

I. PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundangan. Otonomi daerah diatur dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kini telah direvisi menjadi Undang-Undang nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah maka daerah diberikan hak, kewenangan dan kewajiban oleh pusat untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan ini merupakan hasil dari suatu kebijakan publik.

Kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang diambil oleh seorang atau sekelompok aktor politik mengenai tujuan yang ingin dicapai dimana disertai

dengan tata cara untuk mencapai tujuan tersebut. Menurut Anderson (Winarno, 2008:18) kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Ini berarti bahwa kebijakan publik itu memusatkan perhatian pada apa yang dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan.

Kebijakan publik tidak terbentuk begitu saja, melainkan melalui beberapa proses. Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks, dimana melibatkan banyak proses maupun variabel. Kebijakan publik itu muncul diawali dengan adanya tuntutan dan dukungan dari masyarakat atau negara, dimana tuntutan dan dukungan ini kemudian diproses di dalam suatu sistem politik dan menghasilkan suatu *output* yaitu penetapan kebijakan publik yang dapat berupa suatu surat keputusan presiden, peraturan perundangan dan lain sebagainya.

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit apabila program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh sebab itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi, agen-agen pemerintah ataupun melibatkan pihak swasta. Maka suatu kebijakan publik sangatlah penting untuk diimplementasikan, agar masyarakat dapat merasakan tujuan daripada dibentuknya suatu kebijakan ini.

Berdasarkan undang-undang no 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang telah direvisi menjadi Undang-Undang nomor 12 tahun 2008, maka Kota Metro

mempunyai hak untuk membuat kebijakan guna mewujudkan suatu tujuan yang dicita-citakan. Kota Metro merupakan kota yang memiliki penduduk sekitar 152 ribu jiwa dengan mata pencaharian paling besar berada di sektor jasa (28,56%) (sumber: www.kotametro.go.id diakses tanggal 9 febuari 2010). Maka dari itu Kota Metro diarahkan untuk menjadi kota jasa. Untuk mewujudkan Kota Metro agar menjadi kota jasa maka perlu didukung oleh infrastruktur yang memadai. Untuk itu kota Metro memerlukan adanya infrastuktur yang lebih baik, dimana infrastruktur ini mencakup ruang-ruang aktifitas bagi masyarakat seperti ruang perdagangan, perkantoran, rekreasi, dan sebagainya.

Pembangunan infrastruktur ditempuh Pemerintah Kota Metro dalam penataan kawasan pusat kota. Sebagaimana diketahui, Pemerintah Daerah Kota Metro memiliki area perdagangan yang berada di pusat kota, namun tampilan dari kawasan ini sudah jauh dari representasi sebuah kawasan di pusat pertokoan. Selain alasan tampilan kawasan pusat perdagangan yang jauh dari representasi sebuah kawasan di pusat pertokoan, alasan lain pemerintah melakukan penataan kawasan ini adalah karena kondisi pasar yang dimiliki Kota Metro, yakni area *Shopping Center* kondisinya HGB (Hak Guna Bangunan) diatas HPL (Hak Pengelolaan Lahan) telah berakhir tahun 2000; dari segi estetika kota, area *Shopping* tidak lagi mencerminkan disain pasar kota; khususnya taman parkir banyak pedagang kaki lima dan hamparan yang berjualan di badan jalan (Jalan Cut Nyak Dien, Jalan Agus Salim, Jalan Kh. Arsyad) yang mengganggu kelancaran lalu lintas, kebersihan kota dan keindahan kota. Maka rencana penataan ini dimulai dari penataaan area seluas 2,4Ha (meliputi pasar *Shopping*,

taman parkir dan ruko-ruko blok B dan C) dengan konsep *urban renewal*, membongkar dan membangun kembali tanpa merubah fungsi yang sudah ada saat ini, yaitu fungsi perdagangan dan jasa (sumber: Dokumen Dinas Pasar Kota Metro Tahun 2007). Oleh karena itu Pemerintah Daerah mengajak pihak swasta selaku investor untuk melakukan penataan kawasan ini sehingga dapat tampil lebih nyaman, rapi, dan segar sebagai representasi pusat perdagangan di pusat kota.

Keinginan Pemerintah Kota Metro dalam penataan pembangunan pasar Kota Metro ini dituangkan di dalam:

1. SK nomor 173/KPTS/D.10/2007 tentang Pembentukan Tim Evaluasi Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro.
2. Surat nomor 800/651/DPRD/2007 tentang Persetujuan Rencana Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro.
3. Perjanjian kerjasama antara Pemerintah Kota Metro dengan PT. Nolimax Jaya nomor 20/KSAD-L/02/2007, dan nomor 167/PKS/NJ/2007 yang kemudian dibuat perjanjian tambahan (*addendum*) dengan nomor 20/KSDD-D/07/2009 tentang Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro dan Pengelolaan Mall, Kios, Ruko dan Hampan beserta Fasilitas Penunjangnya diatas tanah seluas 2,4 Ha yang terletak di Kota Metro Lampung (Kawasan Niaga Metro Mega Mall).

Tim evaluasi penataan pembangunan pasar Kota Metro yang dibentuk berdasarkan SK nomor 173/KPTS/D.10/2007 ini bertugas melaksanakan pembahasan teknis terhadap ekspose calon investor yang berminat; analisa dan

evaluasi terhadap proposal calon investor; pendataan dan kunjungan lapangan sebagai bahan untuk melengkapi hasil evaluasi; melaporkan hasil evaluasi secara tertulis kepada Walikota.

Sebelum melaksanakan penataan pembangunan pasar Kota Metro tersebut, Pemerintah Kota Metro meminta persetujuan kepada Ketua DPRD Kota Metro, dengan surat nomor 800/1228.1/D.10/2007 tentang Persetujuan Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro. Kemudian permohonan persetujuan penataan pembangunan pasar Kota Metro ini disetujui DPRD dengan dikeluarkannya surat nomor 800/651/DPRD/2007 tentang Persetujuan Rencana Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro (*sumber: Dokumen Dinas Pasar Kota Metro Tahun 2007*).

Pemerintah Kota Metro bekerjasama dengan investor yaitu PT. Nolimax dalam Pelaksanaan Kebijakan Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro. Dalam penataan pembangunan pasar Kota Metro semua golongan pedagang (kuat, menengah dan lemah) tetap tertampung di dalam kawasan penataan ini.

Kawasan niaga ini diberi nama Metro Mega Mall. Penataan kawasan niaga ini didasarkan pada Perjanjian kerjasama antara Pemerintah Kota Metro dengan PT. Nolimax Jaya nomor 20/KSAD-L/02/2007, dan nomor 167/PKS/NJ/2007 yang kemudian dibuat perjanjian tambahan (*addendum*) dengan nomor 20/KSDD-D/07/2009 tentang Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro dan Pengelolaan Mall, Kios, Ruko dan Hampan beserta Fasilitas Penunjangnya diatas tanah seluas 2,4 Ha yang terletak di Kota Metro Lampung (Kawasan Niaga Metro Mega Mall). *Addendum* dilakukan apabila pada saat kontrak berlangsung ternyata

terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam kontrak tersebut, untuk itu ketentuan atau hal-hal yang belum diatur tersebut harus dituangkan dalam bentuk tertulis sama seperti kontrak yang telah dibuat.

Kawasan Metro Mega Mall menempati lahan seluas 2,4 Ha. Lokasinya berada di pusat Kota Metro. Lahan ini dikelilingi oleh jalan dan dilalui Jalan Sudirman sebagai jalan protokol Kota Metro sehingga Kawasan Metro Mega Mall ini mudah untuk diakses oleh daerah-daerah lain di luar Kota Metro.

Dalam proses pelaksanaannya, pembangunan Metro Mega Mall dibangun melalui 2 (dua) tahap, dimana berdasarkan PKS (Perjanjian Kerja Sama) yang telah di *addendum* (dibuat perjanjian tambahan) pembangunan tahap pertama direncanakan selesai pada 19 Desember 2010 dan tahap kedua akan selesai pada 19 Desember 2013 (*sumber: Dokumen Dinas Pasar Kota Metro Tahun 2007*).

Penataan Kawasan Niaga dengan Pembangunan Metro Mega Mall ini telah memasuki tahap pertama. Berdasarkan hasil observasi peneliti selama Prariset pembangunan Metro Mega Mall tahap pertama telah dilaksanakan di daerah bekas taman parkir. Pemerintah Kota Metro atas nama Walikota Metro mengeluarkan SK nomor 28/KPTS/D-10/2009 tentang penghapusan bangunan pertokoan taman parkir jalan Sudirman dan jalan Baru terdiri dari 58 (lima puluh delapan) ruko serta penghapusan sebagian jalan KH. Arsyad dari buku induk inventaris Pemerintah Kota Metro tahun anggaran 2009 guna melancarkan proses pembangunan.

Namun pada kenyataan pelaksanaan pembangunan ini menuai banyak masalah. Pembangunan tahap pertama ini pun mendapat penolakan dari para pedagang yang menjadi sasaran kebijakan, sehingga pelaksanaan implementasi kebijakan ini menjadi tidak lancar. Untuk menyikapi hal ini maka pemerintah memberhentikan sementara pembangunan Metro Mega Mall dengan mengeluarkan SK Walikota Metro Nomor 800/69/07/2009 tanggal 2 November 2009 tentang Penghentian Sementara Pembangunan Metro Mega Mall. Namun yang terjadi hingga kini pembangunan Metro Mega Mall tetap dijalankan meski adanya kontra di masyarakat kelompok sasaran (pedagang).

Perubahan yang diinginkan dengan adanya kebijakan penataan pembangunan pasar Kota Metro (Kawasan Niaga Metro Mega Mall) ini adalah sebenarnya agar Kota Metro dapat memiliki pasar yang lebih baik dan ideal serta modern. Sasarannya adalah masyarakat, masyarakat sebagai pihak penjual atau para pedagang. Tingkat perubahan perilaku yang hendak dicapai pada kelompok sasaran, merupakan cara lain bagaimana isi kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi. Begitu juga halnya dengan Kebijakan Penataan Kawasan Niaga Metro Mega Mall ini, walaupun dalam konsepnya, pembangunan Metro Mega Mall ini begitu baik, namun tidak dalam implementasinya. Karena kebijakan yang dibuat Pemerintah daerah Kota Metro ini dirancang untuk menciptakan perubahan jangka panjang menimbulkan perubahan cukup besar di masyarakat, pada umumnya akan relatif sulit diimplementasikan dibanding program yang dirancang untuk mencapai perubahan yang sederhana (Wiyoto 2005: 49).

Adanya kesenjangan antara desain kebijakan dengan pelaksanaan di lapangan yang kemudian menjadi dasar perlu dilakukan penelitian terhadap implementasi kebijakan penataan pembangunan pasar Kota Metro (Kawasan Niaga Metro Mega Mall) ini. Sehingga dari hasil penelitian ini dapat diketahui permasalahan yang muncul ketika kebijakan ini dijalankan.

I.2 Rumusan Masalah

Dengan melihat permasalahan pada uraian di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah “Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro (Pembangunan Kawasan Niaga Metro Mega Mall)?”

I.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mendeskripsikan proses dari Implementasi Kebijakan Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro (Pembangunan Kawasan Niaga Metro Mega Mall) di Kota Metro tahun 2010.

I.4 Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis hasil penelitian ini dapat memperkaya wacana pengetahuan peneliti dan kajian Ilmu Administrasi Negara khususnya dalam bidang Implementasi Kebijakan Publik.

2. Secara praktis dapat digunakan sebagai rekomendasi bagi Pemerintah Kota Metro dan PT. Nolimax Jaya dalam Implementasi Kebijakan Penataan Pasar Kota Metro (Kawasan Niaga Metro Mega Mall) di Kota Metro.