

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kabupaten Tulang Bawang merupakan salah satu kabupaten yang berada di Provinsi Lampung. Awalnya Kabupaten Tulang Bawang merupakan kabupaten terbesar di Provinsi Lampung, namun pada tahun 2007 Bupati Tulang Bawang mengambil sebuah terobosan besar yaitu memekarkan kabupaten ini menjadi tiga kabupaten, yaitu kabupaten induk Kabupaten Tulang Bawang, dan dua kabupaten baru, Kabupaten Tulang Bawang Barat dan Mesuji.

“pertimbangan yang dilakukan oleh Bupati Tulang Bawang pada pemekaran dua daerah otonomi baru itu, diantaranya adalah untuk menciptakan percepatan pembangunan daerah, mengefektifkan pelayanan publik, memperpendek rentang kendali pemerintahan, sekaligus dapat mempercepat kesejahteraan masyarakat, baik di dua kabupaten baru hasil pemekaran, maupun di kabupaten induk” (<http://tulangbawangkab.go.id/>).

Semenjak adanya otonomi daerah, Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang yang menjabat saat ini yaitu Abdurrachman Sarbini sebagai Bupati Kabupaten Tulang Bawang ingin melakukan percepatan pembangunan daerah dengan tujuan meningkatkan dan memajukan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah menginginkan adanya pembangunan daerah

sesegera mungkin agar daerah tersebut berkembang yang kemudian nantinya akan disusul dengan kesejahteraan masyarakat.

Kabupaten Tulang Bawang merupakan daerah yang berkembang dan memiliki potensi yang cukup tinggi untuk sektor ekonomi. sehingga peluang investasi cukup menjanjikan khususnya di bidang perdagangan. Misalnya saja Pasar Unit II yang ada di Kecamatan Banjar Agung. Pasar ini merupakan pusat perdagangan yang menjual berbagai macam jenis dagangan dan Pasar Unit II ini merupakan salah satu sentral prekonomian yang ada di Kabupaten Tulang Bawang (<http://tulangbawangkab.go.id/>).

Berdasarkan hal tersebutlah Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang berniat untuk memajukan perekonomian masyarakat, khususnya perekonomian Tulang Bawang dengan cara merubah pasar tradisional menjadi pasar modern. Keinginan pemerintah untuk merubah pasar tradisional ini menjadi pasar modern adalah agar pembangunan daerah dapat terwujud, kemudian perluasan kota, penciptaan lapangan kerja serta meningkatkan pendapatan masyarakat.

Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang juga menginginkan keadaan kota yang bersih, nyaman, dan tertib. Pasar unit II sudah dianggap tidak layak lagi untuk dijadikan sebagai pasar tradisional, sebab tempatnya sudah kumuh, tidak tertata dan tidak layak lagi ditempati untuk berdagang. Keadaan yang kumuh dan kurang terawat ini akan menjadikan pemandangan yang kurang enak dipandang mata, sehingga keadaan kota terlihat tidak tertata dengan baik.

Berangkat dari keinginan tersebut Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang kemudian mengeluarkan SK Bupati tentang Penunjukan Investor Pembangunan Pasar Unit II Kabupaten Tulang Bawang yang isinya pemerintah memberikan surat pemberitahuan kepada para pedagang perihal “Pemindahan Pedagang ke Tempat Penampungan Sementara”. Surat pemberitahuan ini bertujuan agar para pedagang yang berada di Pasar Unit II untuk segera meninggalkan lokasi Pasar Unit II ke tempat yang sudah disediakan oleh PT. Prabu Artha.

Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang mengharapkan adanya kepatuhan dari pedagang Pasar Unit II agar kebijakan relokasi tersebut dapat berjalan dengan baik. Berjalannya pembangunan pasar modern ini diharapkan dapat meningkatkan perekonomian masyarakat Tulang Bawang yang kemudian disusul dengan perkembangan daerah di Kabupaten Tulang Bawang. Namun kenyataan dilapangan bahwa pedagang yang ada di Pasar Unit II Kabupaten Tulang Bawang menolak untuk direlokasikan.

“Keinginan Pemkab Tulang Bawang untuk merubah Pasar Unit II Kecamatan Banjar Agung menjadi pasar modern semakin kuat seiring dengan dikeluarkannya surat yang berisi pemberitahuan terkait kutipan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) Medan atas gugatan pedagang terhadap rencana pembongkaran Pasar Unit II yang dimenangkan oleh Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang”  
([http:// lampung.tribunnews.com/2011/12/02](http://lampung.tribunnews.com/2011/12/02)).

Selain itu media lain seperti Lampung Post juga menyampaikan bahwa:

“Pihak Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang menuai kendala dalam melaksanakan kebijakan relokasi Pasar Unit II tersebut. Sebab kebijakan relokasi pasar tersebut ditentang keras oleh para

pedagang. Pedagang tetap bertahan dan menolak pembongkaran sebelum masa berlaku hak guna usaha (HGU) yang akan berakhir pada tahun 2024” (<http://lampungpost.com/2012/02/22>).

Berhubungan dengan dikeluarkannya SK bupati tersebut dikhawatirkan adanya pengaruh kapitalisme dari pihak pemerintah itu sendiri maupun dari pemilik modal tersebut, sehingga pedagang yang ada di Pasar Unit II menjadi tergusur. Kapitalisme adalah sistem perekonomian yang menekankan peran kapital atau modal (Bagus:1996).

Indikasi adanya kapitalisme dalam kebijakan relokasi tersebut diperkuat dengan ditunjuknya PT Prabu Artha sebagai investor. PT Prabu Artha ini adalah kepunyaan Fery Sulistyو alias Alay. Sebelum menangani pembagunan di Pasar Unit II, Alay juga pernah menjalankan pembangunan pasar di daerah lain dengan perusahaannya PT Prabu Makmur.

Misalnya saja pada pembangunan Pasar 6 Ilir di Palembang Alay bermasalah dengan pihak yang bersangkutan karena tidak melaksanakan pembangunan seperti yang direncanakan. Oleh karena itu, kontrak antar Pemerintah Kota Palembang dengan PT Prabu Makmur diputus karena Alay yang dianggap tidak memiliki i'tikat baik. (<https://www.facebook.com/media/>).

Berdasarkan Pra-Riset yang peneliti lakukan pada tanggal 3 April 2012 yang mewawancarai seorang pedagang berinisial R (anonim) bahwa pedagang khususnya pedagang yang menempati ruko, los dan kios yang ada di Pasar Unit II menolak untuk direlokasikan ke tempat yang telah

disediakan oleh pihak pemerintah. Alasan pedagang menolak kebijakan tersebut adalah bahwa tempat yang disediakan oleh pihak pemerintah tidak sesuai dalam artian pedagang mengatakan bahwa tempat penampungan sementara yang disediakan oleh pemerintah tidak layak, selain tempat dan ukuran luasnya terlalu sempit yaitu 3x3meter, pedagang juga mengatakan bahwa harga kios yang ditawarkan pemerintah kepada para pedagang cukup tinggi.

Pedagang membandingkan harga kios untuk ukuran 3x3meter yang ada di Kota Bandar Lampung yang harganya hanya mencapai Rp 14.000.000,00. Sedangkan yang ditawarkan Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang untuk ukuran luas yang sama adalah sebesar Rp 18.000.000,00. Perbedaan harga yang cukup besar inilah yang menjadi pertanyaan besar bagi para pedagang.

Harga kios yang tinggi ditawarkan pemerintah sama saja menekan para pedagang, mereka dipaksa untuk menempati kios-kios yang sudah disediakan oleh pemerintah, Sementara itu para pedagang masih banyak tersangkut hutang di bank-bank yang harus mereka cicil tiap bulannya.

Selain itu pedagang masih memiliki hak guna bangunan yang diberikan oleh pihak pemerintah sebelumnya dimana izin mereka untuk menempati kios, ruko dan los akan berakhir pada tahun 2014. Izin inilah yang membuat para pedagang menolak untuk meninggalkan lokasi yang sudah lama mereka tempati.

Penolakan yang dilakukan pedagang tidak hanya disitu, mereka juga mengatakan bahwa lokasi tempat dimana kios yang disediakan oleh pemerintah tidak strategis. Maksudnya lokasi yang baru dapat mengurangi pendapatan mereka, sebab para konsumen/pembeli kurang berminat karena lokasinya yang sedikit terpojok dan sempit.

Puncak dari penolakan para pedagang itu terjadi pada Senin 20 Februari 2012, dimana sempat terjadi kericuhan dalam upaya pembongkaran Pasar. Warga pedagang Pasar Unit II dengan kelompok lain yang mendukung pengusuran itu bentrok dan saling melempari batu. Sebanyak 12 orang luka (<http://regional.kompas.com/read/2012/02/21>).

Berdasarkan alasan-alasan penolakan pedagang di atas terhadap kebijakan pemerintah tentang relokasi maka terdapat indikasi ketidakefektifan pelaksanaan kebijakan relokasi Pasar Unit II Kabupaten Tulang Bawang.

Implementasi kebijakan relokasi Pasar Unit II tidak dapat berjalan dengan semestinya. Penolakan yang dilakukan para pedagang setempat menghambat jalannya pembangunan daerah di Tulang Bawang. Padahal pemerintah telah melakukan sosialisasi jauh hari sebelumnya yaitu dengan memanggil para pedagang dan dinas pasar yang ada di Pasar Unit II untuk menyampaikan keinginan pemerintah yang ingin merelokasikan pasar tradisional ini ke tempat yang sudah tersedia.

Implementasi merupakan aspek terpenting dari keseluruhan proses kebijakan yang telah ditetapkan. Bahkan Udoji dalam Abdul Wahab ( 2005:59 ) “mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan itu adalah

merupakan sesuatu yang sangat penting, dan bahkan lebih penting daripada pembuatan kebijakan tersebut. Jika kebijakan-kebijakan yang telah ada tidak dijalankan secara terencana secara baik maka kebijakan itu akan tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Menurut Solichin Abdul Wahab (2005:16) “kegagalan di dalam implementasi kebijakan itu ada dua katagori, yaitu kebijakan yang tidak terimplementasikan dan kebijakan yang implementasinya tidak berhasil”.

Dikatakan tidak terimplementasikannya kebijakan yang ada adalah kebijakan itu tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana. Misalnya saja karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak ingin bekerjasama atau mereka tidak bekerja secara efisien. Sehingga apapun hambatan-hambatan yang mereka hadapi dalam menerapkan suatu kebijakan tidak bisa ditanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar untuk didapat.

Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi pada saat kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan. Misalnya saja tiba-tiba terjadi peristiwa pergantian kekuasaan ataupun ada kendala-kendala lain yang sifatnya menghambat pelaksanaan kebijakan tersebut.

Suatu kebijakan itu bisa saja tidak dapat diimplementasikan secara efektif sehingga bisa dinilai bahwa pelaksanaannya jelek. Atau juga para pembuat kebijakan dan orang yang bertugas untuk melaksanakan kebijakan tersebut

sama-sama setuju kalau kondisi eksternal benar-benar tidak mendukung efektivitas implementasi dari kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan sebagian besar program pemerintah yang sudah pasti melibatkan sejumlah pembuat kebijakan yang berusaha untuk mempengaruhi perilaku birokrat-birokrat/pejabat-pejabat lapangan dalam rangka memberikan pelayanan atau jasa tertentu kepada masyarakat atau mengatur perilaku dari satu atau lebih kelompok sasaran.

Persoalan yang terjadi pada kebijakan relokasi Pasar Unit II Kabupaten Tulang Bawang yang merupakan analisis implementasi kebijakan ini mencakup usaha-usaha pemerintah untuk mendapatkan kepatuhan para pedagang dalam upaya mereka untuk memberikan pelayanan atau untuk mengubah perilaku masyarakat atau kelompok sasaran dari program yang bersangkutan.

Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang berharap pedagang dapat menerima kebijakan relokasi pasar tersebut, sehingga kebijakan ini dapat berjalan dengan baik sesuai prosedur tanpa ada aksi penolakan baik itu dari pedagang maupun masyarakat. Dengan harapan bahwa pembangunan pasar modern dapat meningkatkan perekonomian di Kabupaten Tulang Bawang.

Penolakan para pedagang terhadap pembangunan pasar modern mengakibatkan pelaksanaan kebijakan relokasi Pasar Unit II tidak terwujud. Padahal tidak semua orang yang berada di lingkungan Pasar Unit II menolak pembangunan pasar modern ini.



Misalnya saja masyarakat setempat, pegawai dinas pasar dan bahkan ada sebagian pedagang pasar unit II itu sendiri yang setuju dengan kebijakan relokasi tersebut. Alasan mereka setuju dengan kebijakan tersebut adalah bahwa pembangunan pasar modern ini dianggap akan memajukan daerah tersebut.

Seorang warga yang berinisial A ketika diwawancarai mengatakan bahwa pembangunan pasar modern ini sudah seharusnya dilaksanakan sebab yang namanya kota berkembang pasti tidak terlepas dari yang namanya modernisasi.

Pusat perdagangan seperti pasar tradisional yang ada di setiap daerah biasanya membentuk ciri khas gaya hidup tersendiri dan juga berengaruh pada pola perilaku masyarakat. Gaya hidup pada pasar tradisional sangat kental seperti gaya hidup sederhana dan suka dalam sosialisasi dengan masyarakat yang lain. Hubungan antara sesama pedagang pasar tradisional mengutamakan rasa toleransi, tolong menolong untuk membina hubungan baik antara pedagang, akan tetapi tidak mau kalau itu merugikan mereka sendiri.

Mental pedagang yang tidak mau rugi inilah yang penyebab utama terhambatnya pelaksanaan kebijakan relokasi pasar tersebut. Dengan terhalangnya pelaksanaan kebijakan relokasi Pasar Unit II Kabupaten Tulang Bawang maka pembangunan daerah yang tadinya diharapkan akan meningkatkan perekonomian masyarakat menjadi tidak efektif.

Peneliti fokus pada perilaku pedagang disebabkan karena adanya sikap penolakan yang diperlihatkan oleh pedagang yang ada di Pasar Unit II tersebut yang menganggap bahwa kebijakan relokasi tersebut dapat merugikan mereka.

Pihak pedagang ini sangat berperan besar terhadap efektivitas pelaksanaan kebijakan relokasi Pasar Unit II. Dengan penolakan yang dilakukan oleh pihak pedagang maka tujuan Pemerintah itu terhambat dan terhalang. Implementasi kebijakan biasanya terhambat dikarenakan komunikasi yang tidak terbangun secara harmonis.

Menurut George C. Edward III dalam Indiahono (2009:31) komunikasi salah satu variabel yang berperan penting dalam implementasi kebijakan. Salah satu komunikasi yang paling utama dalam kebijakan relokasi di Pasar Unit II Kabupaten Tulang Bawang adalah informasi dari pihak Pemerintah Tulang Bawang kepada pedagang tentang sosialisasi kebijakan relokasi tersebut. Sosialisasi ini diharapkan dapat menyatukan visi dan misi antara keinginan Pemerintah Tulang Bawang dengan keinginan pedagang di Pasar Unit II.

Ketika komunikasi yang terjalin antara pemerintah dengan pedagang Pasar Unit II berjalan baik, maka tingkat penolakan terhadap kebijakan relokasi tersebut akan dapat diperkecil. Walaupun masih ada yang menolak itu merupakan hal yang wajar, terutama dalam kebijakan relokasi di Pasar Unit II. Dalam suatu perubahan yang terjadi di lingkungan sekitar pasti

ada pro dan kontra. Karena ini menyangkut keuntungan dan kerugian yang akan dirasakan oleh individu atau kelompok tertentu.

Kenyataan di lapangan pedagang Pasar Unit II tidak mendapatkan informasi yang cukup tentang relokasi pasar tersebut. Misalnya saja tentang penunjukan investor. Seharusnya pihak Pemerintah Tulang Bawang memberikan informasi serta menjelaskan secara rinci bagaimana proses seleksi yang dilakukan Pemerintah Tulang Bawang ketika menunjuk PT. Prabu Artha sebagai investor dalam pembangunan pasar modern di Tulang Bawang.

Penunjukan investor yang dilakukan Pemerintah Tulang Bawang dianggap tertutup. Hal ini menimbulkan banyak pertanyaan bagi pedagang Pasar unit II. salah satunya pedagang menganggap bahwa penunjukan investor tersebut tidak melalui prosedur yang jelas serta tidak melalui proses lelang. Jika Pemerintah mampu menjelaskan secara terbuka tentang penunjukan investor maka dugaan kecurangan yang terjadi antara pihak Pemerintah Tulang Bawang dengan PT. Prabu Artha dapat dihindari.

Ketiadaan komunikasi yang terjadi di lapangan mengakibatkan penolakan pedagang Pasar Unit II Tulang Bawang terhadap kebijakan relokasi pasar. Berdasarkan hal tersebut, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian secara lebih mendalam tentang perilaku pedagang Pasar Unit II Kecamatan Banjar Agung Kabupaten Tulang Bawang dalam implementasi kebijakan relokasi.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan, maka dirumuskan masalah utama yang terkait dalam tulisan ini adalah bagaimana perilaku pedagang Pasar Unit II Kecamatan Banjar Agung Kabupaten Tulang Bawang dalam implementasi kebijakan relokasi.

## **C. Tujuan Penelitian**

Dengan melihat permasalahan yang akan dikaji maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perilaku pedagang Pasar Unit II Kecamatan Banjar Agung Kabupaten Tulang Bawang dalam implementasi kebijakan relokasi.

## **D. Manfaat Penelitian**

Sejalan dengan tujuan penelitian sebagaimana dirumuskan di atas maka penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk:

### **1. Kegunaan akademis**

Secara akademis, hasil penelitian ini sebagai salah satu kajian Ilmu Pemerintahan di dalam mata kuliah Kebijakan Publik, khususnya yang berkaitan dengan perilaku pedagang Pasar Unit II Kecamatan Banjar Agung Kabupaten Tulang Bawang dalam implementasi kebijakan relokasi.

## 2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan atau pedoman bagi Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang khususnya, dan umumnya bagi para pembuat kebijakan publik untuk segera memodifikasi atau memperbaharui implementasi kebijakan agar dalam pelaksanaan kebijakan tersebut dapat berjalan secara efektif. Manfaat bagi pedagang adalah agar pedagang Pasar Unit II Kabupaten Tulang Bawang lebih mengedepankan nilai-nilai kompromi terhadap kebijakan Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang tentang relokasi pasar.