

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam sistem otonomi daerah, telah terjadi perpindahan sebagian kewenangan yang tadinya berada di Pemerintahan Pusat diserahkan kepada daerah otonom, sehingga daerah otonom bisa lebih tanggap terhadap tuntutan masyarakat berdasarkan kemampuan dan potensi yang dimiliki di daerah tersebut. Tuntutan layanan oleh masyarakat sangat meningkat sehingga menimbulkan persaingan ketat dalam bisnis layanan masyarakat baik antara pihak pemerintah maupun dengan swasta, di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

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.

Menurut Anderson dalam Winarno (2002:18) 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 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.

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite 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.

Berlakunya undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Jo. Undang-Undang No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, membuat Pemerintah daerah lebih leluasa dalam mengatur daerahnya termasuk dalam memberikan pelayanan kepada publik, baik kelompok pelayanan yang bersifat administratif, barang (jaringan listrik, jaringan telpon dan lainnya), maupun jasa (pendidikan, kesehatan perdagangan dan lainnya)

Menurut Ekowati (2005:55) Indonesia adalah negara dengan mayoritas konsumen berasal dari kalangan menengah ke bawah. Kondisi ini menjadikan

konsumen Indonesia tergolong ke dalam konsumen yang sangat sensitif terhadap harga. Ketika faktor harga rendah yang sebelumnya menjadi keunggulan pasar tradisional mampu diruntuhkan oleh pasar modern, secara relatif tidak ada alasan konsumen dari kalangan menengah ke bawah untuk tidak turut berbelanja ke pasar modern dan meninggalkan pasar tradisional.

Pasar modern memiliki keunggulan ditengah masyarakat yaitu dari segi pelayanan yang menarik, harga terjangkau dan serba instan. Pasar ini memiliki penjualan barang-barang kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan bahan pokok secara eceran dan langsung kepada konsumen akhir.

Dalam membangun suatu pusat perbelanjaan modern, pemerintah dan pengembang pasar harus memperhatikan beberapa aspek dari rencana pembangunan tersebut, yaitu aspek psikologis, aspek historis, aspek lingkungan, aspek hukum, dan aspek finansialnya. Kedua aspek yang pertama merupakan hal dasar yang harus dikaji terlebih dahulu dan dimusyawarahkan dengan pedagang-pedagang yang dulunya menempati kawasan yang akan dibangun sebagai pasar modern tersebut. Keberadaan pasar modern tidak boleh memberikan dampak negatif kepada para pedagang di daerah tersebut.

Keunggulan pasar tradisional mungkin juga didapat dari lokasi. Masyarakat akan lebih suka berbelanja ke pasar-pasar yang lokasinya lebih dekat. Akan tetapi saat ini pusat-pusat perbelanjaan modern terus berkembang memburu lokasi-lokasi potensial. Dengan semakin marak dan terbarnya lokasi pusat perbelanjaan modern maka keunggulan lokasi juga akan semakin hilang. Kedekatan lokasi kini tidak lagi dapat dijadikan sumber keunggulan yang berkelanjutan.

Menurut Malano (2011:7) jumlah konsumen yang berbelanja di pasar modern semakin meningkat, pangsa pasar modern telah mencapai lebih 30 persen melonjak tajam dalam sepuluh tahun terakhir ini. Hal ini menyebabkan berkurangnya pangsa pasar tradisional. Hasil survei PT AC Nielsen Indonesia terhadap 47 kategori produk di pasar modern dan pasar tradisional sepanjang 2004 (Januari-Desember), menunjukkan kategori produk di pasar tradisional mencapai 1,7 juta unit, kontribusi pasar tradisional sebesar 69,9 persen, turun dari tahun sebelumnya yaitu 73,7 persen (2003), 74,8 persen (2002), 75,2 persen (2001), dan 78,1 persen (2000).

Malano (2011:10) mengatakan bahwa pertumbuhan yang tidak seimbang antara pasar modern dengan pasar tradisional mengarah pada menurunnya tingkat pertumbuhan pasar tradisional. Apalagi pasar tradisional mengalami kekurangan sarana dan prasarana serta para pemasok. Menurut survei AC Nielsen pada 2004-2006, pertumbuhan pasar tradisional mengalami penurunan sebesar 8,1 persen pertahun karena terdesak oleh pasar modern yang jumlahnya tumbuh mencapai 31,4 persen. Departemen perdagangan mencatat terdapat 13.450 unit pasar tradisional di seluruh Indonesia menjadi tempat berkumpulnya 12,6 juta pedagang. Survei AC Nielsen pada tahun 2004 juga menyebutkan pangsa pasar-pasar modern yang terdiri dari hypermarket, supermarket, minimarket, dan *departement store*, rata-rata tumbuh sekitar 16 persen pertahun. Sedangkan di pasar tradisional hanya tumbuh 5 persen pertahun.

Pada umumnya pedagang pasar tradisional mempunyai skala yang kecil dan biasanya untuk mendapatkan produk tidak langsung dari produsen tetapi harus

melalui beberapa pedagang perantara. Sedangkan di pasar modern mempunyai modal yang sangat besar dan menjalin hubungan atau bekerjasama langsung dengan pemasok besar dalam jangka waktu yang cukup lama.

Bagaimanapun juga pasar tradisional lebih menggambarkan denyut nadi perekonomian rakyat kebanyakan. Masih banyak orang yang menggantungkan hidupnya pada pasar tradisional mulai dari para pedagang kecil, kuli panggul, pedagang asongan, hingga tukang becak. Sudah banyak kios di pasar tradisional yang harus tutup karena sulit bersaing dengan pasar modern. Data dari Asosiasi Pedagang Pasar Tradisional Seluruh Indonesia (APPSI) pada tahun 2005 seperti dikutip *website* Kementerian Koperasi dan UKM menyebutkan, bahwa sekitar 400 toko di pasar tradisional harus tutup usaha setiap tahunnya. Jumlah ini kemungkinan akan terus bertambah seiring kehadiran pasar modern yang kian marak. Kondisi semacam ini tentu sungguh memprihatinkan.

Pedagang tradisional selama ini merupakan salah satu pilar utama perekonomian nasional, karena sifatnya yang swadaya dan merupakan usaha ekonomi sebagian besar wirausahawan di Indonesia. Kebijakan pengembangan pasar modern harus memperhatikan aspek perhatian terhadap keberadaan pasar tradisional, sehingga tidak menyebabkan gangguan dalam pelaksanaannya.

Angka-angka penurunan dan kemerosotan yang menunjukkan hal itu tak bisa dipungkiri. Jalan globalisasi pasar atau liberalisasi ritel yang dijalankan pemerintah memang membawa konsekuensi baru yakni persaingan antara yang modern dan tradisional. Kekalahan pasar tradisional selama ini karena tidak siap bersaing dengan modernisasi pasar ritel. Pasar tradisional bertahan untuk

mempertahankan konsumennya dengan keberadaan yang apa adanya, sedangkan pasar modern berupaya keras menarik konsumen untuk berbelanja dengan promosi yang berorientasi pada nilai tambah dan keuntungan konsumen

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 2011). 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.

Mengenai visi Kota Metro sebagai kota Jasa, maka pemerintah Kota metro perlu melakukan hal yang sesuai dengan visi tersebut. Pembangunan infrastruktur perlu dilakukan untuk memenuhi visi tersebut. Dalam hal ini, Pemerintah Kota Metro mengeluarkan kebijakan tentang penataan pembangunan pasar Kota Metro

Keinginan Pemerintah Kota Metro dalam penataan pembangunan pasar Kota Metro ini dituangkan di dalam SK nomor 173/KPTS/D.10/2007 tentang Pembentukan Tim Evaluasi Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro, Surat nomor 800/651/DPRD/2007 tentang Persetujuan Rencana Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro dan 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).

Kota Metro sendiri memiliki beberapa pasar tradisional, diantaranya: Pasar Nuban, Pasar Cendrawasih, Pasar Kopindo, Pasar Terminal Kota, Pasar Shopping Center, Pasar Sumur Bandung, Pasar Margorejo, Pasar Tejo Agung, Pasar Sumber Sari dan Pasar Ganjar Agung yang memiliki potensi apabila dikembangkan dan dapat bersaing dengan pasar modern sehingga visi Kota Metro sebagai Kota Jasa dapat diwujudkan..

Sementara, akhir-akhir ini pusat-pusat perbelajaan modern di Kota Metro berkembang sangat pesat. Pusat perbelanjaan modern seperti Indomaret, Alfamart, dan beberapa ruko/minimarket serta akan di bangunnya Metro Mega Mall, merupakan pesaing dan akan mengancam keberadaan pedagang di pasar tradisional. Berikut merupakan pasar-pasar modern yang ada di Kota Metro:

**Tabel 1:
Jumlah Pasar Modern di Kota Metro**

No	IDM	Alamat
1	Chandra Departement Store	Jl. Jenderal Sudirman Kel Metro Pusat, Kec Metro, Metro. 34100
2	Chandra Mini market	Jl. Raya Ahmad Yani Kel Tejo Agung, Kec Metro Timur, Metro-34111
3	IDM Imam Bonjol 2	Jl. Imam Bonjol No 123, Hadimulyo, Metro Pusat – Metro
4	IDM Ryacudu Metro	Jl. Ryacudu / Nuban No.60 Metro Kec. METRO Raya
5	IDM Budi Utomo	Jl. Budi Utomo Margorejo Metro Selatan
6	IDM Yos Sudarso Metro	Jl. Yos Sudarso No.102, Kel Metro Pusat, Kec Metro, Metro. 34100
7	IDM Ahmad Yani Metro	Jl Ahmad Yani Metro, Kel Iring Mulyo, Kec Metro Timur, Metro.34100
8	IDM Jendral Sudirman Metro	Jl. Raya Jendral Sudirman, Kel Ganjar Agung, Kec Metro Barat, Metro. 34111
9	IDM Soekarno Hatta Metro	Jl. Raya Soekarno Hatta Metro, Kel Mulyo Jati, Kec Metro Barat, Metro. 34125
10	IDM AH Nasution Metro	JL Raya AH Nasution Kel Yoso Rejo, Kec Metro. 34112
11	IDM AH Nasution 2 Metro	Jl. Raya Ahmad Yani Kel Tejo Agung, Kec Metro Timur, Metro-34111

Sumber: Daftar Toko All Reguler (Pt. Indomarco Prismatama Cab. Lampung)

Selain data-data tersebut diatas, hasil *pra-riset* peneliti mencatat setidaknya ada 11 toko alfamart yg tersebar di Kota Metro. Serta akan di bangunnya Metro Mega Mall yang keberadaannya akan mengancam keberadaan pasar tradisional dan masyarakat kecil yang menggantungkan hidup kepada pasar tradisional.

Ruang bersaing pedagang pasar tradisional kini juga mulai terbatas. Bila selama ini pasar tradisional dianggap unggul dalam memberikan harga relatif lebih rendah, pasar modern dengan akses langsung mereka terhadap produsen juga dapat menurunkan harga pokok penjualan mereka sehingga mereka mampu menawarkan harga yang lebih rendah. Sebaliknya para pedagang pasar

tradisional umumnya mempunyai skala yang kecil dalam menghadapi rantai pemasaran yang cukup panjang untuk membeli barang yang akan dijualnya. Keunggulan biaya rendah pedagang tradisional kini mulai terkikis.

Sebenarnya tidak ada yang salah dengan keberadaan pasar modern. Sudah menjadi sifat konsumen dimana akan lebih senang memilih tempat yang lebih nyaman, barang lebih lengkap dan harga lebih murah, di mana hal tersebut bisa diakomodasi pasar modern. Perubahan yang diinginkan dengan adanya kebijakan penataan pembangunan pasar dengan membangun pasar modern 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. Namun, dampak yang dihasilkan dalam waktu jangka pendek ternyata justru berakibat negatif, yaitu respon perlawanan dari para pedagang. Keinginan pemerintah untuk mengubah *mindset* masyarakat, dalam hal ini adalah pedagang tidak berhasil dikarenakan pemerintah tidak memahami situasi psikologis para pedagang pada saat suatu kebijakan dilaksanakan.

Pembangunan pasar modern dapat membuat penataan pasar di daerah pusat kota Metro menjadi lebih bersih, tertib, dan modern. Namun, dampaknya terhadap para pedagang tradisional juga harus dikaji lebih jauh. Dominasi pasar modern terhadap pasar tradisional semakin besar sehingga keberadaan pasar tradisional di Kota metro semakin terkikis. Inilah yang menjadi ketertarikan peneliti untuk mengkaji lebih jauh karena dirasa penting untuk diadakan solusi mengenai program kebijakan penataan pasar di Kota Metro.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

Bagaimana dominasi pasar modern terhadap pasar tradisional sebagai akibat dari kebijakan Pemerintah Kota Metro mengenai Pengelolaan Pasar di Kota Metro ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang diungkapkan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk :

Memberi gambaran tentang dominasi pasar modern terhadap pasar tradisional sebagai akibat dari kebijakan Pemerintah Kota Metro mengenai Pengelolaan Pasar di Kota Metro.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, maka kegunaan penelitian ini adalah :

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan Ilmu Administrasi Negara, terutama kajian tentang dampak kebijakan publik.
- b. Secara praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi instansi terkait dalam mengembangkan sarana publik dalam hal ini adalah pasar modern dan pasar tradisional.