



KOLABORASI STAKEHOLDER DALAM *REBUILDING* PASAR BANJARSARI KOTA PEKALONGAN PASCA KEBAKARAN

Muhammad Yusril Ikhza Tasauva^{1*}, Dyah Lituhayu²

¹Universitas Diponegoro, Kampus Peleburan, Semarang
Muhammadyusril436@gmail.com

¹Universitas Diponegoro, Kampus Peleburan, Semarang
lituhayudyah@yahoo.co.id

ABSTRAK

Pasar merupakan sarana yang digunakan oleh masyarakat untuk melakukan aktivitas jual-beli guna mendapat manfaat dari hasil transaksi yang dihasilkan. Pasar Banjarsari adalah salah satu pasar besar di Kota Pekalongan yang memiliki perpaduan antara tradisional dan modern. Namun pada Februari 2018 mengalami musibah kebakaran sehingga, menimbulkan banyak kerugian dari pihak pedagang, pengembang, dan pemerintah daerah. Tujuan dari penelitian ini untuk memberikan analisis kebijakan pasca kebakaran pasar diharapkan mampu mengatasi permasalahan yang terjadi setelah kebakaran, seperti pemberian tempat usaha baru, memberikan bantuan kompensasi, dan pemberian ganti rugi atas kebakaran tersebut. Melalui pendapat Stephen Balogh tentang *collaborative Governance* yang memiliki tiga komponen seperti *system context*, *drivers*, dan dinamika kolaborasi. Penelitian ini menggunakan metode studi pustaka, dengan pengumpulan data, informasi, dengan cara menelaah jurnal penelitian, buku, dan literatur lain sebagai sumber yang dapat dipercaya. Hasil penelitian, terdapat permasalahan keuangan yang menjadi kendala dalam kerjasama karena pemerintah dan pihak pengembang memiliki keterbatasan sumber dana tersebut, ketegasan yang tercermin dalam penyelesaian masalah sengketa perjanjian sewa antara pihak pengembang dan pemerintah belum terlihat karena dalam kurun waktu dua tahun ini belum ada putusan perjanjian. Selain terdapat konflik kepentingan di dalam perjanjian sewa bangunan, terdapat permasalahan hukum yang mengganjal pada saat pembangunan pasar darurat hal ini menunjukkan kapasitas masing-masing pihak.

Kata kunci: Kolaborasi *Stakeholder*, Pembangunan Pasar, pasca kebakaran.

ABSTRACT

The market is a means used by the community to carry out buying and selling activities in order to benefit from the resulting transactions. Banjarsari Market is one of the big markets in Pekalongan City which has a mix of traditional and modern. However, in February 2018 a fire occurred, causing many losses to entrepreneurs, developers and local governments. The aim of this research is to provide a policy analysis after the market fire which is expected to be able to overcome the problems that occurred after the fire, such as providing new business premises, providing forgiveness assistance, and providing compensation for the fire. Through Stephen Balogh's opinion about *Collaborative Governance* which has three components such as *system context*, *drivers*, and *collaboration dynamics*. This research uses a library study method, by collecting data and information, by reviewing research journals, books and other literature as reliable sources. The results of the research show that there are financial problems that become obstacles in cooperation because the government and the developer have limited sources of funds. The firmness that is manifested in resolving the rental agreement problem between the developer and the government has not been seen because in the past two years there has been no decision. Apart from there being a conflict of interest in the building rental agreement, there were legal issues that hampered the construction of the emergency market, this shows the capacity of each party.

Keywords: *Stakeholder Collaboration, Market Development, post fire.*

PENDAHULUAN

Pasar tradisional sebagai bentuk budaya masyarakat yang masih mempercayai aktivitas sosial di mana bukan hanya interaksi antara penjual dan pembeli, namun didalam pasar tersebut tercipta sebuah hubungan hingga bersifat emosional. Pendapat Siti Nurhayati dkk (2018), selain melakukan transaksi



jual-beli artinya terdapat perputaran uang, namun terdapat kebutuhan sosial yang ingin didapat dari pihak lain, yakni penghargaan yang bersifat timbal-balik berlangsung dalam hubungan setara, terjalin ikatan personal emosional (Nurhayati, Rismawati, and Christianto 2018). Budaya ini memang selalu ada dalam setiap sosialisasi yang kita lakukan di pasar, namun lebih tercermin dalam aktivitas jual-beli di pasar tradisional terdapat aspek “kepuasan” dalam bersosialisasi, selain mendapat sebuah komoditas yang diinginkan.

Penelitian yang dilakukan oleh Leksono (2009; dalam Nurhayati, Rismawati, and Christianto 2018) membawa kita memahami tentang arti pasar tradisional pada lapisan masyarakat, sebagai sebuah modus interaksi sosial- budaya bahkan juga mengandung fungsi religiusitas artinya menganggap bahwa hal tersebut sebagai sebuah ibadah tersendiri dalam kehidupannya. Hasil dari interaksi tersebut memiliki kandungan *transaction cost* dan *asymmetric information*, di mana dari waktu belanja yang diperlukan tidaklah sebentar namun terdapat waktu tawar-menawar yang dapat dihitung sebagai biaya waktu transaksi. Pada proses komunikasi disini dapat diketahui kualitas komoditas hingga proses penyesuaian harga maka *asymmetric information* akan menyusut jauh. Proses interaksi sosial yang terjadi keduanya saling mengenal dan akan bisa terjadi keberlanjutan dikemudian harinya.

Pasar Banjarsari merupakan salah satu objek vital perdagangan masyarakat yang telah lama dikenal awalnya sebuah pemukiman etnis China (bong) yang telah mengalami perubahan sejak era pemerintahan Hindia-Belanda pada tahun 1850, awalnya daerah tersebut dialih fungsikan sebagai kawasan pasar malam atau “*tetoonsteling*” yang aktif dari sore hingga malam hari. Kemudian pada tahun 1911 resmi menjadi pasar oleh pemerintah Belanda dengan nama pasar “Sentiling”, mengalami perombakan pada tahun 1970-an. Pada tahun 2003-2005 pasar kembali dilakukan proses pembangunan lagi namun Pemkot tidak memiliki cukup dana hingga ada investor dari kota Semarang, yakni PT. Dian Insan Sarana Cipta (DISC) bergabung dan mengembangkan konsep antara pasar tradisional dan modern, hingga tahun 2023.

Menurut Genah dan Kindangen (2013) bentuk bangunan pasar tradisional yang ideal, yaitu persegi bentuk bangunan dapat memengaruhi kenyamanan pembeli, hal ini sudah sesuai dengan studi tipologi bentuk dan fungsi bahwa persegi empat adalah bentuk cocok untuk bangunan pasar (Nisa, Riskiyanto, and Werdiningsih 2019). Karakter dalam Pasar Banjarsari adalah tradisional-moderen unsur modern akan ditampilkan dalam penataan ruang dagang, bahan material dan fasilitas yang berada dipasar, sedangkan konsep tradisional ini ditampilkan pada memperhatikan interaksi yang baik antara penjual dan pembeli (interaksi terbuka atau langsung). Selama tiga tahun masa pembangunan tersebut, pedagang pasar juga dipindah di jalan Patiunus, dan taman Sorogenen, hingga peresmian pasar tahun 2006.

Kebakaran yang melanda pasar Banjarsari Kota Pekalongan pada Februari 2018 merupakan pukulan bagi pedagang pasar karena hampir sebagian modal jualan mereka terbakar bersama bangunan yang berhasil dipadamkan dalam waktu tiga puluh jam. Bangunan setinggi tiga lantai tersebut terdiri dari kompleks pertokoan, mall, pasar tradisional dan kios pedagang campuran. Sebagai gambaran Pasar Banjarsari merupakan salah satu tempat perdagangan dan menjadi pasar induk di Kota Pekalongan, secara eksistensi pasar merupakan salah satu komponen vital bagi masyarakat kota Pekalongan khususnya para pedagang.

Kawasan pasar yang terdiri dari tiga lantai dan kawasan mall dan bioskop ini terdiri dari 4.028 bangunan dengan perincian 171 bangunan toko, 1.156 bangunan kios, dan 2.701 los pedagang (Bernardi, 2018). Pedagang yang menjadi korban ini setidaknya mencapai lebih dari empat ribu orang, hal ini juga belum termasuk pekerja yang menjadi penjaga toko dan karyawan lainnya. Di lantai satu yang menjadi dasar dari lantai tersebut terdiri dari pedagang tekstil dan garment, setidaknya terdapat 111 toko, 447 los dan 570 kios, selain itu juga beberapa warung makan, toko kelontong dan barang pecah belah, serta toko emas dan perhiasan, sedangkan dilantai dua terdapat 1.761 bangunan yang terdiri dari 48 toko, 439 kios dan 1.274 los. Dilantai tiga terdapat 1.139 bangunan yang terdiri dari 12 toko, 270 kios, dan 857 los. Kawasan pasar tradisional yang terdiri dari berbagai macam penjual sayur, daging,



buah, bumbu, toko kelontong, sembako, pakaian dan sepatu sandal berada di lantai dua dan tiga. Perputaran uang dalam pasar tersebut diperkirakan sebesar 3,8 miliar per harinya.

Dampak kebakaran tidaklah sedikit kalau dihitung secara materi pada pedagang, pengusaha swasta dan pemerintah. Data yang dirilis oleh radio kota batik Pekalongan berdasarkan pernyataan Wali Kota Pekalongan menyebutkan kerugian dari kebakaran tersebut adalah 70 miliar, yang terdiri dari 50 miliar untuk kawasan perdagangan dan pasar tradisional dan 20 miliar untuk kawasan mall (Kharisma & Dirhamsyah, 2018). Selain itu, kebakaran tersebut juga berpotensi bagi penerimaan pajak daerah yang terdiri dari restoran, bioskop, mall, dan retribusi lain. Artinya kebakar pasar memiliki potensi kerugian pada administrasi dan program pemerintah kota yang terencana dalam PAD dan APBD kota Pekalongan.

Menanggulangi hal tersebut pemerintah mengusahakan pembangunan pasar darurat didekat kawasan kebakaran, dengan cara menutup sebuah jalan patiuunus dan kawasan taman Sorogenen. Untuk pedagang sayur, buah, bumbu dan barang pecah belah dipindah di kawasan pasar Sorogenen, meskipun demikian masih ada kelompok dan individu yang berjualan dipinggir jalan dekat pasar lama. Kemudian, untuk pedagang tekstil dan garmen dipindah di kawasan jalan Patiuunus dengan cara menutup jalan tersebut untuk didirikan lapak yang sama dengan ukuran tentunya lebih kecil. Maraknya retribusi liar atau tindak kriminal di saat musibah kebakar juga sempat menghantui pedagang pasar yang menempati wilayah relokasi, sebab kondisi pasar belum memiliki keamanan yang terkelola dengan baik dan disetujui oleh pedagang pasar. Sampai tulisan ini dibuat belum ada realisasi pembuatan pasar baru atau perbaikan terhadap pasar lama.

Penulis memilih Pasar Banjarsari Kota Pekalongan karena melihat fungsi pasar sebagai sarana masyarakat untuk melakukan jual-beli dan tempat kerja dari berbagai lapisan masyarakat di Kota Pekalongan dan sekitarnya. Selain itu, Pasar Banjarsari sebagai aset pemerintah Kota Pekalongan memiliki peran dalam APBD pemerintah daerah. Jika dilihat dari progres penanganan kebakaran pasar tersebut cukup lambat karena sudah dua tahun lebih belum ada sarana dan prasarana yang cukup memadai untuk menggantikan tempat jual-beli seperti pasar sebelumnya. Konflik kepentingan dari aktor pembuat kebijakan dan pengembang membuat resiko kegagalan dalam proses kebijakan. Untuk itu untuk mengurai permasalahan tersebut penulis melakukan analisis tentang kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah daerah sebagai pembuat kebijakan.

Tinjauan pustaka

Administrasi Publik

Perubahan administrasi negara pada abad 21 menunjukkan orientasi yang berbeda karena pergeseran administrasi negara ke administrasi publik. Menurut Philips J. Cooper (1998; dalam Utomo 2012) dalam bukunya menerangkan aspek-aspek yang menjadi tantang administrasi publik antara lain: *Diversity; Accountability; Privatization; Civil Society; Democracy; Decentralization; Reengineering; The Empowering Effect of High Technology*. Peran administrasi publik tersebut semakin komplek, artinya administrasi publik tidak hanya berurusan dengan pemerintahan saja. Namun terdapat beberapa aspek yang menjadi pendorong perubahan terhadap administrasi publik untuk lebih terbuka dengan permasalahan masyarakat.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, Warsito Utomo (2012) memberikan pendapat tentang perubahan administrasi negara yang saat ini berubah menjadi administrasi publik. Pergeseran administrasi negara sebagai agen tunggal dalam urusan implementasi fungsi negara atau pemerintah telah mengalami pergeseran yang memiliki orientasi pada *public service ke administration by public*. Artinya pemerintah sebagai fasilitator dan katalisator di mana *determinasi* pemerintah tidak lagi sebagai faktor atau aktor utama dalam pembuatan kebijakan. Peran administrasi publik yang mengalami perubahan tersebut membuat cara pandang berbeda dalam melihat lingkungan sekitarnya. Munculnya peran manajemen privat yang dinilai dapat berkembang dengan baik dalam menghadapi tantangan perubahan global membuat administrasi publik mulai melakukan adaptasi nilai-nilai tersebut.



Pemikiran ini juga didasari pada kemampuan negara atau pemerintahan harus dapat mengantisipasi perubahan yang begitu cepat terjadi pada kehidupan dan kegiatan untuk mempercepat perkembangan atau pembangunan. Perkembangan konsep administrasi publik ke dalam *new public manajemen* merupakan salah satu bentuk pelibatan pihak swasta dalam pengadaan pelayanan publik. Selain itu, konsep ini berangkat dari keterpurukan sistem administrasi publik yang tertutup dengan sistem privat sehingga, dalam melakukan pelayanan publik memiliki kendala seperti pelayanan yang lama dan tidak efisien. Pelibatat pihak swasta ini, merupakan salah satu bentuk kolaborasi yang sering dilakukan oleh pemerintah dalam mengelola pelayanan publik.

Collabortive Governance

Collaborative memiliki respon terhadap perubahan-perubahan atau pergeseran-pergeseran lingkungan kebijakan. Perubahan atas lingkungan tersebut terjadi dalam struktur aktor kebijakan, isu-isu yang semakin luas atau sulit terdeteksi, kapasitas pemerintah yang terbatas namun kondisi di luar pemerintah mengalami perubahan. Kondisi ini menuntut lembaga pemerintahan untuk segera melakukan perubahan, hal ini ditujukan untuk menyelaraskan eksistensi pemerintah agar tidak tertinggal dengan lembaga lainnya. Kolaborasi memberikan peran yang lebih kepada pihak swasta dan masyarakat untuk ikut andil dalam proses kebijakan. Pengertian kolaborasi secara normatif adalah serangkaian proses atau cara mengatur atau mengelola atau memerintah secara institusional (Mutiarawati & Sudarmo, 2017). Selain itu, sebagai sebuah tujuan dari berbagai aspirasi, kolaboratif ini diharapkan mampu mencapai interaksi-interaksi antara pemerintah dengan rekannya sebagai sebuah mitra kerja. Jika dilihat dari pengertian tersebut maka dapat digambarkan bagaimana institusi pemerintah maupun non-pemerintah secara aktif terlibat dalam sebuah proses bersama dengan peran dan kepentingan masing-masing sehingga, dalam proses kolaborasi setiap lembaga interaktif dalam *governance*, sesuai dengan pembagian kerja yang tidak selalu sama sesuai dengan kesepakatan.

Collaboratif governance menurut Ansell dan Gash (2007; Mutiarawati and Sudarmo 2017) merupakan sebuah pemerintahan yang mengatur satu atau lebih lembaga-lembaga publik pemangku kepentingan non pemerintah dalam proses pengambilan keputusan secara kolektif yang bersifat formal, berorientasi pada konsensus, dan musyawarah yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik. Berbeda dari pendapat Ansell dan Gash (2007) tentang *Collaborative Governance*, Agrawal dan Lemos (2007) (dalam Balogh, S, dkk, 2011:3; Febrian 2016) menjelaskan definisi *Collaborative Governance* tidak hanya terbatas pada *stakeholder* yang terdiri dari pemerintah dan non pemerintah tetapi juga terbentuk atas adanya “*multiparner governance*” yang meliputi sektor privat, masyarakat dan komunitas sipil dan terbangun atas sinergi peran *stakeholder* dan penyusunan rencana yang bersifat hybrid seperti halnya kerjasama *public-privat* dan *privat-sosial*.

Stakeholders partnerships terdiri dari beberapa pemangku kepentingan, antara lain kelompok swasta, organisasi publik, dan negara ataupun kementerian (Leach et al., 2002). Kumpulan tersebut dapat melakukan kerjasama dalam kurun waktu tertentu atau tanpa Batasan waktu, membahas atau menegosiasikan kebijakan publik dengan berbagai bidang masalah yang dapat didefinisikan secara luas, dan partisipasi dari berbagai tingkatan pemerintahan serta dalam durasi yang tidak terbatas. Penjelasan tersebut senada dengan pendapat Balogh (2011; Febrian 2016) bahwasanya *collaborative governance* merupakan sebuah proses, struktur dalam manajemen dan perumusan keputusan kebijakan publik yang melibatkan aktor-aktor dari berbagai level, baik dalam tataran pemerintahan atau lembaga publik, lembaga swasta, dan masyarakat sipil dalam rangka mencapai tujuan publik bersama. *Collaborative Governance* juga dapat digunakan dalam pemerintahan daerah sebagai bentuk otonomi daerah. Dalam penelitian Titik (2018) melihat bagaimana *collaborative governance* digunakan untuk mengelola lingkungan hidup pada pemukiman berbasis masyarakat di Kabupaten Kendal. Kerjasama ini sebagai bentuk penerapan desentralisasi pemerintahan.



Sebagai sebuah kerjasama, *collaborative governance* merupakan hal yang penting dilakukan oleh pemerintah dan *stakeholders* karena secara bersamaan memiliki tujuan dan kesepakatan yang sama. Pengelolaan yang dilandasi dengan kepercayaan bersama mampu menciptakan sinergitas menuju arah yang belih baik. Kolaborasi ini dapat dilakukan pada waktu tertentu, karena pencapaian kesepakatan bersama tersebut bergantung pada tercapainya sebuah negosiasi dalam musyawarah. Menurut Stephan Balogh (2011) dalam (Wicaksono & Bustomi, 2021) *Collaborative Governance* memiliki tiga dimensi, yaitu *system context*, *drivers*, dan dinamika kolaborasi. Dimensi pertama, Dimensi pertama digambarkan dengan kotak terluar yang merupakan ruang lingkup/ *system contexts* yang menaungi. Dimensi pertama ini memiliki 7 elemen, yaitu: a) *Resouce Condition* (Sumber daya yang dimiliki), b) *Policy and Legal Framework* (Kebijakan dan kerangka hukum), c) *Level of Conflict/Trust* (Konflik antar kepentingan dan tingkat kepercayaan), d) Sosio ekonomi; kesehatan; budaya; dan ragam (Potret Kondisi), e) *Prior failure to Address Issues* (Kegagalan yang ditemui di awal), f) *Political dynamics/power relations* (Dinamika politik), dan g) *Network connectedness* (Jaringan yang terkait)

Dimensi kedua merupakan bagian dari konsep *Collaborative Governance* yang terdiri dari dinamika kolaborasi dan aksi kolaborasi. Kondisi sekarang pada awal kolaborasi dapat baik memfasilitasi atau mencegah kerjasama antara para pemangku kepentingan dan antara instansi dan pemangku kepentingan, banyak kerangka kerja cenderung mencampur adukkan konteks dan kondisi sistem dengan *driver* khusus kolaborasi. Sebaliknya, kerangka kerja yang memisahkan kontekstual *variabel* dari *driver* penting, tanpa dorongan untuk berkolaborasi tidak akan berhasil terungkap. Dimensi kedua ini memiliki 4 komponen, yaitu: a) *Leadership*, mengacu pada sosok pemimpin yang dapat berinisiatif untuk memulai dan membantu mempersiapkan sumberdaya. b) *Consequential incentives*, mengarah pada bagian baik internal (masalah sumberdaya, kepentingan, atau kesempatan), maupun eksternal (krisis, ancaman, kesempatan situasional/institusional). c) *Interdependence*, kondisi ketika individu dan organisasi tidak dapat mencapai sesuatu dengan usaha dan kapasitas satu pihak. d) *Uncertainty*, ketidak pastian menjadi tantangan utama dalam mengelola permasalahan publik. Dimensi ketiga merupakan dinamika kolaborasi yang terdiri atas tiga komponen, yaitu : *Principled Engagement*, *Shared Motivation*, *Capacity for Join action*.

Revitalisasi Pasar

Pasar adalah suatu institusi yang pada umumnya tidak terwujud dalam fisik, yang mempertemukan penjual dan pembeli suatu barang (Sukirno, 2003; dalam Alfianita and Wijaya 2015). Secara keumuman pasar dapat dibedakan dalam dua kategori yakni, pasar modern dan pasar tradisional. Sukirno (2003) menjelaskan struktur dan bentuk-bentuk pasar yang dapat dibedakan atas persaingan sempurna (*perfect competition*), pasar monopoli, pasar persaingan monopolistik, pasar oligapoli dan pasar doupoli. Kemudian, Sudarman (1992) dalam bukunya menjelaskan lima fungsi utama pasar, yakni pasar menetapkan nilai (*set value*), mengorganisasikan produksi, mendistribusikan barang, penyelenggara penjatahan, serta dapat mempertahankan dan mempersiapkan keperluan masa yang akan datang. Pasar berdasarkan pengertian ekonomi adalah suatu situasi di mana pembeli (konsumen) dan penjual (produsen dan pedagang) melakukan transaksi setelah kedua belah pihak mengambil kesepakatan tentang harga terhadap kuantitas barang yang menjadi objek transaksi (Restu et al., 2010). Selanjutnya Restu (2010) juga menjelaskan setelah kedua belah pihak (penjualan dan pembeli) mendapatkan manfaat dari adanya transaksi perdagangan. Pihak pembeli yang diinginkan untuk memenuhi dan memuaskan kebutuhannya, sedangkan penjual mendapat imbalan pendapatan untuk selanjutnya digunakan untuk membiayai aktivitasnya sebagai pelaku ekonomi produksi atau pedagang.

Berdasarkan Peraturan Presiden RI Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Moderen, pengertian Pasar Tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda yang dimiliki/ dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya



masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar menawar. Berdasarkan pengertian tersebut maka salah satu ciri khas dan menjadi kelebihan dari pasar tradisional yaitu, bisa dilakukan tawar menawar harga antara penjual dan pembeli. Kondisi berbeda dengan pasar modern yang jarang ada tawar menawar dalam menentukan harga antara penjual dan pembeli. Namun tidak jarang pasar modern melakukan penawaran harga lebih murah dari pasar tradisional dan pembeli tidak perlu melakukan penawaran atas harga tersebut, hal ini terjadi pada masa promosi dan kondisi-kondisi tertentu.

Dalam melihat pengelolaan pasar Caroline Paskarina (2007; dalam Restu 2010) memberikan gambaran tentang beberapa paradigma pengelolaan pasar, yaitu : Pertama, paradigma dalam memandang pasar harus bergeser dari tempat bertransaksi ekonomi menjadi ruang publik tempat berlangsungnya interaksi sosial; Kedua, model revitalisasi pasar tradisional difokuskan pada upaya memperbaiki jalur distribusi komoditas yang diperjual-belikan di pasar-pasar tradisional. Ketiga, pembangunan pasar jangan dihambat oleh kepentingan mencari keuntungan finansial karena pembangunan pasar selain memiliki tujuan sosial juga berperan untuk mereduksi biaya sosial, di mana revitalisasi pasar tradisional harus dipandang sebagai investasi jangka panjang dalam kerangka pengembangan properti kota (*property development*); Keempat, modernisasi pasar juga merupakan langkah untuk meningkatkan perekonomian pedagang kecil. Modernisasi pasar di sini dimaksudkan sebagai upaya pengelolaan pasar secara moderen sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat, sekaligus untuk menghambat beralihnya tempat belanja masyarakat; Kelima, model kemitraan pemerintah kota perlu melibatkan pengembang untuk merevitalisasi pasar; Keenam, pasar tradisional harus dikelola secara kreatif untuk memecahkan persoalan ruang usaha bagi masyarakat.

Revitalisasi merupakan proses, cara, dan perbuatan memvitalkan (menjadi vital), sedangkan vital sendiri memiliki arti penting atau perlu sekali (untuk kehidupan dan sebagainya). Menurut Alfianita dan Wijaya (2015) merevitalisasi pasar, yaitu menciptakan pasar tradisional dengan berbagai fungsi dan kegunaan, seperti tempat bersantai atau tempat rekreasi bersama keluarga. Revitalisasi pasar tersebut bertujuan untuk meningkatkan daya saing pasar tradisional agar tetap atau lebih dapat bersaing dengan pasar modern saat ini. Menurut Paskarina dan Mangeswuri (2010; dalam (Alfianita & Wijaya, 2015) dasar pertimbangan melakukan kerjasama dalam melakukan revitalisasi pasar tradisional antara lain berubahnya pandangan pasar dari tempat interaksi ekonomi menjadi ruang publik, yang difokuskan pada perbaikan jalur untuk upaya memperbaiki alur distribusi komoditas yang diperjual belikan. Harapan dalam melakukan revitalisasi ini tentu dapat merubah menjadi lebih baik kondisi finansial dan merupakan langkah untuk meningkatkan perekonomian pedagang kecil dan menengah.

Pada pembahasan ini, penulis melihat langkah revitalasi Pasar Banjarsari pasca kebakaran adalah langkah yang tepat dilakukan karena sebagai tempat distribusi dan sarana perdagangan wilayah Kota Pekalongan. Melihat latar belakang sejarah pasar tersebut berdiri hingga perputaran uang yang pernah terhitung menjadi daya tarik untuk dilakukan pengembangan pasca kebakaran. Namun hal ini tidak dapat terlepas dari peran pemerintah sebagai pemilik bangunan dan pembuat kebijakan atas pasar tersebut. Peluang kebijakan revitalisasi pasar Banjarsari adalah percepatan revitalisasi. Namun langkah tersebut berpeluang juga dalam konflik-konflik antar kepentingan aktor yang terlibat didalamnya sehingga, dalam penanganan pasca kebakaran terdapat kendala yang mengakibatkan kebijakan dan implementasi tersebut dikatakan gagal.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode studi kepustakaan, yakni dengan mengumpulkan data, informasi dengan cara menelaah jurnal penelitian, buku, literatur yang bersumber terpercaya baik yang tertulis maupun tertulis dengan digital. Analisis deskriptif digunakan untuk mengidentifikasi dan menjabarkan berbagai masalah. Fokus pada penelitian ini adalah melihat kolaborasi dalam penanganan pasar Banjarsari pasca kebakaran. Kemudian analisis tentang kolaborasi tersebut guna melihat letak kegagalan dalam kolaborasi tersebut. Kendala-kendala yang ada dalam kolaborasi merupakan temuan



di lapangan yang menjadi dasar kegagalan program atau kebijakan. Lokasi penelitian di Kota Pekalongan, dan situs penelitian pada pasar Banjarsari Kota Pekalongan. Sumber data yang diperoleh dari data primer dan sekunder. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi dan dokumentasi dan studi kepustakaan. Analisis data menggunakan analisis data iteraktif menurut Milles, Huberman dan Saldana (2014) yang terdiri dari empat alur kegiatan, yaitu pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (verifikasi).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kawasan pasar Banjarsari berada di wilayah Kota Pekalongan, sejak mengalami musibah kebakaran menghancurkan seluruh pasar dan kawasan *mall*. Kondisi ini terjadi pada sore hari ketika para pedagang pasar sudah selesai melakukan aktivitas perdagangan disana, namun masih terdapat beberapa pedagang yang berada disana. setidaknya terdapat barang-barang yang menjadi komoditas dagang yang masih tersimpan disana. Kebakaran tersebut terjadi pada Februari 2018, diperlukan waktu seharian untuk memadamkan kobaran api tersebut. Kebakaran tersebut awalnya terjadi dikawasan mall yang berada dilantai bawah gedung. Hingga akhirnya menjalar ke seluruh lantai kawasan pasar tradisional yang terdiri dari tiga lantai. Dampak dari kebakaran tersebut merengut setidaknya 4.028 bangunan di kawasan tersebut. Kawasan pasar tradisional yang terdiri dari berbagai macam penjual sayur, daging, buah, bumbu, toko kelontong, sembako, pakaian dan sepatu sandal berada di lantai dua dan tiga. Perputaran uang dalam pasar tersebut diperkirakan sebesar 3,8 miliar per harinya. Kondisi ini membuat para pedagang mencari alternatif dengan memindahkan sisa barang-barangnya ke ruko-ruko yang dapat disewa. Dari pemerintah Kota Pekalongan memberikan alternatif dengan membangun kawasan pasar darurat yang berada di sekitar kawasan pasar tepatnya di jalan Patianus dan di kawasan taman Sorogenen. Dari hasil pembangunan pasar darurat tersebut belum cukup membantu pedagang untuk melakukan aktivitas seperti biasanya karena, jumlah pasar yang disediakan tidak dapat menampung jumlah pedagang pasar Banjarsari.

Implementasi kebijakan pemerintah Kota Pekalongan setelah dua tahun terjadi kebakaran pasar Banjarsari ini, penulis menggunakan tiga indikator yang dikemukakan oleh Stephen Balogh (2011) dapat digunakan untuk menganalisis *Collaboratie Governance*, yang terdiri dari *system context*, *divers* dan dinamika kolaborasi. Berikut adalah uraian hasil dan pembahasan implementasi kebijakan Pasar Banjarsari pasca kebakaran:

System Contexts

Pemerintah Kota Pekalongan dalam melakukan penanganan pasca kebakaran ini memiliki kendala keuangan. Masalah uang ini terdapat bentuk mekanisme pengajuan anggaran kepada pemerintah pusat, yang tercantumkan dalam APBD, sehingga ketika terjadi masalah seperti kebakaran Pasar Banjarsari pemerintah mengajukan beberapa perubahan anggaran pada satu periode anggaran tersebut. Pembiayaan penanganan masyarakat (pedagang) yang terdampak kebakaran pasar Banjarsari ini menggunakan alokasi dana tak terduga pada semester satu tahun 2018. Anggaran tersebut tercantum dalam KUPA Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pekalongan tahun anggaran 2018 yang disetujui oleh Walikota Pekalongan dan Pimpinan DPRD Kota Pekalongan. Perubahan tersebut dilakukan pada bulan juli 2018, yakni lima bulan setelah Pasar Banjarsari mengalami kebakaran.

Ketidak mampuan pemerintah Kota Pekalongan untuk merealisasikan pembangunan pasar secara mandiri terlihat dari anggaran pengajuan pembangunan pasar kepada pemerintah pusat yakni sebesar 150 M (milyar). Anggaran tersebut rencananya akan dialokasikan untuk pembangunan pasar, namun karena pemerintah Kota Pekalongan tidak cukup mampu membiayai program tersebut, akhirnya harus melakukan penundaan. Proporsi pembiayaan ini, diserahkan kepada pemerintah pusat karena, pemerintah Kota Pekalongan mengalami keterbatasan anggaran dalam pembangunan. Pemerintah pusat melalui Kementerian Perdagangan menyerahkan kembali proposal pembangunan pasar Banjarsari, karena, dinilai anggaran tersebut sudah lewat masa periode anggaran. Kemudian pada tahun 2019 semester I pemerintah Kota Pekalongan mengajukan ulang rancangan anggaran pembangunan pasar



Banjarsari dengan melakukan banyak perubahan sesuai dengan hasil konsultasi ke Kementerian Perdagangan melalui Kasubid Sarana Distribusi Logistik. Pembaruan proposal pembangunan pasar tersebut berubah menjadi 200 M (miliar), yang disesuaikan dengan hasil DED masterplan dengan segala sarana dan prasarana pendukung pasar rakyat berstandar nasional Indonesia.

Masih ditahun 2019 pemerintah Kota Pekalongan mengeluarkan anggaran pembangunan pasar Banjarsari sebesar 13,9 M (miliar) untuk pembangunan zona III pasar atau zona basah yang terdiri dari penjualan ikan dan daging. Angka tersebut terbilang kecil jika melihat rencana awal pembangunan seluruh pasar yakni, 150 M (miliar). Jika dilihat dari kondisi keuangan dan alokasi anggaran pembangunan Pasar Bannjarsari mengalami kendala pendanaan karena keterbatasan anggaran yang dimiliki pemerintah daerah dan alokasi anggaran pemerintah pusat yang memerlukan mekanisme yang cukup lama.

Driver

Pasca kebaran pasar Banjarsari Februari 2018, pemerinah kota berusaha melakukan pembangunan pasar darurat, hal ini terjadi setelah kelompok pedagang pasar Banjarsari melakukan audiensi dengan pemerintah Kota Pekalongan. Kelompok pedagang tersebut menuntut pemerintah Kota Pekalongan setelah satu bulan kebakaran pasar untuk segera memberikan bantuan berupa pembuatan pasar darurat. Sebelumnya, pemerintah Kota Pekalongan bersama dinas-dinas terkait juga melakukan pembahasan terkait penanganan pasar pasca kebakaran. Pembangunan pasar darurat ini sebagai langkah pendek untuk mengatasi masalah perdagangan pasca kebakaran pasar Banjarsari. Penentuan lokasi pasar darurat sendiri membutuhkan waktu karena penentuan tersebut berdasarkan kajian dan koordinasi dengan dinas-dinas terkait untuk menentukannya. Setidaknya sejak kebakaran hingga putusan penentuan pembangunan pasar darurat ini membutuhkan waktu kurang lebih dua bulan. Kemudian pemerintah daerah melakukan koordinasi dengan lembaga legislatif untuk melakukan perubahan anggaran.

Setelah proses penentuan lokasi, penganggaran selesai berlanjut pada proses pengerjaan melalui proses tender lelang pembangunan yang diadakan oleh pemerintah Kota Pekalongan. Jika dilihat dari proses dan mekanisme tersebut diperlukan waktu kurang lebih 4 bulan untuk pembuatan kebijakan dan implementasi kebijakan. Namun langkah pembangunan pasar darurat tersebut bersifat sementara karena, pemerintah Kota Pekalongan juga perlu melakukan penyusunan rencana jangka panjang untuk membangun Pasar Banjarsari, untuk melihat potensi yang ada. Hingga tahun 2020, realisasi pembangunan Banjarsari belum selesai dilaksanakan, artinya setelah dua tahun kebakaran pasar belum ada progres dalam pembangunan pasar Banjarsari. Ketegasan pemerintah dalam proses perjanjian dengan pihak pengembang perlu dipertanyakan, hal ini terlihat belum ada putusan atau negosiasi dari kedua belah pihak dalam penyelesaian kontrak kerjasama. Dalam perjanjian kontrak tersebut pihak swasta diberikan izin pengelolaan hingga tahun 2023, namun pada musibah kebaran yang melanda pasar Banjarsari pada tahun 2018 belum ada realisasi pembangunan karena sebagai pihak pengembang masih memiliki izin untuk mengelola.

Dinamika kolaborasi

Jalan buntu dalam negosiasi antara pemerintah Kota Pekolongan dengan pihak pengembang merupakan konflik awal setelah terjadinya kebakaran Pasar Banjarsari. Hal ini terjadi karena dalam perjanjian, pihak pengembang masih memiliki hak guna atau sewa sampai tahun 2023, kondisi ini mengakibatkan keraguan pemerinah Kota Pekalongan dalam mengambil keputusan. Namun dari pihak pedagang yang juga sebagai pihak penyewa bangunan merasa dirugikan atas konflik tersebut, karena tempat mereka berjualan tidak bisa lagi dipakai sebagai tempat jualan dan kerugian lainnya seperti, barang-barang dagangan mereka yang terbakar belum mendapat pertanggung jawaban dari pengembang.



Setelah Pasar Banjarsari kebaran, pihak pedagang pasar meminta pemerintah Kota Pekalongan memberikan lokasi sementara untuk mereka berjualan kembali. Dalam prosesnya penentuan tempat hingga pengimplementasi program ini berlangsung cukup lama. Hal ini membuat para pedagang yang masih mampu untuk menyewa kios atau bangunan di sekitar pasar, namun pedagang yang tidak mampu merasa keberatan jika perlu mengeluarkan uang lebih untuk menyewa bangunan karena harga sewa yang relatif tinggi dan modal yang masih terbatas. Selain itu dalam pembangunan pasar darurat yang dilakukan oleh pemerintah Kota Pekalongan dengan pihak swasta sebagai pelaksana tugas mengalami masalah hukum. Hal ini terjadi ketika terdapat korban yang merasa dirugikan atas pemalsuan dari pribadi yang dicantumkan dalam laporan proyek tersebut. Pada akhir tahun 2018 kasus pemalsuan tersebut ditangani oleh pihak kepolisian berdasarkan aduan dari korban. Namun pihak pemerintah belum melakukan penyelidikan atas kasus kerjasama tersebut. Kelalaian prosedur kerjasama ini tentu memiliki potensi kerugian bagi pemerintah karena anggaran pembangunan pasar darurat tersebut sepenuhnya dibiayai oleh pemerintah Kota Pekalongan.

KESIMPULAN

Pembangunan pasar guna melakukan revitalisasi Pasar Banjarsari pasca kebakaran memiliki kompleksitas masalah. Peran dari kebijakan publik mencoba mengurai masalah-masalah tersebut sehingga dapat ditemukan solusinya. Pertama dalam *system contexts*, pemerintah daerah masih belum mampu mendanai program tersebut. Kedua, dalam indikator *drivers*, ketegasan pemerintah Kota Pekalongan masih kurang, karena negosiasi dengan pihak pengembang dan keputusan akhir dari sengketa bangunan pasar belum terselesaikan. Pelaksanaan program membutuhkan waktu yang cukup lama, sehingga masyarakat dalam hal ini pedagang dan pengembang mall mengalami kendala yang semakin menumpuk karena penyelesaian dari pemerintah kota relatif lama. Belum adanya bentuk peraturan ini menjadi pertimbangan karena pemerintah dapat membuat peraturan tentang pengelolaan, revitalisasi, dan pemutusan atau memperbarui perjanjian Pasar Banjarsari. Ketiga, melihat pegawai pemerintah yang bekerja untuk menangani masalah pasca kebakaran sendiri masih kebingungan karena terdapat konflik kepentingan di tingkatan elit politiknya.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfianita, E., & Wijaya, A. F. (2015). Revitalisasi Pasar Tradisional Dalam Perspektif Good Governance (Studi Di Pasar Tumpang Kabupaten Malang). *Jurnal Administrasi Publik*, 3(5), 758–762.
- Bernardi, R. (2018). Kebakaran di Pasar Banjarsari Kota Pekalongan Berhasil Dipadamkan. *Detik.Com*. <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-3886283/kebakaran-di-pasar-banjarsari-kota-pekalongan-berhasil-dipadamkan>
- Febrian, R. A. (2016). Collaborative Governance Dalam Pembangunan Kawasan Perdesaan (Tinjauan Konsep Dan Regulasi). *Wedana*, 11(1), 200–208.
- Kharisma, & Dirhamsyah. (2018). Kerugian Kebakaran Pasar Banjarsari Kota Pekalongan. *Radio Kota Batik Pekalongan*. <https://rkb.pekalongankota.go.id/berita6610-1-kerugian-kebakaran-pasar-banjarsari-ditaksir-70m-lebih.html>
- Leach, W. D., Pelkey, N. W., & Sabatier, P. A. (2002). Stakeholder Partnerships as Collaborative Policymaking: Evaluation Criteria Applied to Watershed Management in California and Washington. *Journal of Policy Analysis and Management*, 21(4), 645–670. <https://doi.org/10.1002/pam.10079>
- Mutiarawati, T., & Sudarmo. (2017). Collaborative Governance dalam Penanganan Rob di Kelurahan Bandengan Kota Pekalongan. *Jurnal Wacana Publik*, 1(2), 48–62.
- Nisa, Z., Riskiyanto, R., & Werdiningsih, H. (2019). Pasar banjarsari pekalongan. *DAFT, February*, 8152.



Nurhayati, S., Rismawati, S. D., & Christianto, P. A. (2018). Kajian Pra Revitalisasi Pasar Berorientasi Kesejahteraan , Kenyamanan Dan Keindahan (Kasus Revitalisasi Pasar Banjarsari Kota Pekalongan). *Jurnal Litbang Kota Pekalongan*, 15, 79–91.

Restu, D., Paramita, N., & Mangeswuri, D. R. (2010). Revitalisasi Pasar Tradisional Di Indonesia. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, 2(1), 313–336.

Titik, D. (2018). Collaborative Governance as a Management Innovation in Local Decentralization. *E3S Web of Conferences*, 73, 10–13. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/20187309012>

Utomo, W. (2012). *Administrasi Publik Baru Indonesia (IV)*. Pustaka Pelajar.

Wicaksono, F., & Bustomi, R. H. (2021). Collaborative Governance dalam Pengembangan Pusat Pemberdayaan Ekonomi dan Kreativitas Masyarakat di Kota Bandung. *DECISION: Jurnal Administrasi Publik*, 3(2), 1–12.

