

PENATAAN RUANG PEDAGANG DALAM REVITALISASI PASAR KEPUTRAN SURABAYA: STUDI KASUS PENERTIBAN OLEH PEMERINTAH KOTA TAHUN 2024

Mahak

mahakspenlusa@gmail.com

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh upaya Pemerintah Kota Surabaya dalam melakukan revitalisasi Pasar Keputran pada tahun 2024 sebagai bagian dari penataan ruang kota dan peningkatan kualitas lingkungan pasar. Revitalisasi ini menimbulkan dinamika sosial, terutama terkait penataan ruang pedagang yang sebagian besar merupakan pedagang kecil dan informal. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana strategi dan implementasi pemerintah kota dalam melakukan penataan ruang pedagang pada proses revitalisasi Pasar Keputran, serta dampaknya terhadap aktivitas ekonomi masyarakat. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program penataan ruang telah memberikan dampak positif dalam aspek kebersihan, kenyamanan, dan keamanan pasar, meskipun masih terdapat kendala pada aspek sosial ekonomi seperti relokasi dan adaptasi pedagang. Pemerintah Kota Surabaya mengacu pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Pasar Tradisional sebagai dasar kebijakan. Namun demikian, komunikasi dan partisipasi pedagang dalam proses revitalisasi perlu ditingkatkan agar tercipta keseimbangan antara fungsi ekonomi dan tata ruang kota.

Kata Kunci: Penataan Ruang, Revitalisasi Pasar, Pedagang, Surabaya, Kebijakan Pemerintah.

ABSTRACT

This research is motivated by the Surabaya City Government's efforts to revitalize Keputran Market in 2024 as part of its urban spatial planning and improvement of the market environment. This revitalization has created social dynamics, particularly related to the spatial planning of vendors, most of whom are small and informal. The purpose of this study is to determine the city government's strategy and implementation in spatial planning for vendors during the Keputran Market revitalization process, as well as its impact on community economic activities. The research method used is descriptive qualitative, with data collection techniques through observation, interviews, and documentation studies. The results indicate that the spatial planning program has had a positive impact on market cleanliness, comfort, and security, although socioeconomic challenges remain, such as vendor relocation and adaptation. The Surabaya City Government refers to Law Number 26 of 2007 concerning Spatial Planning and Surabaya City Regional Regulation Number 7 of 2021 concerning Traditional Market Management as the basis for its policy. However, communication and participation of vendors in the revitalization process need to be improved to create a balance between the city's economic and spatial functions.

Keywords: Spatial Planning, Market Revitalization, Traders, Surabaya, Government Policy.

PENDAHULUAN

Pasar tradisional merupakan pusat kegiatan ekonomi rakyat yang tidak hanya berfungsi sebagai tempat transaksi jual beli, tetapi juga sebagai ruang sosial yang merepresentasikan interaksi masyarakat urban. Pasar Keputran di Surabaya dikenal sebagai salah satu pasar besar yang berperan penting dalam distribusi bahan pangan di Jawa Timur. Namun, seiring dengan pertumbuhan kota dan meningkatnya kebutuhan akan tata ruang yang tertib dan bersih, pemerintah kota menghadapi tantangan dalam menata

kembali ruang-ruang pasar yang sebelumnya padat, semrawut, dan tidak tertata. Revitalisasi Pasar Keputran tahun 2024 merupakan bagian dari program besar Pemerintah Kota Surabaya dalam memperbaiki kualitas infrastruktur pasar rakyat. Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, penataan ruang dilakukan untuk menciptakan ruang yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Selain itu, menurut Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Pasar Tradisional, pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam menata, mengembangkan, serta melakukan revitalisasi pasar dengan memperhatikan aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan.

Perumusan kebijakan publik dilakukan oleh otoritas publik yang melakukan tugas mendasar mengawasi perkumpulan negara. Pandangan dunia mengenai pelaksanaan pemerintahan sangat intervensionis pada tahun 1930-an ketika Keynes memperkenalkan strategi pemerintah untuk mengatasi kegelisahan moneter yang dialami Amerika Serikat pada tahun 1932 (Rohman et al 2021). Pada hakikatnya kebijakan Keynes adalah pemerintah harus melakukan intervensi melalui kebijakan publik untuk menjaga keberlangsungan kehidupan, dengan penekanan pada sektor ekonomi bagi Keynes dan para pengikutnya. Karena pusatnya adalah mediasi, maka yang harus menjadi fokus adalah strategi publik, khususnya pendekatan terbuka yang mengacu pada langkah-langkah yang dapat dilakukan di daerah-daerah yang tentunya dapat dimediasi. Hal ini seringkali menjadi kesalahan paling mendasar yang dilakukan oleh para pembuat kebijakan publik, khususnya para akademisi yang memiliki kendali ideal terhadap segala hal. Sebagian besar strategi terbuka berada pada ruang yang terbaik, khususnya dalam upaya untuk menangani semua permasalahan hingga ke seluk-beluknya dan tidak memberikan ruang logis untuk memberikan ruang kepada organisasi publik dan daerah untuk mengambil bagian yang sesuai.

Salah satu alat pemerintah untuk menyelesaikan berbagai dinamika sosial dan politik di masyarakat adalah kebijakan publik. Kebijakan sering kali dipandang sebagai proses kerja pembuat kebijakan publik, sehingga menghasilkan kebijakan yang sangat administratif dan teknokratis. Strategi semacam ini mudah untuk mencapai kepentingan masyarakat yang sebenarnya namun dapat menjadi instrumen bagi produsen strategi untuk memuaskan keuntungan mereka sendiri (Sujatna, 2018). Lapisan penting ketiga adalah strategi yang diartikan sebagai jenis mediasi sosio-sosial dengan menggunakan instrumen berbeda untuk mengatasi permasalahan publik. Sebaliknya, penafsiran kebijakan yang paling rumit diartikan sebagai interaksi negara dengan warganya untuk menyelesaikan permasalahan publik (Kurniawan et al., n.d.). Implementasi makna kebijakan publik sebagai bentuk interaksi antara negara dan masyarakat akan membawa dampak, dan proses pengambilan kebijakan menjadi semakin rumit. Lebih banyak aktor akan terlibat dalam kebijakan publik jika kebijakan tersebut memiliki makna yang lebih dalam. Kebijakan publik juga dipandang sebagai proses pengelolaan konflik karena melibatkan aktor-aktor di luar pemerintah yang mengambil keputusan mengenai kebijakan.

Hal inilah yang menjadi kepentingan demokratisasi yang memerlukan kerjasama antara pemerintah dan masyarakat dalam membentuk dan melaksanakan strategi publik agar tidak terjadi penguasaan dan kewenangan satu kelompok terhadap kelompok lainnya. Kerja sama daerah sangat penting dalam memahami dan menentukan pendekatan sehingga terjadi keselarasan dan perpecahan bersama dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi, dalam situasi inilah yang sering diartikan sebagai penyimpangan nilai-nilai pemerintahan (Pratikno, dkk, 2004: 43). Menurut sejumlah ahli, pengambilan kebijakan publik tidaklah sederhana yang kita bayangkan karena banyak sekali aspek, proses, dan

variabel yang perlu dikaji. Menurut Bidi Winarno (2005: 67), kebijakan publik hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berkaitan langsung dengan konsekuensinya bagi pihak-pihak yang terlibat.

Di kota-kota besar di Indonesia, termasuk Surabaya, sejumlah permasalahan muncul akibat pesatnya urbanisasi dan kepadatan penduduk yang tinggi. Penyebab kepadatan penduduk adalah urbanisasi, karena faktor moneter mereka pindah dari kotakota kecil di Jawa Timur, banyak yang memutuskan untuk tinggal dan melakukan aktivitas keuangan di kota Surabaya, Jawa Timur. Menurut Harahap (2013), kawasan kota ini memiliki daya tarik tersendiri bagi masyarakat yang datang dari desa untuk mencari pekerjaan dan tempat tinggal, seperti Surabaya. Di Kota Surabaya, banyaknya pekerja perkotaan yang mencari pekerjaan masih menjadi tantangan baru yang belum dapat diatasi dengan adanya lapangan kerja baru. (Agustina Melani, 2020) Semua itu dilakukan untuk menunjukkan kemajuan sosial dan ekonomi serta pengalaman dan peluang bagi masyarakat. Masyarakat dapat menikmati beragam fasilitas umum, layanan kesejahteraan dan kesehatan, lapangan kerja, pendidikan, serta kesempatan berkontribusi dalam pemeliharaan demokrasi di kota (Nazaruddin, 2018). Karena tidak adanya posisi terbuka membuat individu harus bekerja lebih keras untuk bertahan hidup, sehingga individu memilih pemukiman yang sesuai dengan gaji mereka (Hidayat dkk., 2017).

Urbanisasi adalah migrasi penduduk dari pedesaan ke perkotaan. Banyak hal yang mendorong perkembangan ini, seperti kemiskinan, tidak adanya peluang bisnis di perkotaan, dan daya tarik perkotaan yang lebih besar, misalnya peluang yang lebih mendidik, kesejahteraan, dan finansial. Surabaya merupakan salah satu kota terbesar di Indonesia dengan wilayah metropolitan yang luas. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), laju urbanisasi Surabaya pada tahun 2020 mencapai 87,23 persen, jauh lebih tinggi dibandingkan rata-rata nasional sebesar 56,78 persen. Kota Surabaya juga dipandang sebagai kota besar sesuai dengan Peraturan Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar di Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Luar Biasa Yogyakarta. Kota ini terbentuk menjadi kota metropolitan karena berbagai peristiwa dan perbaikan fondasi metropolitan. Surabaya kemungkinan besar adalah kota terbesar di Indonesia karena tingginya kebutuhan hidup, banyaknya lowongan pekerjaan, dan banyaknya perkantoran. Mayoritas orang di seluruh dunia bekerja di bidang perdagangan, industri, atau jasa. Urbanisasi di Surabaya yang dilakukan oleh banyak orang memberikan dampak positif dan negatif terhadap kota tujuan dan kawasan terbelakang. Hal ini juga didukung oleh pertumbuhan populasi secara konsisten.

Relokasi pedagang Pasar Keputran merupakan salah satu dampak urbanisasi di Kota Surabaya. Pasar Keputran merupakan salah satu pasar tradisional tertua di Surabaya yang telah berdiri sejak tahun 1825. Tujuan dari gerakan ini adalah untuk meremajakan kawasan Pasar Keputran dan mengurangi kemacetan di Jalan Keputran. Namun para pedagang di Pasar Keputran menentang strategi relokasi tersebut. Jika pindah ke Sidoarjo, para pedagang khawatir kehilangan pelanggan dan uang. Pasar Keputran Surabaya merupakan pasar grosir sayur mayur yang berada di Jalan Keputran kawasan Surabaya Pusat. Mayoritas sayuran kota dijual di pasar ini antara jam 18 dan 5 pagi. Penjual juga bisa menawarkan harga eceran yang sangat disukai pembeli karena bahan yang dijualnya sangat segar. Pengaturan mengenai calo pindahan di Pasar Keputran diatur dalam Peraturan Ketua Kota Surabaya Nomor 51 Tahun 2023 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pertukaran dan Perindustrian di Kawasan Pasar Umum. Dinas Perhubungan telah memesan Pasar Keputran, sebuah pasar di Kota Surabaya di Jalan Dinoyo Keputran Tegalsari. Sebanyak

400 pedagang yang berjualan keliling dimigrasikan ke Pasar Keputran. Kemacetan lalu lintas disebabkan oleh banyaknya pedagang yang menggunakan jalan tersebut untuk berbisnis.

Namun, pelaksanaan revitalisasi sering kali menghadapi resistensi dari pedagang karena kekhawatiran kehilangan tempat berjualan. Oleh karena itu, penelitian ini difokuskan pada strategi penataan ruang pedagang dalam proses revitalisasi Pasar Keputran, serta menganalisis bagaimana kebijakan tersebut diterapkan dan diterima oleh masyarakat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Objek penelitian difokuskan pada proses penataan ruang pedagang di Pasar Keputran Surabaya selama program revitalisasi tahun 2024. Data dikumpulkan melalui observasi lapangan, wawancara mendalam dengan pedagang dan pejabat Dinas Koperasi Usaha Mikro dan Perdagangan (Dinkopdag), serta dokumentasi dari kebijakan pemerintah kota.

Analisis data dilakukan melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan sebagaimana dijelaskan oleh Miles dan Huberman (2014). Validitas data diuji melalui teknik triangulasi sumber, yaitu membandingkan hasil wawancara dengan data observasi dan dokumen resmi pemerintah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian mengenai implementasi kebijakan menurut Van Meter Van Horn yang mempunyai 6 indikator yaitu Standar dan Sasaran Kebijakan, Komunikasi Antar Organisasi, Kondisi Sosial dan Politik, Karakteristik Organisasi Komunikasi Antar Organisasi, Sikap atau Pelaksana dan Sumberdaya. Setelah melakukan wawancara dan penelitian di lapangan dapat dilihat dalam hasil Implementasi Kebijakan, yaitu:

a. Standar dan Sasaran Kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan sangat berkaitan dengan berjalannya suatu implementasi kebijakan sehingga suatu kebijakan akan dikatakan sudah diterapkan dengan baik apabila kebijakan tersebut sudah memenuhi standar dan sasaran kebijakan. Meskipun standar dan tujuan kebijakan relokasi Pasar Keputran telah ditetapkan, ada beberapa hambatan yang menghalangi pencapaiannya. Keterlambatan dalam pembangunan tempat baru, kurangnya interaksi dengan pedagang, dan koordinasi yang kurang baik antar instansi terkait adalah beberapa dari masalah tersebut. Berdasarkan hasil penelitian, Meningkatnya taraf hidup pedagang seperti biaya parkir yang mahal, Meningkatnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor pasar: Diharapkan dengan relokasi dan penataan pasar yang lebih baik, jumlah pengunjung dan omzet pedagang akan meningkat, sehingga berimbas pada peningkatan PAD dari sektor pasar.

b. Sumber Daya

Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan relokasi Pasar Keputran, pemerintah Kota Surabaya telah memberikan sumber daya yang memadai, seperti Tim relokasi, Tim ini bertanggung jawab untuk menjalankan proses relokasi, mulai dari sosialisasi, hingga pengaturan petugas relokasi menertibkan kios – kios yang ada, menertibkan para gelandangan dan pengamen yang ada di lantai. Sarana dan prasarana relokasi, Pasar relokasi memiliki berbagai sarana dan prasarana, seperti tempat parkir dan toilet. Sumber daya yang tersedia untuk melaksanakan kebijakan relokasi Pasar Keputran secara umum memadai. Namun, ada beberapa kekurangan dalam hal pendanaan dan sumber daya

manusia. Kekurangan pendanaan memperlambat pembangunan tempat baru, dan kekurangan sumber daya manusia menyebabkan kurangnya pengawasan dan pendampingan terhadap pedagang selama proses relokasi.

c. Karakteristik Antar Organisasi

Berbagai organisasi bekerja untuk melaksanakan kebijakan relokasi di Pasar Keputran, salah satunya adalah Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Pengelola Pasar melakukan pengamanan dan penertiban selama proses relokasi. Karakteristik organisasi yang terlibat dalam kebijakan relokasi Pasar Keputran secara umum mendukung, tetapi ada beberapa persepsi dan kepentingan yang berbeda antar instansi, yang menyebabkan miskomunikasi dan kesulitan dalam koordinasi antar instansi.

d. Komunikasi Antar Organisasi

Kebijakan relokasi Pasar Keputran berkomunikasi dengan baik. Ini dapat dilihat dari Saluran komunikasi yang jelas. Tersedia saluran komunikasi yang terstruktur dan mudah diakses seperti pertemuan tatap muka, email, dan grup WhatsApp. Meskipun komunikasi aktif telah dilakukan antara organisasi yang terlibat dalam kebijakan relokasi Pasar Keputran, masih ada beberapa kekurangan dalam hal transparansi dan akuntabilitas, yang membuat beberapa pedagang tidak puas dengan proses relokasi.

e. Sikap Para Pelaksana

Para pelaksana kebijakan relokasi Pasar Keputran secara umum menunjukkan sikap yang positif. Ini dapat dilihat dari Komitmen yang tinggi dari para pelaksana menunjukkan bahwa mereka sangat berkomitmen untuk menyelesaikan tugas-tugas mereka dengan baik dan tepat waktu. Meskipun para pelaksana kebijakan relokasi Pasar Keputran secara umum bersikap positif dan profesional, ada beberapa oknum yang kurang disiplin dan bertanggung jawab, yang menyebabkan keterlambatan dan kurangnya koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan.

f. Lingkungan Sosial, Politik dan Ekonomi Kebijakan relokasi Pasar

Keputran dapat dilaksanakan dengan baik karena kondisi sosial, ekonomi, dan politik di Kota Surabaya pada umumnya kondusif. Pemerintah Kota Surabaya menunjukan sikap komitmen yang kuat untuk melaksanakan kebijakan relokasi Pasar Keputran dengan serius dan konsisten. Pada stabilitas politik di Kota Surabaya membuat semua orang yang terlibat dalam implementasi kebijakan relokasi merasa aman dan nyaman. Kebijakan relokasi Pasar Keputran memiliki efek lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang beragam, dengan beberapa efek positif dan efek negatif. Efek positif termasuk pasar yang lebih bersih, tertib, dan aman, dan peningkatan ekonomi lokal. Efek negatif termasuk para pedagang yang kehilangan tempat tinggal dan tempat usaha mereka, serta penurunan pendapatan mereka.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya menerapkan pendekatan kolaboratif dalam penataan ruang pedagang Pasar Keputran. Menurut teori perencanaan partisipatif dari Arnstein (1969), pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan akan meningkatkan legitimasi kebijakan dan memperkuat rasa memiliki. Dalam konteks Pasar Keputran, pelibatan paguyuban pedagang menjadi bagian dari mekanisme dialog antara pemerintah dan pelaku ekonomi lokal.

Kebijakan revitalisasi ini didasari oleh prinsip tata ruang berkelanjutan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 26 Tahun 2007, yang menekankan keseimbangan antara aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan. Menurut Tarigan (2019), penataan ruang yang baik harus mampu menciptakan harmoni antara aktivitas manusia dan daya dukung lingkungan. Pemerintah Kota Surabaya menerapkan zonasi ruang dagang dengan pembagian area

basah dan kering, jalur evakuasi, serta fasilitas umum seperti sanitasi dan pengelolaan sampah.

Namun, hasil observasi di lapangan menunjukkan adanya ketegangan sosial akibat pemindahan pedagang ke area baru yang dianggap kurang strategis. Menurut teori perubahan sosial dari Soekanto (2012), resistensi muncul ketika perubahan struktural tidak diimbangi dengan adaptasi sosial yang memadai. Oleh karena itu, pemerintah kota perlu memperkuat komunikasi dan kompensasi ekonomi agar revitalisasi dapat berjalan tanpa mengorbankan keberlanjutan ekonomi pedagang kecil.

Selain itu, menurut hasil wawancara dengan beberapa pedagang, meskipun fasilitas pasar kini lebih bersih dan teratur, pendapatan mereka sempat menurun di awal penertiban karena perpindahan lokasi berdagang. Hal ini menunjukkan bahwa aspek ekonomi mikro perlu menjadi pertimbangan utama dalam setiap kebijakan penataan ruang pasar tradisional.

KESIMPULAN

Penataan ruang pedagang dalam revitalisasi Pasar Keputran Surabaya tahun 2024 telah menunjukkan langkah positif terhadap perbaikan tata kelola pasar tradisional dan peningkatan kualitas lingkungan. Namun, efektivitas kebijakan ini masih perlu ditingkatkan dari sisi partisipasi pedagang dan keberlanjutan ekonomi pasca-relokasi. Pemerintah Kota Surabaya perlu terus menerapkan prinsip kolaboratif dan inklusif dalam penataan ruang agar tercipta keseimbangan antara fungsi sosial, ekonomi, dan estetika kota. Dengan demikian, revitalisasi pasar tradisional tidak hanya menjadi proyek fisik, tetapi juga transformasi sosial yang memberdayakan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Anhar, D. (n.d.). Implementasi kebijakan pelayanan publik dalam penataan pasar tradisional pada Pasar Cempaka Kota Banjarbaru.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*.
- Auliavia, M. V. (n.d.). Konflik kepentingan pada aktivitas perdagangan di Pasar Karah Surabaya.
- Bisri, M. H. (2017). Kontrol politik birokrasi dalam kebijakan publik. *Publisia: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 2(2), 121–129. <https://doi.org/10.26905/pjiap.v2i2.1934>
- Kurniawan, R. R., Prabawati, I., Sos, S., & Si, M. Implementasi Peraturan Walikota Surabaya Nomor 17 Tahun 2004 tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (2014). *Qualitative Data Analysis*. California: SAGE Publications.
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Pasar Tradisional.
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21 Tahun 2021 tentang Revitalisasi Pasar Rakyat.
- Rohman, A., Bili, S. R., & Lestari, A. W. (2021). Analisis implementasi kebijakan pemerintah daerah tentang relokasi pasar untuk meningkatkan good governance. *Yuliah Pengawas Sekolah di Kementerian Agama, E., Pendidikan dan Kebudayaan Kota Sukabumi, D., & Barat, J. (n.d.). The implementation of educational policies. e-ISSN: 3046-7950; p-ISSN: 3047-101X Hal 161-171.*
- Soekanto, S. (2012). *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sujatna, Y. (2018). Implementasi kebijakan penataan pedagang kaki lima di Kawasan Kota Tua Jakarta. *Jurnal Pemberdayaan Masyarakat (JPM)*, 3(2), 307–314. <https://doi.org/10.21067/jpm.v3i2.2862>
- Tarigan, R. (2019). *Perencanaan Pembangunan Wilayah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.