



IMPLEMENTASI KEBIJAKAN REVITALISASI PASAR TRADISIONAL (STUDI KASUS PASAR KEMBANG KOTA SURABAYA)

Adisia Fitriandina Agustin¹, Sintya Rahma Sari², Maya Marlina Simbolon³, Lukman Arif⁴

^{1, 2, 3, 4} Program Studi Administrasi Publik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran”
Jawa Timur

¹22041010041@student.upnjatim.ac.id

²22041010067@student.upnjatim.ac.id

³22041010257@student.upnjatim.ac.id

⁴Lukman_arif@upnjatim.ac.id

Abstrak

Pasar tradisional berperan penting sebagai pusat aktivitas ekonomi rakyat, namun saat ini menghadapi tantangan akibat perkembangan pasar modern. Pasar Kembang di Kota Surabaya merupakan salah satu pasar tradisional yang mengalami kerusakan fisik serta penurunan fungsi akibat kebakaran dan kondisi infrastruktur yang tidak memadai. Pemerintah Kota Surabaya melalui PD Pasar Surya menerapkan kebijakan revitalisasi sebagai solusi perbaikan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan revitalisasi Pasar Kembang menggunakan model implementasi George C. Edward III, yang meliputi indikator komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi antara pelaksana dan pedagang berjalan efektif melalui forum sosialisasi. Struktur birokrasi yang diterapkan mendukung koordinasi lintas lembaga secara fungsional. Disposisi pelaksana menunjukkan sikap positif dan dukungan terhadap kebijakan. Namun, keterbatasan masih ditemukan dalam aspek sumber daya, khususnya fasilitas relokasi sementara yang belum mencukupi. Temuan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan berjalan cukup efektif, namun memerlukan peningkatan pada aspek perencanaan, teknis dan penyediaan fasilitas penunjang agar revitalisasi dapat memberikan dampak berkelanjutan. Secara keseluruhan, kebijakan revitalisasi Pasar Kembang berhasil meningkatkan kondisi fisik pasar dan koordinasi antar stakeholder, namun masih membutuhkan perbaikan dalam aspek penyediaan fasilitas penunjang untuk mencapai revitalisasi yang komprehensif dan berkelanjutan.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Revitalisasi Pasar, Pasar Tradisional.

Abstract

Traditional markets play an important role as centres of economic activity for the people, but they currently face challenges due to the development of modern markets. Kembang Market in Surabaya is one of the traditional markets that has suffered

physical damage and a decline in function due to fire and inadequate infrastructure. The Surabaya City Government, through PD Pasar Surya, has implemented a revitalisation policy as a solution for improvement. The Surabaya City Government, through PD Pasar Surya, has implemented a revitalisation policy as a solution for improvement. This study aims to analyse the implementation of the Kembang Market revitalisation policy using George C. Edward III's implementation model, which includes indicators of communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. The research method used is a descriptive qualitative approach with data collection techniques through interviews, observations, and documentation. The results show that communication between implementers and traders is effective through socialisation forums. The bureaucratic structure implemented supports functional cross-institutional coordination. The implementers' disposition shows a positive attitude and support for the policy. However, limitations are still found in the resource aspect, particularly in terms of insufficient temporary relocation facilities. These findings indicate that the policy implementation is sufficiently effective, but improvements are needed in planning, technical aspects, and the provision of supporting facilities to ensure sustainable revitalisation. Overall, the revitalisation policy for Kembang Market has successfully improved the physical condition of the market and coordination among stakeholders, but further improvements are needed in the provision of supporting facilities to achieve comprehensive and sustainable revitalisation.

Keywords: Market Revitalisation; Policy Implementation; Traditional Markets.

1. Pendahuluan

Pasar tradisional memegang peranan vital dalam sistem ekonomi dan kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Lebih dari sekadar pusat transaksi komoditas, pasar tradisional juga berfungsi sebagai wadah interaksi budaya yang merefleksikan identitas komunitas lokal. Pemerintah Indonesia, melalui “Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2008 tentang Pedoman Penataan dan Pengembangan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern”, menetapkan bahwa pasar merupakan tempat terjadinya proses jual beli oleh banyak pelaku usaha, terlepas dari apakah area tersebut disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, toko, mal, atau plaza.

Namun, kehadiran pasar-pasar modern seperti minimarket dan pusat perbelanjaan telah menurunkan daya saing pasar tradisional. Oleh karena itu, pemerintah meluncurkan kebijakan revitalisasi guna memperkuat fungsi ekonomi pasar rakyat tanpa menghilangkan nilai sosialnya. Revitalisasi pasar dimaksudkan sebagai proses pemulihan menyeluruh dari sisi fisik, manajerial, dan sosial agar pasar kembali menjadi ruang ekonomi yang layak, bersih, dan relevan dengan kebutuhan masyarakat kontemporer (Kadek et al., 2024).

Langkah strategis ini diperkuat melalui “Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern” serta “Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern”, yang menjadi acuan dalam penataan pasar tradisional (Hariati, 2023).

Di tingkat daerah, Pemerintah Kota Surabaya mengatur pelaksanaan kebijakan ini melalui “Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Masyarakat” dan “Peraturan Walikota Surabaya Nomor 51 Tahun 2023 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2023 tentang Perdagangan dan Perindustrian di Bidang Pasar Rakyat”, yang secara khusus melalui BAB IV “Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015” menekankan pentingnya perencanaan infrastruktur, standarisasi, dan revitalisasi pasar sebagai bagian dari strategi pembangunan ekonomi berbasis komunitas.

Tabel 1. Data pasar yang sudah direvitalisasi yang dikelola oleh PD Pasar Surya

No.	Nama Pasar
1.	Pasar Kembang
2.	Pasar Keputran Selatan
3.	Pasar Dupak Rukun

Sumber: PD Pasar Surya, 2025

Berdasarkan tabel 1. diatas, salah satu lokasi yang menjadi objek revitalisasi adalah Pasar Kembang Kota Surabaya. Data dari PD Pasar Surya (2025), pasar ini memiliki luas area sekitar 4.876 M² dan telah mengalami berbagai masalah, seperti kondisi bangunan yang kumuh, tidak tertata, serta sering tergenang air saat musim hujan. Selain itu, insiden kebakaran yang terjadi pada Agustus 2021 menyebabkan kerugian besar, menghancurkan 187 kios dan menyebabkan kerugian lebih dari Rp. 1 Miliar (Suara Surabaya, 2021).

Pasca kebakaran, PD Pasar Surya menyediakan tempat penampungan sementara (TPS) di area halaman Pasar Kembang. Namun, daya tampung TPS hanya mencapai 100 dari total 551 pedagang, sehingga banyak pedagang tidak mendapat tempat relokasi yang layak (Surabaya.go.id, 2023). Selain itu, hasil inspeksi mendadak yang dilakukan pemerintah kota mengungkap kondisi lingkungan pasar yang masih kumuh serta buruknya sistem drainase dan sanitasi (Jatimpos.co., 2024). Program revitalisasi pasar adalah salah satu cara yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi masalah ini.

Tabel 2. Data jumlah kios

Data Pasar Kembang Sebelum dan Sesudah Revitalisasi			
No.	Nama Pasar	Jumlah Kios	Jumlah Los
1.	Pasar Kembang	608	732

Sumber: PD Pasar Surya, 2025

Revitalisasi yang dilakukan memang membawa perbaikan fisik, seperti yang ditunjukkan pada Tabel 2, di mana terjadi peningkatan jumlah kios dari 608 menjadi 732 unit (PD Pasar Surya, 2025). Namun belum menyentuh optimalisasi aspek manajerial. Temuan ini selaras dengan studi (Firnanda & Arif, 2022) di Pasar Sukodono, Kabupaten Sidoarjo yang menunjukkan bahwa peningkatan infrastruktur pasar tidak selalu diiringi oleh perbaikan sistem pengelolaan. Studi (Rohmadani & Megawati, 2022) juga menyoroti persoalan serupa di Pasar Nambangan, di mana kedisiplinan pedagang dan lemahnya penegakan aturan menjadi tantangan utama.

Lebih lanjut, (Adityanto & Paselle Enos, 2024) menyoroti rendahnya komunikasi antara pemerintah dan pedagang sebagai penyebab resistensi terhadap kebijakan revitalisasi di Pasar

Pagi Samarinda. Relokasi yang minim komunikasi mengakibatkan ketidakpuasan dan pengurangan area layanan penting seperti lahan parkir.

Berdasarkan berbagai temuan penelitian tersebut, penelitian ini berupaya melengkapi kajian sebelumnya dengan menelaah implementasi kebijakan revitalisasi di Pasar Kembang Surabaya melalui pendekatan model implementasi kebijakan George C. Edward III.

Melihat adanya kesenjangan antara kebijakan dan pelaksanaan di lapangan, penelitian ini dilakukan untuk menjawab: "**Bagaimana implementasi kebijakan revitalisasi pasar tradisional di Pasar Kembang Kota Surabaya?**". Penelitian ini menggunakan pendekatan model implementasi kebijakan milik George C. Edwards III dalam (Pratama & Hertati, 2021), yang terdiri dari empat dimensi utama: komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Teori ini dipilih karena mampu menjelaskan secara komprehensif dinamika pelaksanaan kebijakan di tingkat lokal, terutama ketika kebijakan menghadapi hambatan teknis dan sosial.

Tujuan utama penelitian ini adalah untuk mengevaluasi sejauh mana kebijakan revitalisasi tersebut mampu meningkatkan kualitas layanan pasar sekaligus mendukung kesejahteraan pedagang. Hasil dari studi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan ilmu administrasi publik, serta rekomendasi praktis bagi pemerintah daerah dan pengelola pasar dalam mengoptimalkan kebijakan revitalisasi pasar secara berkelanjutan dan partisipatif.

2. Tinjauan Pustaka

a. Konsep Revitalisasi Pasar Tradisional

Revitalisasi pasar tradisional merupakan upaya komprehensif untuk mengembalikan fungsi dan peran pasar tradisional sebagai pusat aktivitas ekonomi masyarakat melalui perbaikan fisik, ekonomi, sosial, dan regulasi. Fajarrudin dan Rahma Elvina (2025) mengidentifikasi empat dimensi utama revitalisasi pasar: aspek fisik meliputi perbaikan infrastruktur dan fasilitas pasar; aspek ekonomi mencakup pelatihan manajemen usaha, pemberdayaan koperasi, dan fasilitasi permodalan; aspek sosial yang mempertahankan fungsi pasar sebagai ruang pertukaran budaya; serta aspek regulasi yang meningkatkan tata kelola, perizinan, dan perlindungan hak pedagang. Studi komparatif menunjukkan variasi pendekatan revitalisasi di berbagai kota. Penelitian (Elvira Cahyani Putri Hafid & Sri Indriyani S, 2025) di Pasar Gorontalo menunjukkan Revitalisasi Pasar memberikan dampak positif dalam meningkatkan minat belanja masyarakat.

b. Teori Implementasi Kebijakan George C. Edward III

Model implementasi kebijakan George C. Edward III dalam (Pratama & Hertati, 2021) mengidentifikasi empat faktor kritis yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Model ini telah diaplikasikan secara luas dalam analisis implementasi kebijakan publik di berbagai sektor, termasuk revitalisasi pasar tradisional. Implementasi kebijakan merupakan tahapan krusial dalam siklus kebijakan publik. George C. Edward III merumuskan empat variabel utama yang menjadi penentu keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi.

- 1) Komunikasi, berkaitan dengan kejelasan penyampaian pesan kebijakan kepada pelaksana dan pihak yang terdampak. Ketidakjelasan informasi berpotensi menciptakan interpretasi ganda yang berujung pada kegagalan kebijakan.
- 2) Sumber daya, mencakup aspek anggaran, tenaga kerja, serta dukungan teknis dan administratif. Tanpa dukungan sumber daya yang cukup, implementasi berisiko mengalami stagnasi atau deviasi.
- 3) Disposisi, pelaksana menitikberatkan pada sikap, komitmen, dan pemahaman aktor kebijakan terhadap substansi dan tujuan kebijakan.
- 4) Struktur birokrasi, menyangkut mekanisme kerja dan hubungan antarunit dalam pemerintahan yang menjalankan kebijakan. Struktur yang terlalu hierarkis dan kaku sering menjadi hambatan dalam pelaksanaan program.

c. Studi Implementasi Kebijakan Revitalisasi Pasar Tradisional

Studi empiris tentang implementasi kebijakan revitalisasi pasar tradisional mengkaji proses transformasi kebijakan revitalisasi dari tahap formulasi hingga implementasi di lapangan, dengan penekanan khusus pada faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalan program revitalisasi pasar tradisional. Penelitian ini mencakup analisis mekanisme implementasi, tanggung jawab para pemangku kepentingan, sumber daya yang digunakan, serta dampak implementasi kebijakan revitalisasi.

Berbagai studi implementasi kebijakan revitalisasi pasar tradisional di Indonesia menunjukkan pola yang beragam. Studi terbaru oleh Fajarrudin dan Rahma Elvina (2025), studi ini menemukan bahwa revitalisasi pasar memberikan hasil positif berupa peningkatan kualitas fasilitas, sistem manajemen yang lebih profesional, serta integrasi digitalisasi dalam transaksi dan administrasi pasar. Namun, masih ada tantangan seperti keterbatasan akses bagi pedagang lanjut usia dan kebutuhan penataan ruang dagang yang lebih baik. Kesimpulannya, revitalisasi membawa manfaat signifikan tetapi perlu perbaikan agar manfaatnya merata bagi seluruh pedagang.

d. Kerangka Regulasi Revitalisasi Pasar Tradisional di Surabaya

Kebijakan revitalisasi pasar tradisional di Kota Surabaya diatur melalui kerangka regulasi yang komprehensif. “Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat” menjadi landasan hukum utama yang menekankan penciptaan pasar rakyat yang bersih, aman, nyaman, dan berkeadilan.

“Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015” diterbitkan untuk menata dan memberdayakan pasar rakyat di tengah pertumbuhan ekonomi Surabaya yang memiliki banyak pasar tradisional. Tujuan utama kebijakan ini adalah menciptakan pasar rakyat yang bersih, aman, nyaman, berkeadilan, serta meningkatkan peran pasar rakyat dalam perekonomian lokal dan memberikan perlindungan bagi seluruh pelaku pasar. Dengan demikian, Perda ini menekankan pentingnya pengelolaan pasar rakyat yang profesional dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat serta pelayanan publik yang optimal.

Implementasi operasional diatur melalui “Peraturan Walikota Nomor 17 Tahun 2024 sebagai perubahan atas Perwali Nomor 51 Tahun 2023” yang mengatur kriteria pendirian, kewajiban pengelola, dan mekanisme pengawasan pasar rakyat. Kerangka regulasi ini mencerminkan upaya pemerintah Kota Surabaya untuk mengoptimalkan fungsi pasar tradisional dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

3. Metodologi

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati, penelitian dilakukan di Pasar Kembang Kota Surabaya. Metode ini digunakan untuk mendeskripsikan, menguraikan dan menjelaskan mengenai bagaimana implementasi kebijakan revitalisasi tersebut dilaksanakan.

Penelitian ini dilaksanakan di Pasar Kembang, Kota Surabaya, sebagai salah satu pasar tradisional yang mengalami proses revitalisasi. Lokasi ini dipilih karena tengah mengalami proses revitalisasi yang signifikan, sehingga menjadi tempat yang representatif untuk mengamati dinamika pelaksanaan kebijakan publik. Proses pengumpulan data berlangsung selama bulan Mei hingga Juni 2025, yang memungkinkan peneliti untuk mengamati secara langsung berbagai tahapan implementasi kebijakan yang sedang berjalan.

Pengumpulan data dilakukan melalui beberapa teknik, yaitu:

- a) Wawancara semi terstruktur, dilakukan dengan menggunakan panduan wawancara fleksibel, yang memungkinkan eksplorasi lebih lanjut terhadap topik-topik yang muncul selama percakapan.
- b) Teknik observasi, dilakukan untuk mengamati secara langsung pelaksanaan implementasi kebijakan revitalisasi di pasar kembang.
- c) Teknik dokumentasi, dokumentasi diperoleh dari dokumen resmi seperti peraturan daerah, berita media, serta arsip dari PD Pasar Surya sebagai fasilitator dalam proses revitalisasi.

Informan yang dipilih menggunakan teknik *purposive sampling* dengan *key informan* merupakan 2 pedagang yang terdampak adanya revitalisasi pasar, 1 pengunjung, PD Pasar Surya sebagai fasilitator revitalisasi Pasar Kembang, dan Kepala Pasar Kembang Kota Surabaya.

Fokus penelitian ini yaitu proses implementasi kebijakan yang dianalisis berdasarkan teori implementasi kebijakan George C. Edward III dalam (Pratama & Hertati, 2021) untuk menganalisis kebijakan revitalisasi pasar tradisional. Keberhasilan dalam implementasi kebijakan dipengaruhi oleh komunikasi yang jelas, sumber daya yang memadai, disposisi, dan struktur birokrasi.

Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif berdasarkan model Miles and Huberman dalam (Zulfirman Rony, 2022) yaitu:

- a) Pengumpulan data, yaitu mengumpulkan sejumlah informasi yang memberi kemungkinan kepada peneliti untuk menarik kesimpulan dan pengambilan tindakan.
- b) Reduksi data, yaitu data mentah dari transkrip wawancara, catatan observasi, dan dokumen diringkas dan dipilah untuk memfokuskan pada informasi yang relevan.
- c) Kondensasi atau penyajian data, yaitu data yang telah direduksi kemudian disusun dalam bentuk narasi deskriptif yang sistematis. Disertai kutipan langsung dari wawancara untuk memperkuat interpretasi.
- d) Konklusi atau penarikan kesimpulan, yaitu kesimpulan yang ditarik melalui identifikasi pola, tema, dan hubungan antar faktor yang muncul dari data. Proses ini bersifat induktif dan dilakukan secara terus-menerus untuk memastikan konsistensi dan keakuratan temuan.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Hasil Penelitian

Penelitian ini mengkaji implementasi kebijakan revitalisasi Pasar Kembang Kota Surabaya menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edwards III, yang mencakup empat indikator utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Hasil yang diperoleh melalui observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi menunjukkan bahwa proses revitalisasi telah berjalan dengan melibatkan berbagai pihak, mulai dari Pemerintah Kota Surabaya, PD Pasar Surya, Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pasar Kembang, hingga para pedagang dan pengunjung pasar. Hasil dari pengukuran indikator implementasi kebijakan revitalisasi Pasar Kembang Kota Surabaya melalui teori Edward III akan diuraikan dibawah ini:

a. Komunikasi

Menurut kerangka teoretis Edward III, komunikasi adalah variabel penting dalam implementasi kebijakan publik, terutama dalam pengelolaan pasar rakyat. Komunikasi berperan sebagai mekanisme penyampaian informasi untuk menyelaraskan kebijakan yang diformulasikan dengan pelaksanaan operasional. Implementasi kebijakan yang efektif membutuhkan kejelasan informasi bagi pelaksana mengenai tugas dan tanggung jawab mereka.

Pada Hasil observasi lapangan menunjukkan bahwa informasi mengenai tujuan, tahapan, dan dampak revitalisasi disampaikan secara terbuka oleh Kepala Pasar melalui forum rapat bersama pedagang. Komunikasi berlangsung secara dua arah, di mana para pedagang juga diberikan kesempatan untuk menyampaikan masukan dan pertanyaan. Hal ini mendorong keterlibatan aktif dan memperkecil potensi kesalahpahaman dalam pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan wawancara dengan Ibu Sri selaku salah satu pedagang yang ada di Pasar Kembang menyatakan:

Kami para pedagang diajak rapat sebelum proses revitalisasi dimulai. Kepala pasar menjelaskan kenapa pasar harus direnovasi. Kami juga boleh tanya, kasih masukan, dan sebagian ada yang menyampaikan kekhawatiran, tapi dijawab dengan baik.

Penyampaian informasi yang transparan dan ruang dialog ini membentuk kepercayaan dan mendorong partisipasi aktif pedagang selama proses revitalisasi berlangsung.

b. Sumber Daya

Sumber daya dalam implementasi kebijakan terkait dengan ketersediaan sarana atau peralatan, orang atau pegawai dan anggaran/keuangan. Dimensi sumber daya dalam implementasi kebijakan revitalisasi Pasar Kembang menunjukkan kompleksitas yang cukup signifikan dan memerlukan analisis mendalam dari berbagai perspektif.

Berdasarkan hasil penelitian lapangan, Pemerintah Kota Surabaya telah menjalin kerja sama dengan pihak swasta seperti Bank Jatim dalam mendukung revitalisasi secara finansial. Namun, fasilitas relokasi sementara bagi pedagang selama proses revitalisasi dinilai masih belum memadai. Beberapa pedagang tidak mendapatkan tempat yang layak karena keterbatasan kapasitas tempat penampungan sementara, yang berdampak pada aktivitas ekonomi harian mereka.

Permasalahan yang muncul adalah terganggunya fungsi pasar akibat penempatan tempat penampungan sementara (TPS). Daya tarik pasar menjadi menurun karena akses menuju pasar terhambat, mengingat fasilitas sementara dibangun di area yang sebelumnya difungsikan sebagai lahan parkir. Hal ini mencerminkan kurangnya perencanaan tata ruang yang menyeluruh, di mana aspek teknis pembangunan belum sepenuhnya mempertimbangkan dampaknya terhadap aktivitas operasional pasar sehari-hari.

Hal ini dikonfirmasi oleh pernyataan Bapak Toni pengunjung Pasar Kembang, yang menyatakan bahwa:

Saya sebagai pengunjung pasar kembang merasa sedikit terganggu dengan adanya tempat penampungan sementara (TPS) di wilayah parkir, tempat parkir yang sebelumnya lebih luas sekarang menjadi sempit.

Dalam wawancara tersebut mencerminkan masalah dalam alokasi dan pemanfaatan ruang fisik sebagai sumber daya kebijakan. Ketidaktepatan penempatan TPS menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum didukung oleh sumber daya yang memadai atau direncanakan secara sistematis, sehingga mengganggu fungsi lain yang esensial bagi masyarakat, seperti parkir.

c. Disposisi

Edwards III (1980: 11) dalam Kadji (2015: 67) menjelaskan sikap para pelaksana adalah sosok penting ketiga dalam persiapan pelaksanaan kebijakan publik. Jika implementasi kebijakan diantisipasi untuk berhasil, pada saat itu pelaksana kebijakan tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, tetapi mereka juga harus memiliki keinginan dan kecenderungan sikap yang positif untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Pelaksanaan kebijakan revitalisasi Pasar Kembang menunjukkan disposisi para pelaksana baik dari unsur pemerintah, pengelola pasar, maupun pedagang, menunjukkan sikap yang mendukung terhadap program revitalisasi. Pedagang merasa dilibatkan dan mendapatkan informasi yang cukup, serta melihat revitalisasi sebagai langkah positif untuk memperbaiki kondisi pasar. Sikap keterbukaan dan kesediaan aparat pelaksana untuk membantu pedagang juga memperkuat keberterimaan terhadap kebijakan.

Berdasarkan wawancara dengan Ibu Kepala Pasar Kembang Kota Surabaya, menjelaskan:

Kami berusaha terus mendampingi pedagang supaya tidak merasa ditinggalkan. Revitalisasi ini bukan cuma renovasi, tapi untuk masa depan pasar supaya lebih nyaman dan bersih.

Sementara itu, Ibu Yani selaku salah satu pedagang di Pasar Kembang Kota Surabaya mengungkapkan:

Awalnya takut, nanti tempatnya gimana, tapi setelah dijelaskan dan dilibatkan, saya jadi paham dan mendukung. Yang penting kami diajak bicara.

Pernyataan ini menunjukkan adanya sikap terbuka dari kedua belah pihak yang mendorong keberterimaan kebijakan.

d. Struktur Birokrasi

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, ditemukan bahwa pembagian tugas dan koordinasi antara PD Pasar Surya dan UPT Pasar Kembang telah berjalan dengan baik. Struktur pelaksana telah dibentuk secara jelas, lengkap dengan SOP pada setiap tahapan pelaksanaan revitalisasi. Selain itu, petugas pasar dinilai responsif terhadap keluhan maupun kebutuhan pedagang selama proses berlangsung.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Kepala Pasar Kembang menyatakan bahwa:

Kami di UPT Pasar Kembang selalu berkoordinasi dengan PD Pasar Surya. Informasi dari pusat kami teruskan kepada pedagang secara rutin, baik melalui pengumuman di pasar maupun pendekatan langsung. Data para pedagang juga kami perbarui, supaya tidak ada yang tertinggal dari proses revitalisasi ini. Dengan sistem seperti ini, kami bisa tahu siapa saja yang perlu dibantu dan di mana saja titik kendala yang harus segera ditangani.

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa unit pelaksana di tingkat bawah memiliki peran vital dalam menjaga kesinambungan informasi dan pelayanan. Melalui struktur birokrasi yang fungsional dan terbuka, komunikasi antara pelaksana kebijakan dan masyarakat dapat berjalan secara konsisten dan adaptif. Ini menjadi bukti bahwa struktur birokrasi yang baik bukan hanya bersifat struktural, tetapi juga berfungsi operasional dalam mendukung implementasi kebijakan publik.

Secara umum, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan revitalisasi Pasar Kembang telah dijalankan melalui pendekatan yang kolaboratif, partisipatif, dan cukup terstruktur. Namun, masih terdapat aspek-aspek yang memerlukan perhatian dan perbaikan, khususnya terkait keterbatasan fasilitas dan perencanaan teknis yang belum sepenuhnya merata.

4.2 Pembahasan

Berdasarkan hasil penelitian lapangan, implementasi kebijakan revitalisasi Pasar Kembang menunjukkan kinerja yang cukup baik, meskipun masih terdapat kendala pada aspek teknis dan pelibatan sumber daya. Mengacu pada teori implementasi kebijakan George C. Edwards III dalam (Pratama & Hertati, 2021), keempat indikator utama (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi) telah memberikan gambaran yang utuh terhadap dinamika pelaksanaan kebijakan di lapangan.

a. Komunikasi

Aspek komunikasi berjalan efektif, ditandai dengan adanya forum koordinasi antara pengelola pasar dan pedagang. Hal ini sejalan dengan temuan (Rohmadani & Megawati, 2022), yang menyatakan bahwa komunikasi dua arah menjadi kunci dalam menciptakan pemahaman bersama selama proses revitalisasi pasar. Dalam konteks Pasar Kembang, keterbukaan informasi oleh Kepala Pasar, serta ruang dialog yang diberikan kepada pedagang, memperkuat legitimasi kebijakan di mata pemangku kepentingan.

Namun, dibandingkan dengan studi (Adityanto & Paselle Enos, 2024) di Pasar Pagi Samarinda, komunikasi di Surabaya terbilang lebih konstruktif karena tidak hanya bersifat informatif tetapi juga partisipatif. Di Samarinda, resistensi pedagang muncul akibat kurangnya diskusi dan komunikasi yang efektif antara pemerintah dan pedagang, yang menghambat proses implementasi.

b. Sumber Daya

Keterbatasan fasilitas relokasi sementara menjadi tantangan utama. Hasil ini menguatkan kesimpulan (Firnanda & Arif, 2022), yang menunjukkan bahwa dukungan fasilitas dan infrastruktur sangat menentukan kelancaran implementasi revitalisasi pasar. Ketiadaan tempat penampungan yang layak dapat menimbulkan kerugian ekonomi dan sosial, terutama bagi pedagang kecil yang sangat bergantung pada stabilitas lokasi berdagang.

Meskipun pendanaan telah didukung oleh kerja sama dengan sektor swasta (misalnya Bank Jatim), distribusi sumber daya fisik (seperti TPS) masih belum proporsional. Ini menandakan perlunya perencanaan teknis yang lebih matang dan sensitif terhadap kapasitas ruang pasar.

c. Disposisi

Sikap mendukung dari para pelaksana kebijakan dan pedagang memperkuat efektivitas program revitalisasi. Temuan ini sejalan dengan model Edwards III yang menekankan pentingnya disposisi pelaksana dalam menentukan keberhasilan kebijakan publik. Ketika pelaksana memiliki pemahaman dan komitmen yang tinggi, maka mereka akan lebih responsif terhadap kebutuhan warga, seperti terlihat dari keterlibatan aktif petugas pasar dalam membantu pedagang.

Berbeda dengan kasus di Pasar Nambangan (Rohmadani & Megawati, 2022), di mana sebagian pelaksana pasif dan pedagang tidak disiplin menjaga kebersihan, Pasar Kembang justru menunjukkan bahwa disposisi yang kuat dapat memperkuat budaya pasar yang lebih tertib dan produktif.

d. Struktur Birokrasi

Struktur pelaksanaan yang terorganisir dengan jelas antara PD Pasar Surya dan UPT Pasar Kembang telah menciptakan koordinasi yang efisien. Adanya SOP dan pemetaan peran menunjukkan bahwa birokrasi berjalan secara sistematis, meskipun masih terdapat kebutuhan akan perbaikan pada aspek teknis tertentu, seperti sistem drainase dan tata letak penampungan sementara.

Temuan ini konsisten dengan penelitian (Adityanto & Paselle Enos, 2024), yang menyebutkan bahwa struktur birokrasi yang rapi mendorong kejelasan tanggung jawab dan meningkatkan akuntabilitas dalam pelaksanaan program. Namun, birokrasi tidak cukup hanya rapi, melainkan juga harus responsif dan terbuka terhadap evaluasi dan umpan balik dari pelaku pasar.

5. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis melalui teori implementasi kebijakan George C. Edwards III, implementasi kebijakan revitalisasi Pasar Kembang menunjukkan keberjalanan yang relatif terstruktur. Unsur komunikasi berjalan efektif melalui mekanisme pertukaran informasi antara kepala pasar dan pedagang, sementara koordinasi antarunit dalam struktur birokrasi berjalan secara sistematis. Dukungan aktor pelaksana pun tergambar dari sikap yang mendukung dan keterlibatan aktif dalam proses revitalisasi. Di sisi lain, tersedianya sumber daya keuangan dan administratif turut menjadi fondasi penting dalam keberlangsungan program.

Namun, temuan di lapangan menunjukkan adanya hambatan signifikan pada dimensi penyediaan

fasilitas relokasi sementara yang belum mampu mengakomodasi seluruh pedagang secara layak. Hal ini berdampak langsung pada terganggunya kegiatan ekonomi dan mobilitas konsumen selama masa transisi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa aspek teknis dan spasial dalam pelaksanaan revitalisasi belum sepenuhnya terintegrasi dengan kebutuhan operasional pasar secara menyeluruh.

Kontribusi teoretik dari penelitian ini adalah penguatan penerapan model implementasi kebijakan dalam konteks revitalisasi pasar tradisional sebagai instrumen pembangunan lokal berbasis partisipasi. Sementara secara praktis, hasil studi ini memberikan rujukan kebijakan kepada Pemerintah Kota Surabaya dan PD Pasar Surya agar memperhatikan kebutuhan riil pelaku usaha dalam setiap tahapan revitalisasi.

Rekomendasi yang dapat dilakukan mencakup:

1) Perbaiki Fasilitas Relokasi

Pemkot Surabaya dan PD Pasar Surya perlu menambah dan menata lokasi relokasi sementara agar tidak mengganggu fungsi pasar, seperti akses dan parkir.

2) Perencanaan Tata Ruang Terpadu

Dinas terkait harus menyusun *site plan* revitalisasi yang mempertimbangkan operasional pasar selama dan pasca konstruksi.

3) Pemberdayaan Pedagang

Lakukan pelatihan digitalisasi dan promosi produk lokal untuk meningkatkan daya saing pasar tradisional.

4) Evaluasi Berkala

Laksanakan monitoring rutin dengan melibatkan pedagang, akademisi, dan pihak independen untuk menilai dampak revitalisasi secara menyeluruh.

Langkah-langkah tersebut diharapkan mampu meningkatkan fungsi pasar tidak hanya sebagai tempat transaksi ekonomi, tetapi juga sebagai ruang sosial yang adaptif dan berdaya tahan dalam menghadapi dinamika perkembangan kota.

DAFTAR PUSTAKA

- Adityanto, & Paselle Enos. (2024). Implementasi Kebijakan Revitalisasi Pasar Tradisional (Studi Kasus Pasar Pagi Samarinda). *Jurnal Manajemen Sosial Ekonomi (DINAMIKA)*, 4, 50–63.
- Elvira Cahyani Putri Hafid, & Sri Indriyani S. (2025). Dampak Revitalisasi Pasar Terhadap Pendapatan Pedagang Di Pasar Sentral Kota Gorontalo. In *YUME : Journal of Management* (Vol. 8, Issue 1).
- Fajaruddin, A., & Rahma Elvina, T. (2025). *Analisis Program Revitalisasi Pasar Tradisional Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Pedagang Muslim Di Pasar Besar Ngawi* (Vol. 11, Issue 02).

- Firnanda, Y. A. Y., & Arif, L. (2022). Implementasi Kebijakan Pengelolaan Pasar Rakyat Pada Pasar Sukodono Kabupaten Sidoarjo. *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi*, 22(2), 1089. <https://doi.org/10.33087/jiubj.v22i2.2293>
- Hariati, S. (2023). PENGATURAN PASAR TRADISIONAL, PUSAT PERBELAJAAN DAN TOKO MODERN DALAM MEWUJUDKAN PERSAINGAN USAHA YANG SEHAT
REGULATION OF TRADITIONAL MARKETS, SHOPPING CENTERS, AND MODERN STORES IN ACHIEVING HEALTHY BUSINESS COMPETITION. *Jurnal Kompilasi Hukum*, 8(2). <https://doi.org/10.29303/jkh.v8i2.126>
- Jatimpos.co. (2024). *Sidak Pemkot Surabaya: Saluran Pasar Kembang Jadi Tempat Sampah*. <https://Jatimpos.Co/>.
- Kadek, N., Aprinila Indrawan, R., Agung, G., Yuliantika, A., & Marsitadewi, K. E. (2024). IMPLEMENTASI KEBIJAKAN REVITALISASI PASAR TRADISIONAL UNTUK MENINGKATKAN DAYA SAING DENGAN PASAR MODERN (Studi Pada Pasar Ubud Di Kabupaten Gianyar) WIDYA PUBLIKA. *Jurnal Widya Publika*, 12(1).
- Kadji, Y. (2015). *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*. UNG Press Gorontalo.
- PD Pasar Surya. (2025). Data Pasar Kembang Surabaya. In *Arsip PDPS*.
- Pratama, E., & Hertati, D. (2021). IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN PASAR RAKYAT PADA PASAR BUDURAN KABUPATEN SIDOARJO. *Journal Publicuho*, 4(2). <https://doi.org/10.35817/jpu.v4i2.18090>
- Rohmadani, S., & Megawati, S. (2022). *Implementasi Kebijakan Revitalisasi Pasar Tradisional Nambangan Di Kota Surabaya* (Vol. 9).
- Suara Surabaya. (2021, August 22). *187 Stand Terbakar di Pasar Kembang Surabaya*. <https://www.suarasurabaya.net/>.
- Surabaya.go.id. (2023). *Revitalisasi Pasar Kembang dan Penampungan Sementara*. <https://Surabaya.Go.Id/Id>.
- Zulfirman Rony. (2022). IMPLEMENTASI METODE OUTDOOR LEARNING DALAM PENINGKATAN HASIL BELAJAR SISWA PADA MATA PELAJARAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM DI MAN 1 MEDAN. *Jurnal Penelitian, Pendidikan Dan Pengajaran*, 3, 2022. <http://dx.doi.org/10.30596%2Fjppp.v3i2.11758>