan bagi pemerintah kota melakukan pembangunan peremajaan pasar.

E.2. Dampak Lingkungan

Kebijakan pemerintah di bidang pembangunan pada dasarnya menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup, baik dampak positif maupun dampak negatif. Dampak lingkungan tidak hanya mengenai lokasi kebijakan semata melainkan menyangkut persoalan ekonomi, politik dan sosial. Karena itu, pada tahap perumusan kebijakan perlu dilakukan analisis tentang dampak. Tujuan analisis setidaknya untuk mengidentifikasi siapa saja yang terkena dampak dari sebuah kebijakan baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan. Dalam kaitannya dengan kebijakan ini sesungguhnya pengaruh yang diharapkan adalah memberikan perubahan atau perbaikan yang signifikan terhadap ekonomi sosial pedagang sasaran, sedangkan dampak yang tidak diharapkan bisa saja meningkatnya kesejahteraan warga kota pada umumnya minimal tersedia fasilitas pelayanan publik yang dapat memberikan suasana nyaman bagi konsumen pengguna jasa pasar.

Mencermati proses implementasi kebijakan kemitraan sesuai fakta di lapangan tampak bahwa yang benar-benar menikmati kebijakan tersebut bukan pedagang tradisional yang telah menghidupi pasar dan memberikan kontribusi terhadap

penerimaan daerah akan tetapi adalah masyarakat (pedagang) golongan ekonomi menengah ke atas seperti Ramayana Departement Store. Hal ini tidak seharusnya terjadi bilamana pemerintah kota berpihak kepada pedagang ekonomi lemah. Pengaruh ketidakkonsistensian pemerintah dalam pengimplementasian kebijakan itu, cepat atau lambat akan memarginalkan pedagang lama yang secara ekonomi sangat rentan dan belum mampu berkompetisi dengan mereka yang mempunyai akumulasi modal. Contoh, ketidakberdayaan diketahui dari pemanfaatan gedung baru di mana pihak Ramayana diutamakan sedangkan pedagang eksisting dinomorduakan. Padahal sebagian mereka mengharapkan dapat menempati bangunan baru menjelang lebaran mengingat TPS yang digunakan terlalu kecil dan sumpek sehingga jelas mengurangi keinginan konsumen berbelanja. Situasi seperti ini membawa keuntungan bagi pihak Ramayana karena telah menempati dan menjual berbagai komoditi di bangunan baru menjelang lebaran. Namun, disesalkan hal serupa tidak dapat dirasakan oleh eks pedagang.

Jadi, output kebijakan belum membawa dampak positif bagi pedagang lama, terbukti untuk memanfaatkan momen lebaran mereka tidak berdaya apalagi menyaingi pedagang besar yang ternyata unggul dalam memenej maupun modal. Akibatnya, eks pedagang kesulitan meningkatkan perekonomian dan pada gilirannya pertumbuhan ekonomi hanya dirasakan oleh segelintiran orang yang jumlahnya relatif kecil, sementara tidak tumbuh jumlahnya sangat besar sehingga dampak negatifnya dapat mengancam keberlanjutan pembangunan di daerah karena kebijakan pemerintah kota tidak mampu mendorong peningkatan perekonomian rakyat dan dikhawatirkan munculnya kemiskinan baru.

Dalam pola kemitraan syarat dasar yang perlu dipertahankan adalah prinsip saling menguntungkan (*win-win solutions*) antara kedua pihak. Ini berarti dalam setiap perjanjian kerjasama tidak ada salah satu pihak yang merasa dirugikan atau diuntungkan. Prinsip tersebut dikaitkan dengan isi kesepakatan dan perjanjian dalam pasal 4 ayat (3) tentang penyertaan modal pihak kedua termasuk pembayaran berupa pengalihan hutang pihak pertama pada Bank Dagang Negara Cabang Pekanbaru agar dibayar pihak kedua selambat-lambatnya 30 hari kalender setelah surat perjanjian kerjasama disahkan oleh Mendagri, menunjukkan suatu bentuk pemaksaan walaupun keputusan itu diterima oleh pihak swasta. Di pihak lain penerimaan itu bukannya tanpa risiko yang jelas sejak kewajiban dipenuhi oleh swasta, maka konsistensi pemerintah kota dalam mengikuti perkembangan proyek diragukan oleh banyak kalangan dan cenderung berpihak kepada swasta dengan mengabaikan kepentingan pedagang. Aktivitas swasta tidak lagi dimonitor secara objektif dikarenakan lemahnya posisi pemerintah kota yang akhirnya memunculkan berbagai persoalan.

E.3. Disposisi Terhadap Isi Perjanjian

Setuju atau tidak setuju terhadap perjanjian kerjasama yang dilakukan dapat dilihat dari sudut pandang Pemerintah kota, DPRD Kota, Swasta, dan masyarakat (kelompok sasaran dan kelompok bukan sasaran). Berdasarkan penelitian diketahui bahwa hanya pada tingkat pengambil keputusan (Walikota, DPRD), dan pelaksana (pihak swasta) yang setuju terhadap isi perjanjian. Sedangkan pegawai Dinas Pasar mayoritas tidak setuju karena kebijakan kemitraan dengan swasta mengurangi peranan dan fungsi mereka sebagai aparat pemerintah.

Berbeda dengan sikap aparat pengelola pasar, pedagang menolak kebijakan ini didasarkan pada kurang transparannya pemerintah melakukan perjanjian dengan pihak swasta. Ketidaktransparan terlihat dari kesulitan pedagang mendapatkan informasi mengenai hak dan kewajiban pedagang serta pengelola dari pihak swasta.

E.4. Konsistensi Project Managemen Unit (PMU)

Implementasi kebijakan akan tercapai apabila badan yang dibentuk mampu meminimalkan atau membatasi hubungan ketergantungan dengan badan/instansi lain yang tidak berkepentingan terhadap kebijakan atau program. Konsistensi hubungan tidak hanya berlangsung dalam PMU melalui pelaksanaan koordinasi tetapi juga meliputi ketaatan dan kepatuhan terhadap tujuan-tujuan kebijakan, peraturan pelaksana yang dijadikan pedoman atau panduan dalam bertindak sehingga menimbulkan kepatuhan dan kesadaran dari berbagai pihak-pihak baik dalam lingkungan organisasi pelaksana maupun yang berasal dari lingkungan luar organisasi pelaksana.

E.5. Penyimpangan Dari Isi Perjanjian

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa berbagai persoalan muncul ke permukaan ketika kebijakan kemitraan pengelolaan pasar diimplementasikan. Persoalan itu mengemuka disebabkan oleh ketidak-konsistensian partisan (pemerintah kota dan swasta) melaksanakan perjanjian yang disepakati bersama seperti masalah sarana dan prasarana yang hingga saat ini tidak terjadi pembenahan. Walaupun demikian karena kawasan pasar ini adalah destinasi belanja dan tidak ada opsi lain dalam belanja terutama produk tekstil menyebabkan masyarakat tidak memiliki alternatif lain.

KESIMPULAN

Beberapa kesimpulan dapat ditarik dari hasil analisis implementasi kebijakan kemitraan peremajaan pasar Sukaramai, yakni: Implementasi kebijakan pada 2 (dua) tahun pertama setelah ditandatanganinya perjanjian kerjasama tahun 1996 mengalami berbagai resistensi dari masyarakat (pedagang) seperti pengrusakan TPS, gugatan melalui PTUN, dan meningkatnya frekuensi unjuk rasa di gedung DPRD Pekanbaru. Dan tidak efektifnya implementasi kebijakan sebenarnya berkaitan dengan beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yakni: (1)

penentuan harga jual bangunan baru atau kios yang sudah habis masa kontraknya yang tidak mempertimbangkan sistem kompensasi dan insentif yang seimbang yang ditawarkan oleh pihak swasta; (2) perbedaan persepsi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat terhadap tujuan dan sasaran kebijakan yang menyangkut pemahaman dan disposisi atas isi perjanjian; dan (3) konsistensi pemerintah dan swasta dalam mengimplementasikan kebijakan.

DAFTAR BACAAN

- Cowan, L. Gray, 1990, *Privatization in the Developing World*, Praeger Publisher, One Madison Avenue, New York, NY.
- Dwiyanto, Agus, 1996, *Kemitraan Pemerintah – Swasta dan Relevansi Terhadap Reformasi Administrasi Negara*, JKAP Vol. I, Nomor I, Program Magister Administrasi Publik, UGM, Yogyakarta.
- , *Evaluasi Program dan Kebijakan Pemerintah*, Badan Pelatihan Analisis Kebijakan Sosial Angkatan II, tanggal 4-15 Oktober 1994, Yogyakarta.
- Meter, Donald, Van and Carl E. Van Horn, 1975, *“The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework” in Administration and Society*, Beverly Hill, Sage Publication.
- Modul II, 2000, Pembekalan Teknis Manajemen Strategik dan Teknik Penganggaran/Keuangan, *“Strategi Pembiayaan Keuangan Pemerintah Daerah untuk Kesejahteraan Masyarakat”*, Menteri Negara Otonomi Daerah dan PAU – Studi Ekonomi UGM, Yogyakarta.
- Nurmandi, Achmad, 1999, *Manajemen Perkotaan*, Lingkaran Bangsa, Yogyakarta.
- Putra, Fadillah dan Saiful Arif, 2001, *Kapitalisme Birokrasi, Kritik Reinventing Goverment Osborne-Gaebler*, LkiS, Yogyakarta.
- Ramelan, Rahadi, 1997, *Kemitraan Pemerintah-Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*, Koperasi Jasa Profesi LPPN/INDES, Jakarta.
- Savas, Emanuel S, 1987, *Privatization: The Key to Better Government*, Chatam House Publishers, Inc, New Jersey.
- Wibawa, Samodra, Yuyun Purbokusumo dan Agus Pramusinto, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Wahab, Solichin Abdul, 1997, *A nalisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.