

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Kota Yogyakarta merupakan kota budaya yang dipadu dengan unsur tradisional yang masih kental. Tidak mengherankan bahwa Yogyakarta merupakan salah satu tujuan wisatawan mancanegara maupun domestik. Banyak hal menarik yang dapat ditemukan di Kota Yogyakarta. Termasuk salah satunya adalah keberadaan pasar tradisional. Pasar tradisional yang terkenal dan unik salah satunya adalah Pasar Ngasem. Pasar ini terletak di Kampung Ngasem dan Kampung Taman, Kecamatan Kraton, sekitar 400 meter arah barat dari Keraton Kasultanan Yogyakarta. Pasar Ngasem merupakan pasar yang menjual berbagai jenis hewan peliharaan terutama burung. Sebagian besar pedagang di Pasar Ngasem memang berdagang berbagai jenis burung. Sehingga Oleh wisatawan mancanegara Pasar Ngasem lazim disebut sebagai *bird market*.

Suasana yang berbeda dapat disajikan oleh keberadaan Pasar Ngasem ini, tidak hanya pemandangan khas kegiatan jual beli di pasar ataupun keindahan warna-warni burung saja, tetapi juga adanya pertunjukan yang sesekali digelar oleh para pecinta burung. Misalnya, pertunjukan keahlian burung merpati untuk terbang cepat kembali ke kandang atau adu kemerduan suara berbagai macam burung. Sehingga dari pertunjukan itulah biasanya ada calon pembeli yang merasa tertarik dan kemudian rela membayar berapa pun harganya. Selain burung, dapat

ditemukan spesies reptil seperti ular, biawak dan iguana. Binatang peliharaan lain yang dijual adalah ikan hias, hamster, anjing, kucing, kura-kura, kuskus, berbagai jenis ayam hingga kelinci lokal maupun ras. Seperti pasar tradisional pada umumnya, Pasar Ngasem juga menawarkan berbagai macam jajanan khas bagi para pengunjung yang merasa haus ataupun lapar. Kuliner di Pasar Ngasem terdapat soto, nasi rames, gethuk, tiwul, jenang gempol, es dawet, dan aneka macam gorengan seperti tahu susur, tempe bacem, rengginang, krupuk rambak, peyek kacang menjadi kesatuan yang unik dan daya tarik tersendiri ketika berkunjung kesana (<http://ndalembumijan.wordpress.com/>).

Namun kini suasana Pasar Ngasem tersebut sudah tidak dapat dirasakan seperti dulu lagi. Hal itu dikarenakan adanya kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta merelokasi pedagang Pasar Ngasem ke Pasar Satwa dan Tanaman Hias Yogyakarta (PASTY) di kawasan Dongkelan, Jl. Bantul Km 1. Wacana mengenai kebijakan relokasi pedagang Pasar Ngasem oleh Dinas Pengelolaan Pasar Kota Yogyakarta memang sudah digulirkan sejak beberapa tahun yang lalu dan akhirnya relokasi terealisai pada bulan April tahun 2010. Proses relokasi pedagang Pasar Ngasem ke PASTY Dongkelan tidak serta merta langsung mendapat persetujuan dari pedagang pasar. Timbul pro dan kontra atas kebijakan relokasi tersebut.

Dapat dimengerti bahwa yang merasakan dampak langsung dari kebijakan tersebut adalah para pedagang sendiri. Mereka khawatir dengan adanya relokasi

maka akan kehilangan pelanggan, penurunan pendapatan dan harus memulai usaha dari awal lagi. Tentunya memang tidak mudah untuk memulai suatu usaha dari nol lagi bagi para pedagang yang sudah berjualan di pasar tersebut selama bertahun-tahun (Lutfi, 2005: 6). Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwono X mengungkapkan, bahwa pedagang jangan berpikir negatif tentang kebijakan relokasi pedagang Pasar Ngasem ke PASTY. Sebab, pemerintah sudah memperhitungkan secara cermat prospek pasar itu, termasuk lokasi yang lebih layak dan lebih luas dibanding sebelumnya. PASTY bisa digarap dan dikembangkan menjadi salah satu alternatif tempat wisata baru di Yogyakarta dengan keberadaan berbagai fasilitas yang sangat mendukung. Dilihat dari segi lokasi PASTY mudah dijangkau, bahkan nantinya akan diupayakan ada trayek bus Trans Jogja yang diarahkan melewati PASTY.

Pemerintah Kota Yogyakarta perlu melaksanakan kebijakan relokasi karena Pasar Ngasem dipandang kondisinya cenderung kumuh, seperti pasar tradisional lainnya sehingga tidak nyaman bagi para pengunjung. Selain itu Pasar Ngasem yang merupakan perpaduan pasar menyediakan kebutuhan hidup sehari-hari seperti makanan atau jajanan pasar dan pedagang yang berjualan burung dan hewan peliharaan lainnya dirasa kondisinya tidak baik untuk kesehatan dan lingkungan. Apalagi Pasar Ngasem juga merupakan tempat tujuan wisata para wisatawan mancanegara maupun wisatawan domestik. Kondisi pasar yang terlalu sempit untuk menampung para pedagang dan pembeli yang semakin lama semakin padat, juga lahan parkir yang tersedia sudah tidak memadai untuk

menampung kendaraan sehingga perlu dilakukan penataan untuk Pasar Ngasem. Alasan-alasan tersebut yang digulirkan Pemerintah Kota Yogyakarta untuk melaksanakan kebijakan relokasi pedagang Pasar Ngasem ke PASTY Dongkelan.

Setelah relokasi, sudah menjadi komitmen pemerintah untuk terus mempromosikan PASTY sehingga nantinya bisa menjadi ikon baru dan kebanggaan Yogyakarta. Relokasi pedagang Pasar Ngasem merupakan tugas Pemerintah Kota Yogyakarta dan juga berkewajiban untuk membantu pedagang di pasar yang baru agar pedagang semakin maju dan berkembang. Tujuan Pemerintah Kota Yogyakarta merelokasi pedagang Pasar Ngasem juga terkait rencana Pemerintah Provinsi DIY melalui Dinas Kebudayaan Provinsi DIY untuk merevitalisasi kawasan wisata Tamansari, yang pada intinya untuk melindungi bangunan cagar budaya. Revitalisasi menyangkut berbagai aspek termasuk penataan dan relokasi pedagang Pasar Ngasem yang pada akhirnya eks Pasar Ngasem dibangun menjadi pasar kerajinan dan kuliner yang terintegrasi dengan kawasan wisata Tamansari. Pembangunan eks Pasar Ngasem menjadi pasar kerajinan dan kuliner ditangani oleh Pemerintah Provinsi DIY, sedangkan relokasi pedagang Pasar Ngasem dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

Kebijakan relokasi pedagang Pasar Ngasem yang diupayakan Pemerintah Kota Yogyakarta bermaksud untuk menata kawasan wisata Kota Yogyakarta menjadi lebih rapi dan indah. Sebagai kota yang identik dengan pariwisatanya memang diperlukan penataan kawasan wisata yang tepat agar pariwisata di Kota Yogyakarta tidak kalah dengan daerah lain. Namun, hasil yang ingin dicapai

dengan adanya relokasi ini masih belum sepenuhnya tercapai. Karena masih ada beberapa masalah yang membayangi pedagang-pedagang di PASTY Dongkelan. Salah seorang pedagang di PASTY, Bapak Kliwon mengatakan, masalah pendapatan yang tidak menentu bahkan cenderung menurun jika dibandingkan dengan saat dulu berjualan di Ngasem menjadi salah satu masalah yang dirasakan. Adanya kasus penurunan pendapatan yang dialami oleh beberapa pedagang menjadi bukti bahwa kebijakan relokasi tersebut masih menyisakan beberapa pekerjaan rumah bagi tiap-tiap aktor yang terlibat secara aktif di dalam perumusan hingga implementasi kebijakan tersebut ([politik.kompasiana.com/](http://politik.kompasiana.com/)).

Selain itu pedagang yang tidak setuju dengan relokasi menyebutkan bahwa lokasi Pasar Ngasem yang dipindah di kawasan Dongkelan dianggap kurang strategis untuk menarik minat pengunjung karena lokasi tersebut jauh dari kompleks wisata Kota Yogyakarta. Lokasi Pasar Ngasem yang lama bisa dibilang strategis karena dekat dengan kompleks wisata Kota Yogyakarta, seperti kawasan Malioboro ataupun Keraton Yogyakarta. Sehingga bisa jadi dengan relokasi justru akan mengurangi jumlah pengunjung ataupun wisatawan yang ingin sekedar membeli oleh-oleh hewan peliharaan. Pedagang yang tidak setuju dengan relokasi karena merasakan dampak negatif dari relokasi. Salah satunya mengenai pendapatan yang merosot hingga 50%, bahkan timbulnya pengangguran misalnya dari tukang parkir yang menganggur hingga pedagang burung yang gulung tikar. Hal ini karena keberadaan pasar burung Ngasem sudah masuk ke dalam kalender pariwisata se-Asia Tenggara, sehingga wisatawan sudah tahu jika ingin mencari

burung atau hewan lainnya maka akan menuju ke Pasar Ngasem (<http://regional.kompasiana.com/>).

Banyak pihak yang menyayangkan relokasi ini. Pasar Ngasem dianggap sebagai salah satu tempat bersejarah dan tidak lepas dari tata ruang Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Dalam tata ruang “Jawa”, antara keraton, alun-alun, masjid dan pasar ditata sedemikian rupa dalam satu lingkaran sirkulasi aktivitas. Coba kita lihat, di hampir setiap daerah di Jawa. Di depan kantor bupati atau walikota terdapat lapangan atau alun-alun, di sekitarnya juga pasti ada masjid, pasar dan hal-hal lain yang menyertai. Sehingga pemindahan Pasar Ngasem ini dianggap sebagai bentuk memudarnya suatu nilai kebudayaan (<http://portalkiri.blogspot.com/2009/10/relokasi-pasar-ngasem.html>).

Pemerintah Kota Yogyakarta yang merelokasi para pedagang Pasar Ngasem ke PASTY Dongkelan, Yogyakarta menganggap bahwa lokasi tersebut sudah cocok karena lokasi baru yang diberikan pemerintah lebih luas dan menyatu dengan pasar tanaman hias. Sehingga PASTY menjadi ramai karena ada area pasar satwa dan juga pasar tanaman hias. Oleh karena itu para pedagang diharapkan tidak akan kehilangan pembeli bahkan mungkin malah akan memiliki pendapatan yang lebih baik dibanding pada saat mereka berjualan di Pasar Ngasem. Namun pemberahan tata kota dengan adanya berbagai kebijakan dari pemerintah tidak serta merta berjalan sesuai dengan hati masyarakat, di sisi lain Pemerintah ingin selalu berusaha untuk menampilkan yang terbaik untuk kotanya. Pedagang yang menolak rencana relokasi pun harus mengikuti kebijakan yang

dilakukan pemerintah. Karena pedagang sebagai masyarakat kecil mencoba mengikuti apa yang diinginkan pemerintah dengan harapan pasca relokasi apa yang menjadi harapan pemerintah dan pedagang dapat terwujudkan.

Dilihat dari uraian di atas, dapat dimengerti bahwa tujuan dari kebijakan relokasi pedagang Pasar Ngasem adalah dalam rangka penataan kota khususnya pada sektor pariwisata. Hal ini dibuktikan dengan semakin tertatanya lingkungan Kota Yogyakarta, khususnya di sekitar eks Pasar Ngasem. Lokasi eks Pasar Ngasem yang dibangun ulang menjadi pasar souvenir dan kerajinan yang terintegrasi kawasan wisata Tamansari yang notabene sebagai bangunan cagar budaya yang dilindungi, dengan demikian kondisinya tidak semrawut yang menambah nilai plus bagi pariwisata Kota Yogyakarta.

Apa yang dilakukan pemerintah dalam setiap perumusan kebijakan publik, tentunya memiliki alasan serta tujuan yang jelas dan tepat. Demikian juga dalam kebijakan relokasi, pemerintah pastinya memiliki alasan-alasan yang kuat untuk merealisasikan pemindahan tempat usaha para pedagang yang bergerak di sektor informal tersebut. Namun, setiap kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah tidak selamanya berjalan dengan baik. Banyak kebijakan menghadapi masalah dalam proses implementasinya (Winarno, 2007: 211). Meskipun relokasi juga memberikan dampak positif bagi lingkungan kota Yogyakarta khususnya pada kawasan wisata, namun yang tidak kalah pentingnya adalah mengetahui dampak positif dan negatif yang terjadi setelah relokasi tersebut dan bagaimana nasib para pedagang setelah menempati lokasi usaha yang baru.

Berdasarkan hal tersebut maka perlu diketahui bagaimana implementasi kebijakan relokasi pedagang Pasar Ngasem ke PASTY oleh pemerintah Kota Yogyakarta. Selain mengetahui implementasi kebijakan relokasi juga untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan setelah relokasi bagi pedagang pasar, karena relokasi Pasar Ngasem ini dirasa belum sesuai yang diinginkan pedagang, dimana pasar yang baru ini tidak seramai pasar yang lama. Peran Ilmu Administrasi Negara dalam hal ini sangat diperlukan. Karena mengetahui implementasi suatu kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, yang selanjutnya dapat digunakan untuk evaluasi pada pelaksanaan kebijakan tersebut. Sehingga dapat digunakan pemerintah untuk mengevaluasi khususnya pada evaluasi dampak yang ditimbulkan akibat suatu kebijakan. Diharapkan nantinya pemerintah dapat membuat kebijakan yang lebih baik dan tepat untuk masyarakat serta tidak ada pihak yang dirugikan dari implementasi kebijakan. Mengacu dari latar belakang masalah itulah maka penulis tertarik untuk meneliti dan memilih judul skripsi "**Dampak Kebijakan Relokasi Pedagang Pasar Ngasem Ke Pasar Satwa Dan Tanaman Hias Yogyakarta (PASTY) Bagi Pedagang Pasar**".

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian-uraian dalam latar belakang masalah tersebut, dapat diidentifikasi masalah yang dihadapi yaitu sebagai berikut:

1. Pasar Ngasem direlokasi ke kawasan yang jauh dari pusat kota dan kompleks wisata Kota Yogyakarta sehingga kurang strategis.

2. Menurunnya pengunjung serta pembeli setelah pasar burung direlokasi ke PASTY.
3. Kurangnya promosi terhadap Pasar Ngasem yang telah direlokasi ke PASTY
4. Munculnya kekhawatiran pedagang akan menurunnya pendapatan akibat relokasi tersebut.
5. Adanya kekhawatiran pedagang ketika memulai suatu usaha ditempat yang baru dan memerlukan adaptasi.

### **C. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas diperoleh beberapa hal yang dapat diteliti, namun karena adanya keterbatasan sumberdaya yang dimiliki peneliti sekaligus agar penelitian dapat dilakukan secara lebih mendalam, maka dalam penelitian ini peneliti hanya membatasi masalah mengenai dampak kebijakan relokasi pedagang Pasar Ngasem ke Pasar Satwa dan Tanaman Hias Yogyakarta (PASTY) bagi pedagang pasar. Dampak dilihat dari aspek dampak ekonomi, sosial dan psikologi pedagang.

### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan batasan masalah di atas, maka rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

Bagaimana dampak kebijakan relokasi pedagang Pasar Ngasem ke Pasar Satwa dan Tanaman Hias Yogyakarta (PASTY) bagi para pedagang pasar?

## **E. Tujuan Penelitian**

Sebagaimana yang diuraikan dalam rumusan masalah, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dampak relokasi pedagang Pasar Ngasem ke Pasar Satwa dan Tanaman Hias (PASTY) Kota Yogyakarta bagi pedagang pasar, yang dilihat dari dampak ekonomi, sosial, dan psikologis pedagang.

## **F. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan/sumbangan pemikiran dalam Ilmu Administrasi Negara khususnya dalam evaluasi dampak kebijakan yang nantinya dapat digunakan untuk pembuatan kebijakan yang lebih baik dan tepat.

### **2. Manfaat Praktis**

#### **a. Bagi Peneliti**

Diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan peneliti mengenai evaluasi dampak kebijakan relokasi pedagang Pasar Ngasem ke Pasar Satwa dan Tanaman Hias Yogyakarta Pasar yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta untuk mengoptimalkan pasar tradisional sebagai sumber pendapatan masyarakat.

b. Bagi Pemerintah Kota Yogyakarta

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan tambahan referensi dan evaluasi bagi Pemerintah Kota Yogyakarta untuk memperbaiki hal yang dirasa kurang dalam kebijakan relokasi pedagang Pasar Ngasem ke Pasar Satwa dan Tanaman Hias Yogyakarta.

c. Bagi Pihak Akademisi

Dapat dijadikan tambahan pengetahuan serta bahan rujukan bagi penelitian yang akan datang yang mengangkat tema penelitian yang sama.