

Mempertanyakan Pengelolaan *Publicness* Pada Kawasan Malioboro-Ahmad Yani Ditengah Dominasi Perekonomian

Questioning The Management of Publicness In Malioboro-Ahmad Yani Area In The Middle of Economic Dominance

Fadlurrahman¹, Seiren Ikhtiara², Nike Mutiara Fauziah¹, Amaliatulwalidain³

¹Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas
Tidar

²Program Studi Ilmu Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Widya Mataram

³Program Studi Pemerintahan Fakultas Ilmu Pemerintahan dan Budaya
Universitas Indo Global Mandiri
Fadlurrahman@untidar.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pengelolaan publicness yang dilakukan oleh pemerintah Kota Yogyakarta melalui UPT Malioboro. Dengan metode kualitatif dan pendekatan studi kasus, ditemukan bahwa: (1) Pengelolaan publicness mengalami tekanan yang kuat dari pasar; (2) Eksistensi publicness dikelola dengan cara negosiasi kepentingan; (3) Otoritas pemerintah turut melemahkan derajat publicness ketika adanya tekanan dari kelompok ekonomi; (4) Publicness tereduksi ketika minimnya peran dan kontrol pemerintah; dan (5) Derajat publicness meningkat pasca adanya relokasi parkir kendaraan. Saran yang ditawarkan yaitu pemerintah perlu memperkuat komitmen untuk mengelola kawasan Malioboro-Ahmad Yani yang berorientasi pada kepentingan publik. Selain itu pemerintah perlu memprediksi perkembangan kelompok-kelompok ekonomi dan menciptakan sistem antisipasi/solusi tanpa melemahkan publicness.

Kata kunci : Publicness, kelompok ekonomi, Malioboro

Abstract

This study aims to describe the management of publicness by the government of Yogyakarta through UPT Malioboro. With qualitative method and case study approach, the result of research showed that: (1) The management of publicness is experiencing strong pressure from the market; (2) The existence of publicness is managed with the negotiation of interests; (3) The government authorities participated weaken the degree of publicness when the government gets pressure from economic groups; (4) Publicness is reduced when the lack of government's role and control; and (5) The degrees of publicness value increasing post-war presence of the relocation of the vehicles parking. This study suggested the government needs to strengthen its commitment to manage the Malioboro-Ahmad Yani area that is oriented to the public orientation. In addition the government need to predict the progression of economic groups and create an anticipation system/solution without weakening the publicness.

Keywords : Publicness, economic groups, Malioboro

A. Pendahuluan

Adanya kegiatan perekonomian suatu kelompok di suatu kawasan merupakan hal yang baik sebagai pertanda munculnya usaha untuk menyejahterakan kehidupan. Namun, bagaimana bila kegiatan perekonomian tersebut berada pada kawasan yang pada awal pembentukannya diperuntukkan khusus untuk publik tanpa adanya kegiatan perekonomian, hingga tempat publik tersebut bertransformasi menjadi pusat bisnis yang mana memiliki kompleksitas isu dan konflik berbagai nilai yang terkandung di dalamnya. Salah satu kawasan yang digambarkan secara ringkas tersebut yakni Kawasan Malioboro-Ahmad Yani di Kota Yogyakarta.

Kawasan Malioboro-Ahmad Yani merupakan suatu tempat publik yang dikelola oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Malioboro di bawah naungan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta melalui Peraturan Wali Kota Yogyakarta No. 92 Tahun 2009 tentang pembentukan, susunan, kedudukan, fungsi dan rincian tugas unit pelaksanaan teknis pengelolaan kawasan Malioboro Pada Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta. UPT Malioboro sendiri merupakan unit gabungan yang khusus dibentuk dari beberapa instansi pemerintahan, yakni dinas kiraswil, perindustrian, perdagangan, koperasi dan pertanian, perhubungan, badan lingkungan hidup, ketertiban, serta dinas pariwisata dan kebudayaan.

Berdasarkan Perwalkot Yogyakarta tersebut, maka tugas mengimplementasikan berbagai kebijakan pemerintah dalam rangka penataan dan

pengelolaan kawasan Malioboro-Ahmad Yani berada pada kekuasaan dan tanggung jawab UPT Malioboro. Meskipun UPT Malioboro satu-satunya organisasi formal yang ditunjuk secara resmi mengelola kawasan Malioboro-Ahmad Yani, namun pada kenyataannya terdapat kekuatan (organisasi) informal yang turut memainkan peran sebagai pengelola kawasan Malioboro-Ahmad Yani. Adanya kenyataan bahwa terdapat aktor lain selain UPT Malioboro, hal tersebut disebabkan karena adanya kepentingan-kepentingan tersendiri yang dibawa oleh organisasi informal tersebut.

Kawasan Malioboro-Ahmad Yani yang seharusnya menjadi domain wilayah pengelolaan pemerintah, telah bergeser menjadi ranah privat dan ekonomi/bisnis yang bukan hanya dikelola oleh pemerintah sendiri, melainkan turut dikelola oleh berbagai macam organisasi informal lain yang mempunyai kepentingan dibalik pengelolaan yang dilakukan. Riset terdahulu menyebutkan bahwa pengelolaan kawasan Malioboro-Ahmad Yani di dominasi oleh organisasi informal atau yang disebut sebagai kelompok perekonomian (paguyuban) yang mana memiliki power lebih besar dibanding negara (Cahyadi *et., al.*, 2011: 19). Ketika pengelolaan kawasan Malioboro-Ahmad Yani di dominasi oleh kelompok perekonomian, dikhawatirkan orientasi bisnis akan menajam dan berpeluang mereduksi *publicness*.

Keberadaan berbagai kelompok perekonomian di kawasan Malioboro-Ahmad Yani diperkirakan mencapai puluhan kelompok dan terus berkembang

(Putri, 2015). Satu hal yang pasti yakni kawasan Malioboro-Ahmad Yani tidak dapat terpisahkan dari keberadaan kelompok ekonomi dan hal tersebut mengukuhkan bahwasanya terdapat hegemoni perekonomian dengan kepentingan yang besar, yakni kepentingan pasar. Dinamika pada kawasan Malioboro-Ahmad Yani melahirkan isu yang kompleks terkait eksistensi kelompok ekonomi dan ketersediaan akses publik terhadap fasilitas di kawasan Malioboro-Ahmad Yani. Hegemoni kelompok perekonomian yang direalisasikan melalui dominasi kegiatan perekonomian diberbagai sudut kawasan Malioboro-Ahmad Yani akhirnya meminggirkan kepentingan publik dalam mengakses fasilitas yang ada, misalnya jalur pedestrian.

Pemerintah memiliki tanggung jawab melindungi dan mengelola kepentingan publik ditengah keadaan bahwasanya kepentingan publik semakin terancam oleh hegemoni perekonomian. Oleh sebab itu, pengelolaan dan kontrol pada kawasan Malioboro-Ahmad Yani sepatutnya dilakukan oleh pemerintah itu sendiri agar kepentingan publik dapat terlindungi. Namun, kenyataan besar yang tengah terjadi yaitu pengelolaan kawasan Malioboro-Ahmad Yani tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah saja, tetapi tata kelola tersebut juga dilakukan oleh kelompok perekonomian yang menjadikan kawasan Malioboro-Ahmad Yani sebagai kanal perekonomiannya. Ketika suatu organisasi informal masyarakat (apapun bentuknya) menjadi aktor pengelola tempat publik, maka hal tersebut akan berdampak paralel pada setiap aspek, terkhusus pada kepentingan publik.

Isu dalam pengelolaan kawasan Malioboro-Ahmad Yani jelas merupakan isu *publicness*. Kawasan Malioboro-Ahmad Yani menjelma menjadi arena kontestasi nilai antara nilai publik dan nilai ekonomi/bisnis. Tanggung jawab pemerintah untuk mengelola berbagai kepentingan khususnya kepentingan publik (*publicness*) melalui berbagai macam regulasi sulit terpenuhi dan sering dianggap tidak sejalan menurut pandangan kelompok-kelompok perekonomian. Sehingga menimbulkan *conflict of interest* antara kepentingan publik (direpresentasikan melalui kepentingan regulasi) *versus* kepentingan ekonomi yang berpotensi mereduksi *publicness* itu sendiri.

Berdasarkan hal tersebut, *grand question* yang patut dilontarkan atas kemelut isu atau permasalahan yang terjadi khususnya menyangkut *publicness* yaitu bagaimana pengelolaan *publicness* dilakukan ketika adanya hegemoni perekonomian atau kepentingan pasar dominan? Kemudian pertanyaan lanjutan yang wajib dikemukakan yaitu bagaimana pemerintah mempertahankan *publicness* dan implikasinya terhadap nilai *publicness* itu sendiri? Serta bagaimana kontrol pemerintah dalam mempertahankan *publicness*? Pertanyaan-pertanyaan tersebut tentunya menantang untuk dijawab pada fakta atau kenyataan yang terjadi di lapangan.

Konsep *publicness* erat kaitannya dengan ranah privat. *Publicness* muncul guna melindungi masyarakat dari serangan ruang privat warga lainnya (Pesch, 2005: 48). *Publicness* seringkali digunakan untuk

membandingkan organisasi publik dan swasta dalam hal pelayanan dan pengelolaan barang ataupun jasa. Adanya perubahan ataupun reduksi peran pada suatu organisasi baik publik ataupun privat, harus diikuti dengan pengukuran *publicness* (Margono *et. al.*, 2014: 14). Terkait dengan pengukuran *publicness*, Haque (2001: 66) menjelaskan 5 (lima) kriteria spesifik ukuran *publicness* dalam *public service*, diantaranya:

1. Bidang administrasi publik, terdapat perbedaan antara organisasi publik dan privat (swasta) dalam menentukan kriteria *publicness*. Perbedaan tersebut dalam hal norma-norma pelayanan seperti keberpihakan dan keterbukaan, prinsip kesetaraan, seifat monopolistik serta dampak sosial yang lebih luas dan berjangka panjang untuk masyarakat;
2. *Publicness* tergantung pada banyaknya masyarakat yang terlayani. Semakin besar jumlah atau cakupan kepemilikan publik, maka semakin tinggi tingkat *publicness*);
3. Tingkatan *publicness* ditentukan berdasarkan cakupan dampak sosialnya. Dengan kata lain semakin tinggi tingkat *publicness*, maka semakin memiliki dampak yang positif dengan jangkauan atau cakupan sosial yang luas;
4. Standarisasi *publicness* secara umum yaitu sejauh mana dapat dipertanggung jawabkan;
5. Ukuran sentral *publicness* yaitu *trust* masyarakat terhadap kredibilitas, kepemimpinan, dan kemampuan respon pelayanan untuk melayani masyarakat.

Selain 5 (lima) kriteria tersebut, kualitas *publicness* dapat ditentukan melalui 3 (tiga) faktor dasar :

“the accessibility to spaces or places, activities, information and resources; the public-private nature of agencies in control; and the status of the people who will be better or worse off for whatever is in question” (Benn dan Gaus, 1983: 3).

Dari pernyataan tersebut, ketiga faktor tersebut dapat disimpulkan ke dalam 3 (tiga) kriteria, yaitu berupa akses (fisik, aktifitas dan diskusi, informasi, dan sumberdaya), aktor (agensi), dan kepentingan. Kemudian untuk menilai baik atau buruknya *publicness*, perlu dilakukan pengukuran tingkatan derajat *publicness* (*extent of publicnes*) yang bergantung pada 3 (tiga) indikasi, yaitu: (1) tingkatan yang mana semua dimensi akses terpenuhi; (2) tingkatan yang mana kontrol terhadap ruang atau tempat publik dilakukan oleh aktor tunggal yakni pemerintah (publik) dan digunakan oleh masyarakat secara umum; (3) tingkatan yang mana pelayanan berorientasi pada kepentingan publik (Akka, 2005: 76). Mendasar pada tiga faktor/kriteria dan tiga indikasi *publicness* diatas, *publicness* dikatakan terkelola dengan baik bila ketiga baik faktor/kriteria dan indikasi-indikasinya telah terpenuhi atau sesuai. Begitu juga sebaliknya, apabila ketiga faktor/kriteria dan indikasi penilaian tersebut tidak terpenuhi, maka dapat dikatakan *publicness* tidak terkelola secara baik atau dengan kata lain *publicness* berkualitas buruk.

Dalam mencermati *publicness*, organisasi publik perlu mempertimbangkan perspektif ekonomi dan politik secara kolaboratif (Margono, *et. al.*, 2014: 14; Zald dan Wamsley, 1973 dalam Moulton, 2009). Menurut pandangan politik, negara perlu mengontrol *public interest* dan

public goods. Dan di sisi lain melalui pandangan ekonomi, negara perlu mengontrol pasar dan mengelola *public goods* melalui kenyataan adanya *market failure* (Ibid). Oleh sebab itu, pengelolaan dan kontrol *public goods* yang dilakukan pemerintah atau negara guna mengedepankan *publicness* tak bisa dilepaskan dari *public interest* dan *public value*. Orientasi publik pada pencapaian *publicness* tidak hanya sekedar pemenuhan bentuk organisasi dalam mengelola barang/tempat publik yang menjadi domain administratif belaka, tapi lebih dari itu pencapaian *publicness* juga menjadi domain ekonomi dan politik pada organisasi yang melakukannya serta realisasi komitmen untuk dapat mempertahankan eksistensi publiknya (Margono, et., al., 2014: 15, 16).

Selanjutnya mengenai negosiasi, negosiasi merupakan proses penciptaan keputusan dengan mempertimbangkan objek perselisihan dan perilaku untuk mendamaikan atau mempertemukan kepentingan yang bertentangan (Ma, 2008: 774-790). Negosiasi berarti melakukan perundingan antar berbagai pihak guna mencapai sebuah persetujuan, mengatur/menentukan melalui diskusi dan persetujuan secara mufakat (Berlin, 2008: 13-15). Capaian dari adanya negosiasi yakni berupa persetujuan terbaik yang dapat diterima oleh semua pihak.

Terdapat 4 (empat) unsur dalam proses negosiasi, diantaranya : (1) adanya perselisihan atau pertentangan, (2) adanya tahap saling ketergantungan antar pihak, (3) adanya situasi yang kondusif untuk berinteraksi, (4) adanya kemungkinan untuk mencapai kesepakatan (Guntur,

2010). Kemudian dalam prosesnya, negosiasi terdiri dari 4 (empat) kunci subproses (Fazzi dan Cindi, 2003), yakni:

1. Perundingan distributif, cara setiap pihak menyelesaikan pertentangan ketika kepentingannya berada dalam konflik;
2. Perundingan integratif, proses mencapai keuntungan bersama;
3. Perundingan *intra-organizational*, individu-individu yang diwakilkan oleh kelompok;
4. Penyusunan sikap, bagaimana setiap pihak saling merasakan atau bertoleransi satu sama lain.

Melalui teori negosiasi, akan diurai proses penyelesaian konflik antara pemerintah dan kelompok ekonomi yang digambarkan dalam konteks konflik kepentingan antara regulasi dan ekonomi. Kepentingan publik yang direpresentasikan melalui regulasi bersinggungan dengan kepentingan ekonomi/bisnis dalam tubuh kelompok perekonomian di satu wilayah dan menajamkan konflik vertikal. Kemudian akan dianalisis bagaimana implikasi dari negosiasi tersebut terhadap keberadaan nilai *publicness*, apakah *publicness* terkelola dengan baik atau malah tereduksi.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan yaitu dengan penggunaan metode penelitian kualitatif. Sedangkan pendekatan yang digunakan yakni pendekatan studi kasus dengan tipe studi kasus instrumental tunggal yang berfokus pada persoalan atau isu tertentu, yakni *publicness*. Kemudian lokasi penelitian berada di kawasan Malioboro-Ahmad Yani Kota Yogyakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sumber dan jenis data berupa data primer dan data sekunder. Subjek penelitian (informan) ditentukan dengan teknik *purposive sampling*, diantaranya: pimpinan UPT Malioboro, wakil pimpinan UPT Malioboro, ketua paguyuban parkir Malioboro, ketua paguyuban Handayani, ketua paguyuban Tri Dharma, dan ketua paguyuban Pemalni. Kemudian Teknik pengumpulan data berupa observasi, wawancara dan dokumentasi. Selanjutnya teknik analisa data mengikuti model interaktif Miles dan Huberman dengan tahapan yang terdiri dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Pengelolaan *Publicness* dibalik Sejarah Perkembangan Kelompok Perkonomian Kawasan Malioboro-Ahmad Yani

Kawasan Malioboro-Ahmad Yani merupakan tempat yang begitu kompleks dengan berbagai macam aktifitas dan kepentingan baik pemerintahan, perekonomian, kepublikan dan kepariwisataan. Kompleksitas tersebut mengharuskan pemerintah untuk melakukan penataan dan pengelolaan secara menyeluruh melalui UPT Malioboro. Sebagai unit khusus secara legal formal dalam mengelola kawasan Malioboro-Ahmad Yani, tupoksi UPT Malioboro sendiri tidak hanya sebatas melakukan pengelolaan kawasan Malioboro-Ahmad Yani, namun juga melakukan penataan aktifitas perekonomian dan pemberdayaan terhadap kelompok perekonomian di kawasan tersebut. Hal ini dilakukan guna menciptakan ketertiban dikalangan

kelompok ekonomi dalam menggunakan ruang-ruang dan tempat umum sebagai lahan perdagangan agar kepentingan publik juga dapat terkomodasikan.

Sebagai organisasi pemberi pelayanan kepada masyarakat, UPT Malioboro sudah sepantasnya mengelola berbagai kepentingan masyarakat secara umum, secara khusus kepentingan publik (*publicness*) di kawasan Malioboro-Ahmad Yani karena *publicness* terancam oleh dominasi perekonomian. Aktifitas perekonomian di kawasan Malioboro-Ahmad Yani merupakan permasalahan tersendiri bagi pemerintah. Kebutuhan akan lahan perdagangan menjadi permasalahan yang selalu muncul kepermukaan. Lahan yang terbatas, sedangkan aktifitas perekonomian semakin berkembang bahkan terkukuhkan melalui pembentukan kelompok perekonomian. Pada kondisi yang demikian, pengelolaan *publicness* selalu berhadapan dengan kepentingan perekonomian.

Mengelola *publicness* dalam kasus kawasan Malioboro-Ahmad Yani yaitu mempertahankan dan memprioritaskan kepentingan publik ditengah tekanan gelombang dominasi perekonomian ketika eksistensi kelompok perekonomian kian mantap. Keberadaan nilai *publicness* kemudian dipertanyakan tatkala masuk dan berkembangnya kelompok-kelompok perekonomian sebagai suatu kekuatan yang solid dalam tatanan sosial, politik, ekonomi dan budaya masyarakat yang sanggup merubah sistem, orientasi serta intervensi pengelolaan kawasan Malioboro-Ahmad Yani.

Menganalisis keberadaan nilai *publicness*, tidak bisa terpisahkan dari sejarah masuknya pelaku-pelaku ekonomi di kawasan Malioboro-Ahmad Yani. Nilai *publicness* mendapatkan tekanan dimulai pada tahun 1970-an ketika pelaku-pelaku ekonomi masuk dan menempati lahan-lahan kosong di kawasan Malioboro-Ahmad Yani secara ilegal. Perkembangan para pelaku ekonomi terus mengalami peningkatan dan berbanding lurus dengan reduksi luas lahan untuk publik sehingga menyebabkan perubahan peruntuhan fungsi lahan. Pada kondisi yang demikian nilai *publicness* tertekan dan harus berhadapan dengan nilai ekonomi/bisnis yang menjadi entitas para pelaku ekonomi.

Publicness semakin terancam ketika para pelaku ekonomi berkembang dengan memantapkan diri membentuk kelompok-kelompok perekonomian yang dicirikan dari kategori dagangan. Kelompok ekonomi yang terbentuk pertama kali di kawasan Malioboro-Ahmad Yani yaitu paguyuban Tri Dharma pada tahun 1982 meskipun tanpa status formal dari pemerintah. Adanya paguyuban Tri Dharma tersebut, maka semakin memantapkan posisi PKL untuk mendominasi lahan-lahan di kawasan Malioboro-Ahmad Yani sebagai lahan perdagangan. Paguyuban Tri Dharma bertransformasi menjadi kekuatan yang solid pada tataran sosial, ekonomi, politik dan budaya yang mana dapat mempengaruhi kebijakan di kawasan Malioboro-Ahmad Yani. Pengaruh tersebut ditandai dengan dikukuhkannya keberadaan paguyuban Tri Dharma secara hukum melalui SK Walikota Kota Yogyakarta No. 056/KD/1987 tentang pengaturan pedagang kakilima di Kota

Yogyakarta, termasuk PKL di kawasan Malioboro-Ahmad Yani. Peraturan tersebut merupakan peraturan pertama yang mengatur keberadaan PKL di kawasan Malioboro-Ahmad Yani sekaligus menjadi payung hukum bagi paguyuban Tri Dharma serta semakin memantapkan posisi kelompok perekonomian dalam memanfaatkan lahan di kawasan Malioboro-Ahmad Yani khususnya di jalur pedestrian yang menghadap toko.

Status formal paguyuban Tri Dharma yang telah diakui pemerintah akhirnya memicu semangat kelompok perekonomian yang lain untuk mendapatkan pengakuan yang serupa agar dapat turut bermain dalam memanfaatkan lahan kawasan Malioboro-Ahmad Yani sebagai lahan perdagangan. Sehingga pada tahun 1996, dilakukan revisi terhadap SK sebelumnya menjadi SK Walikota Kota Yogyakarta No. 113 tahun 1996 dengan dilegalkannya paguyuban Pemalni dalam menggunakan lahan di kawasan Malioboro-Ahmad Yani untuk aktifitas perekonomian di jalur pedestrian yang membelakangi toko.

Adanya kenyataan tersebut, semakin menegaskan bahwa pada level kritis, sikap otoritas pemerintah tampil untuk menyelesaikan permasalahan yang muncul ke permukaan dengan menjaga tensi agar tetap rendah tanpa melahirkan permasalahan baru. Pada kondisi yang demikian, sebetulnya otoritas pemerintah turut melemahkan derajat *publicness* karena melegalkan aktifitas kelompok perekonomian dengan menggunakan lahan-lahan di kawasan Malioboro-Ahmad Yani. Secara tidak langsung pemerintah

menunjukkan ketidak-konsistennannya dalam melindungi *publicness*.

2. Intervensi Kelompok Perkonomian dalam Mengelola Kawasan Malioboro - Ahmad Yani

Aktor pengelola kawasan Malioboro-Ahmad Yani secara formal yaitu UPT Malioboro. Meskipun UPT Malioboro ditunjuk oleh Walikota sebagai aktor yang berhak mengelola kawasan Malioboro-Ahmad Yani, namun pada kenyataannya ada aktor lain yang turut bermain sebagai pengelola kawasan tersebut, yakni kelompok-kelompok perekonomian. Berdasarkan fakta dilapangan, wilayah cakupan yang dikelola dan dikuasai oleh kelompok perekonomian terbagi dalam tiga wilayah: lahan parkir, lahan, didepan toko dan lahan lapak makanan didepan kantor pemerintahan. Sedangkan kelompok (paguyuban) yang menjadi pengelola yaitu diantaranya: paguyuban Tri Dharma, paguyuban Pemalni, paguyuban Handayani, paguyuban Pedagog Lesehan Malioboro (PPLM) dan paguyuban parkir Malioboro.

Dari kelima paguyuban tersebut, hanya satu paguyuban yang secara resmi menjadi mitra UPT Malioboro, yakni paguyuban parkir yang termaktud dalam Perwal Yogyakarta No. 18 tahun 2009 tentang penyelenggaraan perparkiran. Sedangkan paguyuban lainnya tidak memiliki wewenang secara tertulis sebagai badan resmi yang turut mengelola kawasan Malioboro-Ahmad Yani. Dengan begitu keturut-sertaan paguyuban sebagai aktor pengelola meskipun tanpa surat tugas, diartikan sebagai intervensi dalam mengelola kawasan Malioboro-Ahmad Yani. Intervensi yang dilakukan oleh

kelompok-kelompok ekonomi, muncul dengan sendirinya sebagai bentuk inisiatif atas dasar melindungi kepentingannya yang berbenturan dengan kepentingan pemerintah. Pemahaman terhadap situasi dan kondisi lahan yang ditempati juga merupakan alasan pengambil-alihan pengelolaand dari tangan pemerintah.

Intervensi pengelolaan kawasan Malioboro-Ahmad Yani semakin memantapkan dominasi dan eksistensi kelompok-kelompok perekonomian dalam ranah konflik kepentingan antara publik dan ekonomi. Dalam perspektif *publicness*, intervensi yang terjadi menunjukkan kelemahan dan kegagalan pemerintah. Teori ekonomi politik menyebutkan pemerintah perlu mengontrol *public interest* dan mengontrol pasar dibalik kenyataan adanya sistem dominasi oleh pasar dalam hal ini kelompok ekonomi. Namun kepentingan publik gagal terkelola dengan baik ketika kelompok ekonomi yang terlembaga secara legal formal berhasil mengintervensi pengelolaan dari pemerintah.

3. Pengelolaan *Publicness* dibalik Konflik Kepentingan antara Pemerintah dan Kelompok Ekonomi

Kawasan Malioboro-Ahmad Yani merupakan arena konflik antar lembaga dan nilai yang diembannya. Konflik vertikal antara pemerintah dan kelompok perekonomian disinyalir berakar dari isu penggunaan lahan sebagai lahan aktifitas perekonomian. Aktifitas kelompok-kelompok ekonomi di kawasan Malioboro-Ahmad Yani berada pada titik lokasi dimana semua kepentingan setiap *stakeholder* melebur jadi satu. Lahan di kawasan Malioboro-Ahmad Yani menjadi

sumberdaya yang diperebutkan oleh berbagai aktor. Kelompok perekonomian menghendaki tersedianya lahan yang strategis, pemerintah menginginkan ketersediaan lahan dan ruang sebagai tempat aktifitas publik, dan masyarakat (wisatawan) menginginkan ketersediaan lahan yang terbebas dari kepadatan aktifitas perekonomian. Sedangkan situasi di lapangan sendiri menunjukkan bahwasanya ketersediaan lahan sangat terbatas untuk memwadah semua kepentingan yang ada. Sangatlah wajar bila terjadi konflik kepentingan dan perebutan lahan antar aktor.

Dalam ranah konflik kepentingan yang demikian, keputusan yang dikeluarkan pemerintah sering berujung pada penolakan yang dilakukan oleh kelompok perekonomian. Pemerintah dianggap tidak mampu memenuhi kepentingan kelompok perekonomian, sehingga muncul *distrust* kepada pemerintah akibat keputusan yang terlalu merugikan. Di satu sisi pemerintah beranggapan keberadaan kelompok perekonomian harus dikelola melalui regulasi yang diciptakan pemerintah. Di sisi lain kelompok perekonomian enggan kepentingannya dikerdilkan melalui peraturan pemerintah. Pada kondisi yang demikian pengelolaan *publicness* mengalami hambatan. Peran negara lantas dipertanyakan karena yang menjamin kesejahteraan penduduknya justru negara itu sendiri. Ketika terjadi ketidaksepakatan, resistensi muncul kepermukaan. Akibatnya kelompok perekonomian mengupayakan dengan caranya sendiri untuk melindungi kepentingannya baik dengan turun ke jalan maupun menghimpun kekuatan melalui pondasi relasi politik.

Konflik yang tercipta pada akhirnya dapat direda dengan langkah persuasif guna membangun kesepakatan-kesepakatan melalui pertemuan untuk berdiskusi yang mana pada dasarnya merupakan suatu bentuk negosiasi antar pihak dalam rangka mengakomodasikan masing-masing kepentingan. Kesepakatan yang telah dibangun sejak awal sampai saat ini di dominasi oleh kemenangan kelompok ekonomi, seperti kesepakatan perizinan dalam penggunaan fasilitas publik sebagai tempat perdagangan. Atas nama pemberdayaan, gerak pemerintah memiliki batasan untuk mengedepankan kepentingan publik karena kelompok-kelompok perekonomian merupakan aset dalam pariwisata kawasan Malioboro-Ahmad Yani.

Bernegosiasi merupakan cara yang efektif pada tataran konflik kepentingan seperti ini. Intensitas konflik dapat diredam melalui komunikasi antar pihak, tercipta ruang komunikasi secara berkelanjutan dan terlembaga, dan membangun kembali *trust* antar pihak. Aksi negosiasi merupakan upaya dalam mempertahankan *publicness* dibalik konflik vertikal yang terjadi. Namun terkadang hasilnya tidak sesuai harapan bahkan menjadi sebuah ironi bagi pemerintah, dibalik keberhasilan meredam konflik, namun sarat akan kegagalan dalam menjaga eksistensi *publicness* seperti pengurangan jalur pedestrian akibat munculnya perizinan penggunaan fasilitas publik sebagai tempat perdagangan.

4. Kegagalan dan Reduksi *Publicness*

Lemahnya *bargaining power* pemerintah melahirkan dominasi pengelolaan dan penguasaan lahan di kawasan Malioboro-

Ahmad Yani oleh kelompok perekonomian. Perubahan peruntukan fungsi awal merefleksikan lemahnya peran pemerintah dan hasil negosiasi yang selalu memenangkan kelompok perekonomian sehingga *publicness* tereduksi. Reduksi *publicness* dilihat berdasarkan kerangka teoritik Benn dan Gaus (1983) dengan menganalisis tiga kriteria, yaitu akses, aktor dan kepentingan. Sedangkan orientasinya harus berorientasi publik.

Pada kriteria akses, *publicness* tereduksi. Aktor pengelola baik pemerintah ataupun kelompok ekonomi gagal memberikan akses yang utuh kepada publik, misalnya akses terhadap kenyamanan fasilitas publik. Kemudian pada kriteria aktor, *publicness* juga tereduksi karena terdapat aktor lain melalui intervensi pengelolaan kawasan Malioboro-Ahmad Yani. Selanjutnya pada kriteria kepentingan, *publicness* jelas tereduksi karena orientasi pengelolaan yang ditampilkan oleh kelompok perekonomian jelas tidak memiliki orientasi publik, melainkan orientasi bisnis sehingga kepentingan publik terpinggirkan. Berdasarkan ketiga kriteria tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa *publicness* di kawasan Malioboro-Ahmad Yani belum bisa dikatakan berkualitas baik, akses yang terhambat, aktor pengelola bukan negara dan pelayanan yang tidak berorientasi publik sehingga mendiskreditkan *publicness*. *Publicness* tidak sepenuhnya hilang pada kawasan Malioboro-Ahmad Yani, melainkan kualitas dan derajatnya yang semakin kian menurun.

5. Pengelolaan *Publicness* melalui Kontrol Pemerintah

Sebelum dilakukan relokasi parkir secara massal di awal bulan April tahun 2016, kontrol pemerintah terhadap kawasan Malioboro-Ahmad Yani masih lemah. Sanksi yang tidak tegas hanya berupa teguran semata ketika adanya pelanggaran berupa pelanggaran batas publik menunjukkan kelemahan kontrol pemerintah. Pemerintah melalui UPT Malioboro yang semestinya memiliki kekuatan otoritas mengatur perubahan, nyatanya tidak mampu untuk mengontrol dinamika perekonomian yang semakin mendominasi. Eksistensi *publicness* pada kondisi yang demikian sulit untuk dipertahankan karena ketidak-kelegasan pemerintah itu sendiri.

Pola dinamika *publicness* menuju posisi yang terpinggirkan dalam konteks kontrol oleh pemerintah dapat terbaca ketika kelompok ekonomi masuk ke kawasan Malioboro-Ahmad Yani, *publicness* seketika mengalami ancaman. Kemudian *publicness* melemah ketika kelompok ekonomi berhasil mendapatkan perizinan dalam menggunakan fasilitas publik (jalur pedestrian). Aksi dominasi dan intervensi terhadap pengelolaan serta pemindahan tanggapan kepemilikan lahan melalui praktek jual beli lahan semakin mengukuhkan penguasaan kelompok perekonomian terhadap kawasan Malioboro-Ahmad Yani. Pola tersebut menggambarkan bagaimana *publicness* berhasil direduksi ketika berhadapan dengan kelompok ekonomi dan peran pemerintah dalam hal kontrol terhadap kawasan Malioboro-Ahmad Yani melemah sehingga dapat dikatakan nilai *publicness*

telah gagal dipertahankan sebelum adanya kebijakan relokasi parkir kendaraan.

Setelah dilakukan relokasi parkir kendaraan, terjadi peningkatan kualitas *publicness* ke arah yang lebih positif. Nilai-nilai *publicness* yang sebelumnya tersingkirkan berhasil dikembalikan pemerintah melalui relokasi parkir kendaraan ke tempat khusus parkir (TKP) Abu Bakar Ali. Pemerintah berhasil menguatkan kontrolnya terhadap kawasan Malioboro Ahmad Yani. Dinamika *publicness* yang terjadi di kawasan Malioboro-Ahmad Yani melalui kontrol pemerintah semakin mengalami peningkatan ke arah positif karena terbukanya akses fisik terhadap fasilitas publik (jalur pedestrian sebelah timur) yang sebelumnya ditempati dan dikuasai oleh kelompok parkir. Kemudian kontrol mutlak berada di tangan pemerintah (UPT Malioboro), serta kepentingan yang sebelumnya lebih di dominasi oleh kepentingan ekonomi, berbalik di dominasi oleh kepentingan publik

D. Kesimpulan

Secara umum hasil dalam penelitian ini menemukan bahwa pengelolaan *publicness* mengalami dinamika pasang surut selama proses perkembangan kawasan Malioboro-Ahmad Yani sejak masuknya kelompok ekonomi. Lahirnya kelompok perekonomian di kawasan Malioboro-Ahmad Yani menjadi titik dimana nilai *publicness* dipertaruhkan dalam ranah konflik antara aktor formal: pemerintah dan informal: kelompok-kelompok ekonomi. Ketika klaim lahan melahirkan konflik, maka timbul gerakan tersendiri melalui jalur institusional ataupun non-institusional dalam upaya melindungi

kepentingan masing-masing pihak. Dan ketika hal tersebut terjadi, maka entitas yang berbeda dari setiap aktor saling berbenturan sehingga berpengaruh negatif bagi nilai *publicness*.

Sehubungan dengan hal tersebut, saran yang dapat ditawarkan diantaranya: perlunya memperluas cakupan pengelolaan dan pengawasan terhadap aktifitas perekonomian, perlu memprediksi perkembangan kelompok perekonomian agar dapat diantisipasi dikemudian hari, perlu bertindak tegas dengan menerapkan sanksi terhadap berbagai pelanggaran, dan perlu meningkatkan sosialisasi yang lebih intens terkait batasan maupun cara pengelolaan yang berorientasi publik.

Daftar Pustaka

- Akka, Z. Muge. 2005. *Questioning The Publicness of Public Spaces in Postindustrial Cities*. Tradional Dwelling and Settlements Review. Vol. XVI, No. 11
- Benn, Stanley I. dan G. F. Gaus. 1983. *The Public and The Private: Concepts and Action*. Croom Helm: London
- Berlin, Jonathan W. 2008. *The Fundamental of Negotiation*, Vol. 58, No. 1, p13-15
- Cahyadi, A., A.Z. Fadlur R., Nailatalmuna N.A., Nuku N.S., R. Rustiana, T.R. Mallany dan Y. Puspitasari. 2011. *Politik Perparkiran di Malioboro: Dominasi Aktor Informal dalam Pengelolaan Parkir*. Research Centre for Politics and Government (PolGov) UGM: Yogyakarta.
- Fazzi dan Cindi. 2003. *Book Review: Negotiation Theory and Application: The Next Generation*, Vol. 58, No. 3

- Haque, M. Shamsul. 2001. *The Deminishing Publicness of Public Service Under The Current Mode of Governance*, Vol. 61, No. 1
- Ma, Zhenzhing. 2008. *Personality and Negotiaion Revisited: Toward a Cognitive Model of Dyadic Negotiation*, Vol. 31, No. 10
- Margono, Subando A., Suharyanto, I M. Krisnajaya, AG. Subarsono dan B. Sunaryo. 2014. *Fenomena Pengelolaan Publicness Melalui Organisasi Non-publik*. GAVA MEDIA: Yogyakarta
- Moulton, Stephanie. 2009. *Putting Together The Publicness Puzzle: A Framework For Realized Publicness*
- Pesch, Udo. 2005. *The Predicaments of Publicness*, Eburon Academics Publishers: Netherland
- Putri, K. Indah. 2015. *Penerapan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima*, Vol. 22, No. 1.