

# Implementasi Inovasi Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan di Kota Surakarta: Relokasi PKL di Taman Monumen Banjarsari ke Pasar Klitikan Notoharjo

Lydia Wijayanti<sup>1</sup>

Diterima : 09 Maret 2012

Disetujui : 05 April 2012

## ABSTRACT

*The relocation of Surakarta City street vendors from Taman Monumen Banjarsari to Pasar Klitikan Notoharjo is one of the innovative urban development policy focusing on cultural values aiming to strengthen local ingenuity as the city's economic power. This study examines how the innovative policy was implemented successfully. The study showed that the success of the innovation was due to (1) the initiative and commitment of the mayor, (2) a shift in the mindset, creating trust in the management of street vendors, (3) bureaucratic reform followed by legislation of supporting documents, (4) continuous and integrated mechanism of implementation, and (5) budget cuts and focus to spending with high impact to welfare. The creation of the street vendor management manual should assure the sustainability of the innovative policy for the next term of governance.*

**Keywords:** sustainable development, innovative policy, government administration

## ABSTRAK

*Relokasi PKL Kota Surakarta dari Taman Monumen Banjarsari ke Pasar Klitikan Notoharjo merupakan inovasi kebijakan pembangunan kota yang berfokus pada nilai budaya dan bertujuan menguatkan keterampilan lokal sebagai kekuatan ekonomi kota. Studi ini bertujuan mengkaji bagaimana inovasi tersebut berhasil diimplementasikan. Studi menunjukkan bahwa keberhasilan inovasi kebijakan tercipta karena (1) inisiatif dan komitmen Walikota, (2) perubahan mindset sehingga terbangun kepercayaan dalam pengelolaan PKL, (3) reformasi birokrasi yang diikuti penyusunan dokumen pendukung, (4) mekanisme implementasi yang berkesinambungan dan terintegrasi, (5) 'Pangkas Anggaran' dan fokus untuk pemanfaatan yang berdampak terutama kesejahteraan. Tersusunnya pedoman penataan PKL akan menjamin keberlanjutan kebijakan inovatif penataan PKL pada periode pemerintahan berikutnya.*

**Kata Kunci:** pembangunan berkelanjutan, inovasi kebijakan, tata kelola pemerintahan

---

<sup>1</sup> Biro Perencanaan dan Kerjasama Luar Negeri Bagian Program dan Anggaran, Jakarta Selatan  
Kontak Penulis: lydia.wijayanti@yahoo.com

## PENDAHULUAN

Dinamika perkembangan pembangunan kota-kota di Indonesia saat ini sepertinya lebih didasarkan pada eksploitasi sumber daya. Hal ini terbukti dari kurang diperhatikannya keseimbangan dalam pembangunan, pertimbangan pembangunan yang hanya berorientasi pada pencapaian keuntungan tanpa mempertimbangkan kualitas daya dukung lingkungan dan perbaikan lingkungan secara signifikan. Selain itu, perilaku manusia yang eksploitatif juga cenderung mendorong manusia berpikir bahwa sumber daya dan kekayaan alam hanya dipandang sebagai sumber daya ekonomi. Dalam hal ini sumber daya alam diubah menjadi nilai ekonomi riil sehingga terjadi eksploitasi sumber daya alam yang merusak lingkungan. Terlepas dari sektor ekonomi dan perilaku manusia tersebut, Infokom Itjen (2001), mengungkapkan bahwa kebijakan pembangunan saat inipun masih bersifat sentralistik dan sektoral dengan penataan ruang, tidak sinkron dengan pelestarian, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, termasuk kurang adanya interaksi antar keduanya yang belum berjalan harmonis dan saling mendukung.

Berbagai permasalahan tersebut telah mampu membuktikan bahwa pembangunan saat ini cenderung dilakukan secara tidak berkesinambungan, masih terfokus pada pembangunan ekonomi. Disatu sisi, pembangunan ekonomi hanya tertuju pada perbaikan standar material, dan memarginalkan aspek lingkungan, dan kesejahteraan manusia, seperti kemajuan budaya, spiritual, dan estetika (Susanto, 2003). Konsekuensinya, segala nilai lain dari kekayaan alam menjadi terabaikan. Dengan adanya permasalahan demikian, maka pembangunan memerlukan pengaturan yang lebih baik, pembangunan dapat lebih menciptakan keseimbangan dan berkelanjutan (*sustainability development*). Hal ini mengingatkan bahwa pembangunan merupakan implementasi dari perencanaan, dan pembangunan dikatakan berkelanjutan jika produk perencanaan disusun dengan keadilan sosial (*equity*), ekonomi, dan pertimbangan ekologi (Artiningsih, 2009).

Melihat aspek-aspek yang diperhatikan dalam kebijakan pembangunan berkelanjutan, maka pembangunan berkelanjutan menjadi penting untuk digalakkan, terutama dalam menghadapi permasalahan dinamika perkembangan pembangunan yang ada dari dulu, sekarang dan yang akan datang. Begitu pula pentingnya konsep pembangunan berkelanjutan bagi Kota Surakarta. Secara regional, kedudukan Kota Surakarta sebagai pusat pelayanan jasa dan produksi terhadap 6 (enam) kabupaten sekitarnya (Subosuko Wonosraten) menjadikan Kota Surakarta sebagai penopang atau penerima beban dari kabupaten sekitarnya, selain itu Surakarta juga merupakan “Ibu Kota Budaya Jawa Tengah”. Kedudukan Kota Surakarta inilah yang memicu perkembangan pembangunan perkotaan Surakarta seperti adanya peningkatan pertumbuhan fisik akan kebutuhan lahan dan sistem aktivitas kota karena Kota Surakarta menjadi kota incaran migrasi, dan wisatawan. Sekilas perkembangan ini memberikan nilai positif terutama pada pertumbuhan ekonomi, namun efek dari perkembangan ini adalah adanya pertumbuhan penduduk, dimana penduduk membutuhkan kebutuhan dasar untuk makan, lahan untuk tempat tinggal, dan bekerja. Berdasar pada kondisi tersebut, sejauh ini sudah terlihat adanya beberapa permasalahan yang muncul. Masalah perkembangan permukiman kumuh, salah satunya terletak di bantaran Sungai Kalianyar dan Sungai Bengawan Surakarta. Permasalahan menyusutnya ruang terbuka hijau (RTH) di Surakarta sampai dibawah 20%. Permasalahan PKL yang berkembang di beberapa lokasi strategis secara spontan, tidak teratur dan terlihat kumuh. Permasalahan transportasi dengan peningkatan penggunaan transportasi pribadi. Permasalahan dominasi fungsi bangunan komersial di Jalan Diponegoro kawasan Ngarsapura

yang menghalangi pandangan visual terhadap bangunan kuno yang terletak dibelakangnya. Kondisi ini pastinya akan mengancam pembangunan perkotaan Surakarta kedepannya.

Kompleksitas permasalahan di atas merupakan gambaran kondisi Kota Surakarta pada delapan tahun lalu (sekitar tahun 2003), dan kondisi Kota Surakarta saat ini sudah mengalami perubahan. Saat ini pemerintah Kota Surakarta telah dianggap berhasil dalam menangani permasalahan yang ada. Dibawah kepemimpinan Walikota Joko Widodo pada tahun periode 2005-2010, saat ini Kota Surakarta menapak maju untuk meningkatkan pamor dan mempercantik wajah kota. Berbagai kebijakan pembangunan kota diberbagai sektor terus digalakkan, terutama yang berpengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat Surakarta. Keberhasilan ini dapat dilihat dari beberapa rencana aksi pembangunan yang telah diimplementasikan pemerintah Kota Surakarta selama lima tahun terakhir. Adanya penataan kawasan pada bantaran sungai, seperti di bantaran Sungai Bengawan Surakarta. Penciptaan open space dengan konsep RTH, salah satunya ialah Taman Balekambang yang awalnya merupakan ruang yang sangat rawan dan penuh aktivitas prostitusi. Pembangunan *City Walk* di sepanjang jalan Slamet Riyadi. Pengakuan akan keberhasilan Walikota Surakarta dalam Penataan pedagang kaki lima (PKL) untuk direlokasi dan sekarang ini para pedagang telah merasakan keuntungannya yaitu dapat melakukan usahanya dengan kondisi yang bersih dan omzet jauh di atas sebelumnya, seperti relokasi PKL Banjarsari. Peningkatan jumlah pasar rakyat sebanyak 15 titik di Kota Surakarta sebagai bukti pemerintah Kota Surakarta melindungi para pelaku ekonomi lokal dari para investor asing bermodal besar. Peningkatan pelayanan angkutan umum baik dari perluasan terminal seperti terminal Tirtonadi. Selain itu juga dilakukan penciptaan transportasi publik Tram dan *Bus Double*, seperti bis antar dan dalam kota yaitu Batik Surakarta Trans, bus Tingkat Werkudara serta kereta wisata yaitu Sepur Kluthuk Jaladara. (<http://www.espira.tv/news/Surakarta-mewakili-indonesia>)

Keberhasilan yang diperoleh pemerintahan Kota Surakarta saat ini mengundang banyaknya pengakuan dari pihak lain terhadap Kota Surakarta itu sendiri. Seperti, Kota Surakarta sebagai Kota Pro-Investasi dari Badan Penanaman Modal Daerah Jawa Tengah, Kota Layak Anak dari Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, Wahana Nugraha dari Departemen Perhubungan, Sanitasi dan Penataan Permukiman Kumuh dari Departemen Pekerjaan Umum, Kota dengan tata ruang terbaik ke 2 di Indonesia, Anggota Organisasi Kota-Kota Warisan Dunia, dan Pak Joko Widodo sebagai 10 Tokoh di tahun 2008, oleh Majalah.Tempo. (<http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2008/12/22/LU/mbm.20081222.LU129061.id.html>)

Walaupun belum secara keseluruhan permasalahan di Kota Surakarta terselesaikan, paling tidak beberapa bentuk keberhasilan tersebut telah mampu memberikan gambaran adanya upaya pemerintah dalam implementasi kebijakan pembangunan Kota Surakarta yang lebih cenderung ke arah berkelanjutan. Oleh karena itu, keberhasilan Kota Surakarta dalam menciptakan kebijakan pembangunan berkelanjutan ini menjadi menarik untuk diteliti, mengingat pentingnya pembangunan berkelanjutan bagi suatu kota. Jika penelitian ini dilakukan, maka nantinya dapat diperoleh bentuk kajian implementasi inovasi kebijakan pembangunan berkelanjutan di Kota Surakarta dan dapat dijadikan sebagai pembelajaran bagi daerah lain dalam menciptakan pembangunan perkotaan yang lebih mengarah pada keberlanjutan kota tersebut.

## METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *kualitatif deskriptif* dengan metode penelitian studi kasus. Pendekatan penelitian ini dengan metode studi kasus, dapat menjelaskan secara lebih rinci bagaimana bentuk inovasi kebijakan dan bagaimana tata kelola pelaksanaannya. Dengan menggunakan pendekatan ini diharapkan dapat mendeskripsikan bentuk inovasi kebijakan pembangunan berkelanjutan di Kota Surakarta dan tata kelola pelaksanaan kebijakan tersebut. Data yang digunakan lebih banyak kepada penggunaan data kualitatif. Data tersebut diperoleh dari telaah dokumen, wawancara dengan berbagai narasumber, dan observasi lapangan.

## GAMBARAN UMUM WILAYAH STUDI

Ruang lingkup wilayah penelitian secara makro adalah Kota Surakarta. Pengambilan ruang lingkup wilayah mikro lebih ditekankan pada kawasan yang telah mengalami proses pembangunan selama lima tahun terakhir serta dianggap berhasil dalam implementasi inovasi kebijakan pembangunan di lokasi tersebut. Kawasan yang dimaksud yaitu terkait permasalahan penataan PKL sekitar Taman Monumen Banjarsari yang direlokasi ke Pasar Klitikan Notoharjo. Lokasi tersebut dipilih sebagai gambaran keberhasilan implementasi inovasi kebijakan penataan PKL tanpa konflik, sehingga mampu menunjukkan bahwa Kota Surakarta berpotensi menjadi pusat hasil pembelajaran dalam pembangunan berkelanjutan bagi daerah lain. Lingkup lokasi penelitian dapat dilihat pada **Gambar 1** peta wilayah studi penelitian.



Sumber: Pemerintah Kota Surakarta, 2011

**GAMBAR 1**  
**PETA WILAYAH STUDI KOTA SURAKARTA**

## KAJIAN INOVASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Inovasi diartikan sebagai suatu ide, produk, informasi teknologi, kelembagaan, perilaku, nilai-nilai, dan praktek-praktek baru atau objek-objek yang dapat dirasakan sebagai sesuatu yang baru oleh individu atau masyarakat (Rogers, 1995). Inovasi muncul sebagai bentuk intervensi terhadap permasalahan pembangunan yang telah terjadi. Munculnya inovasi kebijakan lebih dilatarbelakangi oleh banyaknya kasus permasalahan dalam implementasi kebijakannya. Secara lebih luas, kegagalan yang terjadi juga bukan semata kesalahan pada implementasi kebijakannya, namun juga pada tataran proses perencanaan kebijakan itu sendiri. Biasanya, kondisi ini bergilir sistemik mengikuti kebijakan yang ada sebelumnya. “kegagalan sistemik” (*systemic failures*) dapat digolongkan menjadi 3 (Taufik, 2008), yaitu:

1. Kegagalan pemerintah (*government failures*).
2. Kegagalan pasar (*market failures*).
3. Kegagalan sistem yang lain karena tidak adanya elemen sistem yang penting, atau tidak berfungsinya elemen sistem dan/atau tidak berkembangnya interaksi dalam sistem dengan baik.

Bentuk inovasi kebijakan dapat dibedakan berdasarkan proses pembuatannya atau perumusan kebijakannya, yaitu:

1. *Policy innovation: new policy direction and initiatives* (inovasi kebijakan), merupakan bentuk adanya inisiatif dan arah kebijakan baru. Ini berarti bahwa setiap kebijakan yang dikeluarkan pada prinsipnya harus memuat sesuatu yang baru. Secara khusus inovasi kebijakan menurut Tyrn & Sausgruber, 2003: 4, dalam Walker, “*policy innovation is a policy which is new to the states adopting it, no matter how old the program may be or how many other states may have adopted it*”. Jadi yang dimaksud dengan inovasi kebijakan menurut Walker adalah sebuah kebijakan yang baru bagi negara yang mengadopsinya.
2. *Innovations in the policy-making process* (inovasi dalam proses pembuatan kebijakan). Pada peranan ini, maka fokusnya adalah pada inovasi yang mempengaruhi proses pembuatan atau perumusan kebijakan. Sebagai contoh adalah, proses perumusan kebijakan selama ini belum memfasilitasi peran serta warga masyarakat atau stakeholder terkait. Padahal UU SPPN mensyaratkan adanya partisipasi warga. Oleh karena itu inovasi yang muncul adalah bagaimana mengintegrasikan mekanisme partisipasi warga dalam proses perumusan kebijakan.
3. *Policy to foster innovation and its diffusion*. Kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan yang khusus diciptakan untuk mendorong dan mengembangkan, dan menyebarkan inovasi di berbagai sektor. Berkenaan dengan itu Berry & Berry menjelaskan bahwa penyebaran inovasi kebijakan terjadi dengan merujuk pada dua determinan penting, yaitu *internal determinant*, dan *regional diffusion*. Yang dimaksud dengan *internal determinant* atau penentu internal adalah karakteristik sosial, ekonomi, dan politik sebuah negara menentukan keinovativan sebuah negara. Sedangkan *regional diffusion* atau *regional diffusion* adalah kemungkinan sebuah negara mengadopsi kebijakan tertentu lebih tinggi jika negara-negara tetangganya telah mengadopsi kebijakan tersebut.

Sebuah contoh ilustrasi dari *internal determinants* yang menyebabkan terjadinya inovasi kebijakan adalah perubahan sosial ekonomi dalam negeri, demonstrasi publik, instabilitas politik yang memaksa terjadi perubahan kebijakan mendasar yang berkenaan dengan kepentingan publik. *Regional diffusion* terjadi ketika negara tetangga atau negara lain menerapkan kebijakan tertentu yang ditiru oleh kita. Misalnya dalam hal kebijakan di bidang lalu lintas, di Malaysia diberlakukan kewajiban menyalakan lampu

bagi pengendara sepeda motor untuk menekan angka kecelakaan. Kebijakan ini kemudian ditiru oleh Indonesia, terutama di beberapa kota besar, dengan hasil yang diharapkan dapat menekan angka kecelakaan lalu lintas.

Dengan demikian, inovasi kebijakan dapat terjadi karena salah satu dari dua faktor tersebut, atau mungkin juga terjadi karena dua faktor tersebut. Namun demikian pada banyak kasus, inovasi kebijakan didorong oleh kedua faktor internal dan eksternal tersebut diatas.

4. Inovasi hadir lebih dikarenakan oleh motivasi untuk dikenali atau dihargai (*recognition*) dan kebanggaan daripada sekedar penghargaan finansial

Inovasi tidak berarti telah mentransformasi bentuk tata kelola pemerintah yang sudah ada dalam proses perencanaan dan implementasi kebijakan tersebut. Bentuk lain inovasi kebijakan dilihat dari proses perencanaan inovasi kebijakannya. Dalam hal ini menuntut pemerintahan lebih terbuka, sensitif, dan memiliki spirit entrepreneurship, dan kemampuan masyarakat yang *capable* dan dinamis. Oleh karena itu perlu adanya inovasi baik dari proses perencanaan hingga pada tahap implementasi kebijakan itu sendiri. Hal ini didukung oleh pengakuan Tatang Taufik (2008) bahwa, diperlukan “Kerangka Inovasi Kebijakan” yang tepat, terpadu dan koheren dalam mengatasi persoalan sistemik. Kerangka ini harus dapat menjadi acuan bersama, diterjemahkan kedalam tindakan dengan sasaran yang jelas dan terukur, secara konsisten diimplementasikan, dipantau dan dievaluasi serta diperbaiki secara terus menerus. Diharapkan dengan adanya inovasi kebijakan, dapat dijadikan sebagai proses pembelajaran kearah yang lebih baik dan dapat menghasilkan perubahan sistemik yang signifikan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan yang merata.

#### **ANALISIS KEBERLANJUTAN INOVASI KEBIJAKAN PENATAAN PKL DI KOTA SURAKARTA: Relokasi PKL dari Taman Monumen Banjarsari ke Pasar Klitikan Notoharjo**

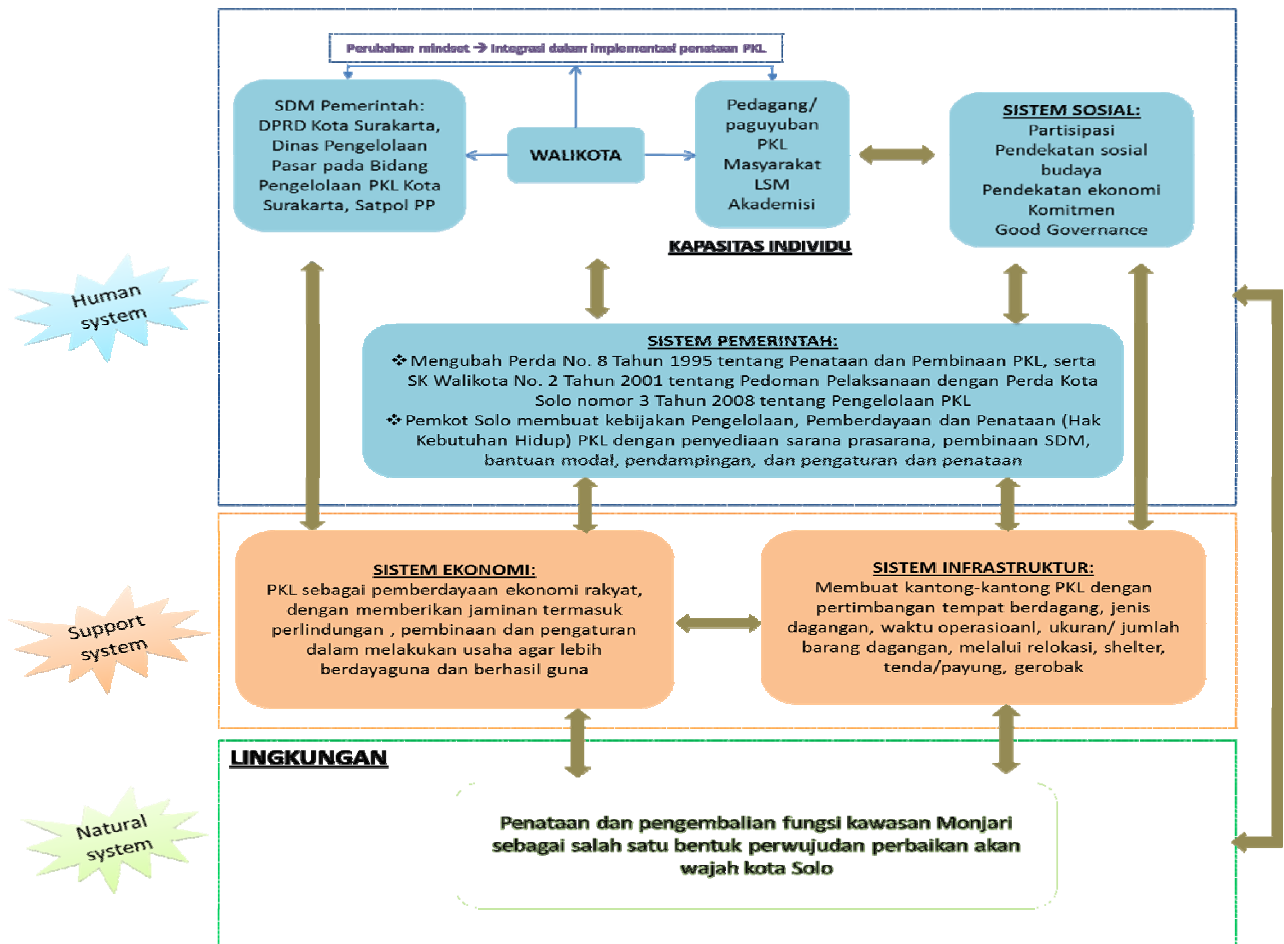
##### **Analisis Bentuk Implementasi Inovasi Kebijakan Penataan PKL Berkelanjutan**

Kebijakan Pemkot Surakarta dalam penataan PKL, merupakan perwujudan pembangunan dari tujuan Pemkot Surakarta dalam rangka penataan ruang dan perwajahan kota Surakarta menuju kawasan berseri, harmonisasi ruang dan kepastian usaha. Sering kali dalam proses pelaksanaan kebijakan Pemkot Surakarta dihadapkan pada dilema. Pada satu sisi keberadaan PKL berdampak positif sebagai katup penyelamat terhadap terbukanya lapangan kerja dan di sisi lain adanya PKL juga berdampak negatif karena menimbulkan kesemrawutan kota dan mengganggu ketertiban kota. Maka, dalam proses perumusan kebijakan dan pelaksanaannya diperlukan adanya hubungan timbal balik antara unsur-unsur, aktor/pelaku kebijakan, stakeholder, kelompok sasaran, kebijakan publik yang isinya terkait hubungan antara keputusan-keputusan dengan tindakan yang dilakukan dalam hal ini adalah dari perumusan kebijakan ke pelaksanaan kebijakan relokasi PKL di Banjarsari ke Notoharjo Surakarta.

Sebagai salah satu kebijakan yang dibuat untuk mengatasi masalah publik, tentu saja kebijakan relokasi PKL juga memiliki tujuan tertentu. Keberhasilan prosesnya dapat diukur dari hasil kebijakan yang terlihat, yaitu mengetahui sejauh mana kebijakan relokasi tersebut telah memberikan konsekuensi positif dan negatif dalam mencapai tujuan yang diharapkan, sehingga akan nampak pelaksanaan kebijakan itu berjalan dengan baik ketika proses relokasi tersebut diterima oleh PKL sebagai target dan sasarannya.

Formulasi bentuk inovasi kebijakan relokasi PKL Banjarsari ke Notoharjo merupakan suatu indikator yang menggambarkan hasil dari suatu kegiatan pembangunan yang telah berjalan.

Suatu program tidak dapat terpisahkan pada indikator *input*, proses, *output* dan *outcome* yang dihasilkan. Sebab, keempatnya dapat dijadikan ukuran-ukuran dalam menghasilkan kriteria kebijakan yang berkelanjutan. Menurut Bossel (1999), beberapa subsistem yang dapat digunakan untuk menilai keberhasilan pembangunan yang berkelanjutan adalah sistem manusia (*human system*), sistem pendukung (*support system*), dan sistem alamiah (*natural system*). Konsep ini dapat digambarkan dalam **Gambar 2**



Sumber: Analisis Penyusun, 2011 dan Bossel, 1999

**GAMBAR 2**  
**BENTUK INOVASI KEBIJAKAN PENATAAN PKL KOTA SURAKARTA YANG MENGIMPLIKASIKAN**  
**SISTEM KRITERIA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN**

Pada gambar diatas telah dapat terumuskan bahwa sistem yang dibangun oleh pemerintah Surakarta dalam mewujudkan keberhasilan pembangunan khususnya penataan PKL menunjukkan adanya kriteria keberlanjutan kedepannya. Kekhawatiran yang diungkapkan sebelumnya terhadap pergantian kepemimpinan kepala daerah dapat terus berjalan.

**Analisis Tata Kelola Implementasi Inovasi Kebijakan Penataan PKL**

Mekanisme implementasi inovasi Kebijakan Penataan PKL di Kota Surakarta tidak jalan dengan sendirinya. Didalamnya terdapat tata kelola hingga konsep tersebut dapat terlaksana. Pengalaman relokasi PKL Banjarsari merupakan satu contoh keberhasilan Pemkot Surakarta

dalam menterjemahkan suatu konsep menjadi tindakan nyata. Melalui program dan pendekatan yang tepat terhadap masyarakat PKL menciptakan interaksi Pemkot dan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan berlangsung.

Selain itu, tata kelola yang baik dalam proses perencanaan dan implementasi yang tepat dapat meningkatkan efisiensi sumber daya bagi pelaksanaan kebijakan, mempercepat berlangsungnya dampak kebijakan, memperluas inovasi kebijakan, akan meningkatkan efektivitas dampak kebijakan. Oleh karena itulah hal ini harus didukung kebijakan dengan penerapan sistem tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) untuk mengintegrasikan dan mengatur interaksi antar pihak terkait, mengingat peran dan kapasitas pemerintah sebagai pemegang kekuasaan, salah satu pemangku kepentingan sekaligus sebagai *policy makers*. Bentuk tata kelola pemerintahan yang baik dalam upaya inisiasi bersama dan implementasi pada strategi yang dibuat antar pihak, dapat menciptakan efektifitas implementasi strategi yang dapat menghadapi tuntutan perubahan yang ada.

Relokasi PKL Monjari ke Pasar Klitikan Notoharjo bisa dijadikan ilustrasi yang menarik tentang pengaruh masyarakat terhadap formulasi suatu kebijakan yang spesifik. Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan keberanian Pemkot Surakarta dalam melakukan perubahan terhadap penataan PKL di Kota Surakarta. Inisiator kepala daerah, dalam hal ini adalah Walikota dalam mengubah konsep penataan PKL telah dianggap mampu menciptakan program-program yang dampaknya dapat dirasakan secara langsung oleh berbagai pihak, baik PKL Kota Surakarta sendiri, masyarakat, dan pemerintah. Dari sini dapat dilihat bahwa suatu keberhasilan pemerintahan harus dimulai dari kemauan para pemimpin yang memiliki pengaruh kuat terhadap visi dan misi yang dibuat. Pendapat mengenai keberhasilan negara atau daerah, “dibawa/ditentukan” oleh leadership (termasuk *political will*), kesungguhan, dan komitmen para pelaku sistem (pelaku bisnis, penentu kebijakan dan para pemangku kepentingan lain) dalam menggali, mengembangkan dan memanfaatkan potensi terbaik yang dimiliki dapat terbukti pada kasus penataan PKL Monjari. Pengalaman ini dapat diapresiasi sebagai keberhasilan Pemkot Surakarta dalam proses pemerintahan.

Dalam melakukan penataan PKL tersebut, terdapat perubahan nilai-nilai tata kelola pemerintah dimana terdapat perubahan sistem, terutama pada saat kepemimpinan Jokowi yang tujuannya untuk dapat memayungi perubahan yang terjadi. Perubahan yang terjadi adalah dari mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari menggunakan kekuasaan berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis serta dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis, pragmatistis dan efisien sehingga tercapai apa yang dinamakan “*good local governance*”. Terdapat perubahan budaya dalam tubuh pemerintahan dengan mengembalikan pemerintah ke posisi sebenarnya yaitu sebagai pelayan masyarakat. Kemudian perubahan sistem itu diikuti dengan membuat kebijakan yang terdokumenkan seperti Perda tentang penataan PKL, Perwali, RPJM. Proses dalam perubahan sistem pemerintahan beliau merupakan poin penting pembelajaran kedepan agar keberhasilan ini tidak hanya berhenti pada saat berubah kepemimpinan. Jokowi (Walikota Surakarta) mengatakan bahwa ide merubah paradigma lama menjadi paradigma yang baru ini butuh kesiapan yang matang. Untuk mewujudkannya, Beliau membuat panduan atau sistem terlebih dahulu agar memudahkan pada saat pelaksanaannya. Dikhawatirkan akan terjadinya ungkapan mengenai memperoleh keberhasilan itu merupakan suatu hal yang mudah, namun bagaimana dapat mempertahankan keberhasilan dan bahkan lebih baik itulah yang berat.



*Mengubah mindset birokrasi, merubah mindset dinas dari pola pikir lama kepada tradisi baru.. dari tradisi baru dan pola pikir yang baru... Cara gusur PKL yang seperti itu kan model lama.. saya ingin memberikan inspirasi bagi kota dan daerah yang lain pada dinasnya bahwa ada cara lain.. itukan jaman ORBA, ini kan sudah jaman intelektual.. Diseluruh daerah itu pasti tinggi besar pake kumis..kenapa kepala satpol harus besar tinggi dan berkumis..karena mereka pinginnya berantem... mindset ini perlu diubah.. Walikota harusnya mikir gitu... Bisa dengan cara-cara yang lain.. kalau dalam sosiologi itu namanya intervensi sosial...bisa dilakukan..kepala satpol kita itu wanita lho..ada gak yang gitu?? Dari mindset nggebuki jadi mindset melayani.. Ingin melayani, mengayomi..ini publik service..publik service bukan hanya ijin-ijin kayak gitu. SI/05/4.1/57*

*Yang paling penting adalah membenahi, menyiapkan sistem. SI/05/3.1/55*

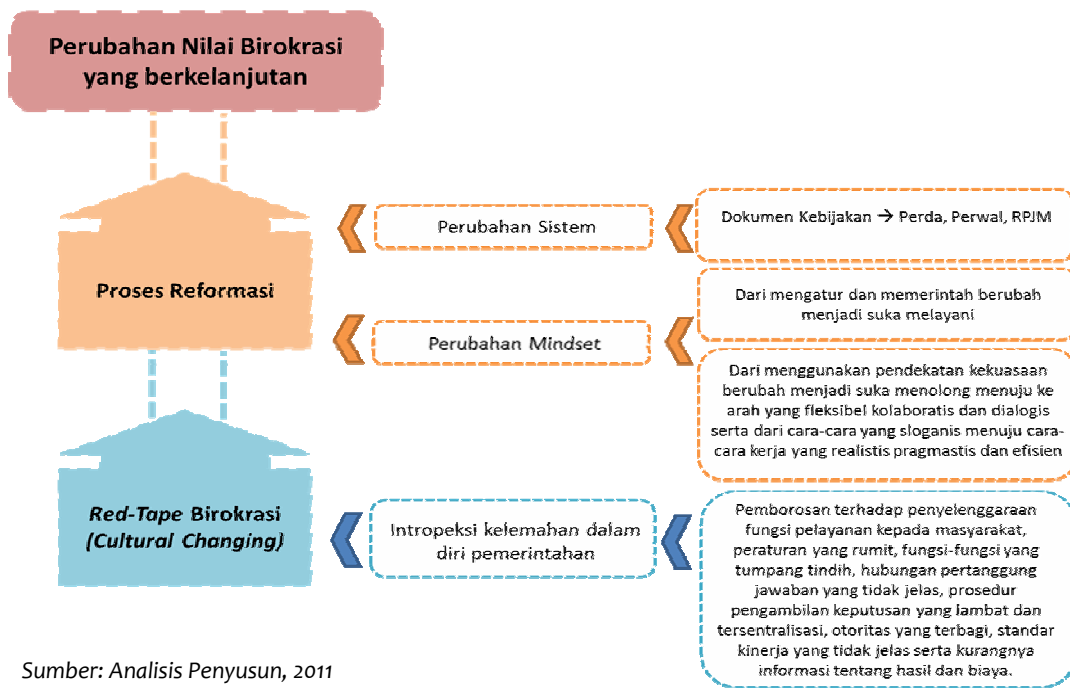
*Yang paling bagus yang menyiapkan sistem, mulai dari program..kemudian PERWALI, ada koreksi evaluasi terus menjadi PERDA.. Kalau sudah PERDA itu diubah sulit.. jadi mengubah sistem itu seperti itu, tidak langsung. SI/05/3.2/56*

*itu merupakan suatu terobosan. Untuk membuat suatu konsolidasi itu tidak mudah, misalnya kalau kita lihat urutan perundang-undangan tentang tata aturan, paling rendah perda. Kalau kita bikin perda itu pasti butuh waktu yang lama dan pasti ada yang namanya tarik menarik, akan melalui proses legislatif dewan, ada campur tangan pihak lain. SI/01/6.1/10*

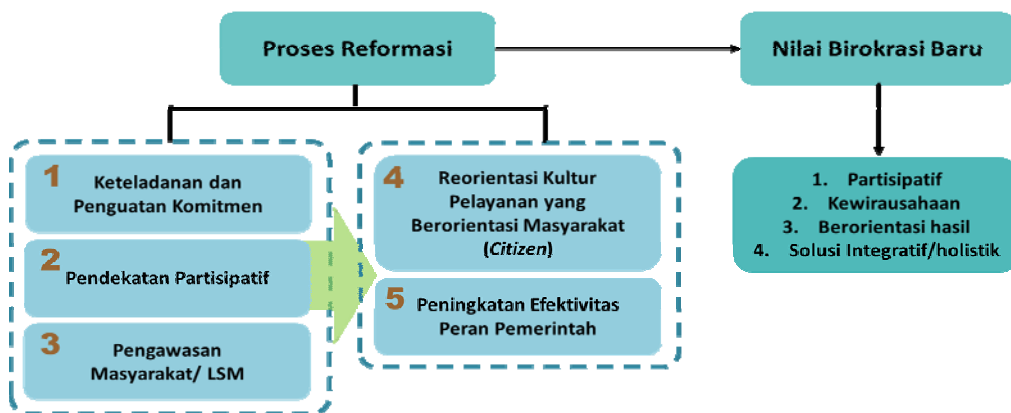
Bentuk proses perubahan yang terjadi dalam penataan PKL Kota Surakarta adalah dengan keterlibatan masyarakat pada setiap kebijakan pemerintah, yang disebut dengan “proses demokrasi”. Penguatan demokrasi daerah sesuatu yang krusial untuk dilakukan, sehingga reformasi yang dikehendaki adalah tujuan bersama bukan hanya sekadar keinginan pemerintah sebagai pemegang kekuasaan. Keterlibatan masyarakat ini dapat berfungsi sebagai pelaksanaan fungsi pengawasan dari kebijakan pemerintah. Masyarakat dilibatkan agar setiap kebijakan yang digagas pemerintah benar-benar dirasakan langsung oleh masyarakat. Di atas semua itu, tentu peran pemerintah dalam hal ini kepala daerah (walikota) adalah sangat penting. Sebagai inisiator, Walikota dituntut dapat menterjemahkan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat serta bagaimana merumuskan kebijakan yang dibuat dapat dilaksanakan oleh seluruh elemen pemerintah, dan memulai dari penataan kembali birokrasi pemerintahan sebelumnya, sehingga pada akhirnya tujuan yang hendak dicapai dapat terwujud, yaitu menciptakan budaya birokrasi yang sesuai dengan nilai-nilai kompetensi, serta efektifitas dan efisiensi. Proses reformasi inilah yang nantinya dapat menjamin keberlanjutan pemerintah kedepan. Proses reformasi birokrasi yang dijalankan di Surakarta, dapat dilihat pada **Gambar 3**.

Gambar alur reformasi tersebut menjelaskan bahwa proses reformasi birokrasi di Surakarta dijalankan dengan adanya prasyarat keteladanan dan penguatan komitmen, pendekatan partisipatif dan adanya pengawasan masyarakat/LSM. Ketiga poin tersebut diperlukan sebagai tahap awal proses reformasi. Ketiga poin tersebut juga dapat dilihat dari pelaksanaan konsep “ABG”, yaitu Akademisi Bisnis dan Government. Akademisi yang dimaksud adalah kalangan pendidikan yang membantu dalam melakukan penelitian untuk perkembangan Kota Surakarta kedepannya. Bisnis yang dimaksud adalah kalangan PKL sebagai pelaku usaha yang sebenarnya juga merupakan pada investasi Kota Surakarta. Government adalah pemerintah yang dalam hal ini bertindak sebagai pembuat kebijakan.

*Akademisi, Bisnis, Government.. AKADEMISI lebih kepada penelitiannya... BISNIS berbicara mengenai angka-angka.. GOVERNMENT sudah mau terapan untuk kebijakan..kebijakan itu masuk ke pemerintah. SI/05/6.1/59*



**GAMBAR 3**  
**ALUR REFORMASI BIROKRASI PEMKOT SURAKARTA**



Sumber: Analisis Penyusun, 2011

**GAMBAR 4**  
**PROSES REFORMASI BIROKRASI PEMKOT SURAKARTA**

Kemudian untuk mencapai tujuan yaitu perubahan nilai di dalam birokrasi (menciptakan kultur birokrasi yang baru), dilakukan dengan reorientasi birokrasi yaitu membangun kultur pelayanan yang berorientasi pada masyarakat (*citizen*) dan peningkatan efektifitas peran pemerintah. Alur reformasi di tubuh Pemerintah Surakarta ini nantinya akan mencapai nilai birokrasi yang baru yang berlandaskan nilai-nilai partisipatif (*from top down to partnership/participatory*), kewirausahaan (*from bureaucratic style to entrepreneurial mindset*), berorientasi hasil (*from procedural attitude to end-result oriented*) dan solusi yang integratif/holistik (*from partial handling to integrative solution*).

*Perombakan kelembagaan ada, dulu Kantor PKL.. .pinginnya fokus ngerjain PKL, tapi ya gak kelar-kelar.. sekarang sudah 62%.. Mereka kan sekarang sudah menjadi pasar, jadi dilimpahkan ke dinas pasar, akhirnya berbeda.. sampe ada pembinaan segala..ada koordinasi. SI/05/9.1/67*

Pernyataan tersebut juga menyatakan bahwa sebenarnya terdapat perombakan kelembagaan, namun perombakan kelembagaan tersebut bukan untuk perampingan struktur kelembagaan. Hal ini dilakukan karena Pemkot lebih memilih untuk memaksimalkan peran dan fungsinya melalui efektifitas kinerja lembaga. Efisiensi dan efektifitas peran pemerintah menjadi poin penting dalam pelaksanaan Penataan PKL di Surakarta. Reformasi birokrasi yang terjadi menekankan pada aktifitas-aktifitas pemerintah pada program Pemkot dimana pemerintah merubah orientasinya pada hasil dan kinerja. Pemanfaatan efektifitas kerja akan memacu sikap serta budaya yang mengarah pada perubahan. Posisi pemerintah sebagai pelayan rakyat menjadi lebih maksimal manakala pemerintah aktif dalam program-program yang digagasnya. Jadi pemerintah dituntut untuk selalu tanggap pada apa yang menjadi kebutuhan Kota Surakarta.

## KESIMPULAN

Inovasi kebijakan yang dilakukan Pemkot Surakarta merupakan inovasi yang dibangun melalui pendekatan berbudaya Kota Surakarta yang berkelanjutan. Pengalaman budaya relokasi PKL Banjarsari sebagai payung keberhasilan inovasi yang berkelanjutan. Keberhasilan ini ditunjukkan dari mekanisme tata kelola Pemkot Surakarta dalam menterjemahkan suatu konsep menjadi tindakan nyata. Beberapa bentuk inovasi sistem keberlanjutan yang telah dibangun oleh pemerintahan Kota Surakarta yang dapat dijadikan pembelajaran dalam upaya implementasi inovasi kebijakan penataan PKL yang berkelanjutan, antara lain:

1. Keberlanjutan peran walikota sebagai inisiator dalam mendorong dan ikut merumuskan dalam membangun organisasi dan sistem untuk lebih optimal sesuai dengan peraturan yang ada.
2. Keberlanjutan proses perubahan *mindset* menjadi faktor pendorong penting dalam menyamakan persepsi tentang apa yang menjadi tujuan pembangunan kedepan.
3. Keberlanjutan dalam mekanisme pengambilan keputusan yang dilakukan secara komprehensif dengan pertimbangan atas berbagai kepentingan.
4. Keberlanjutan dukungan tata kelola yang baik dengan kesungguhan, dan komitmen para pelaku sistem (stakeholder terkait) dalam menggali, mengembangkan, dan memanfaatkan potensi terbaik yang dimiliki melalui pendekatan partisipatif.
5. Replikasi inovasi kebijakan dalam mekanisme pengelolaan pembangunan dengan membuat payung hukum atau sistem yang terdokumentasi seperti Perwali, RPJM yang mencakup periode selanjutnya agar dapat menjamin keberlanjutan sistem pada pemerintahan selanjutnya.
6. Memperhatikan aspek berkelanjutan antara *human system* (persamaan pemikiran tentang solusi penataan PKL yang terintegrasi antar stakeholder terkait dengan didukung sistem sosial berupa pendekatan yang tepat untuk meminimalisasikan konflik dan diperkuat dengan sistem pemerintah sebagai pedoman bagi keberlanjutan periode pemerintah selanjutnya), *support system* (*action* dari sistem pemerintahan yang tidak hanya berkekuatan hukum, dengan penguatan ekonomi melalui sistem ekonomi dan perbaikan infrastruktur melalui sistem infrastruktur) dan *natural system* (merumuskan tujuan dalam mencetuskan inovasi kebijakan penataan PKL yaitu penataan dan

pengembalian fungsi kawasan Monjari sebagai salah satu bentuk perwujudan perbaikan akan wajah Kota Surakarta) yang terintegrasi sebagai formulasi bentuk inovasi kebijakan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Artiningsih. 2009. "Prospek Peningkatan Luasan RTH Privat Melalui Partisipasi Komunitas Berkelanjutan". *Seminar Nasional Implikasi Undang-Undang Penataan Ruang No.26 Tahun 2007 terhadap Konsep Pengembangan Kota & Wilayah Berwawasan Lingkungan*, 29 April 2009, Universitas Brawijaya Malang.
- Budihardjo, E. 2005. *Konflik Tata Ruang dan Pluralisme Budaya dalam Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21*.
- Budimanta, A. 2005. *Memberlanjutkan Pembangunan di Perkotaan melalui Pembangunan Berkelanjutan dalam Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21*.
- Dunn, William N. 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Pearson Education. Edisi bahasa Indonesia diterjemahkan dari edisi kedua (1994) diterbitkan sejak 1999 dengan judul *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Goggin, Malcolm L et al. 1990. *Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation*. USA: Scott, Foresmann, and Company.
- Gondokusumo, MD. 2005. *Keberlanjutan Kawasan Kota: Perspektif Kemiskinan Lingkungan dalam Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21*.
- Infokom Itjen. *Penerapan Penyelenggaraan Good Governance*. 28 Juni 2001. Diakses melalui <http://www.pu.go.id/itjen/ggi/remiel.htm> pada tanggal 11 Juni 2011.
- Susanto, Hery. *Gagalnya Pembangunan Berkelanjutan*, dalam Sinar Harapan. Sabtu, 21 Juni 2003. Diakses melalui <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0306/21/opi01.html> pada tanggal 11 Juni 2011.
- Taufik, Tatang. 2008. *Governance dan Pembangunan Daerah*. Diakses melalui [http://tatang-taufik.blogspot.com/2008\\_10\\_01\\_archive.html](http://tatang-taufik.blogspot.com/2008_10_01_archive.html) pada tanggal 11 juni 2011.