

# ANALISIS *PUBLIC VALUE* DALAM PELAYANAN PUBLIK PASAR BULU KOTA SEMARANG

Cindy Aulia Nikensy, Endang Larasati Setianingsih

Program Studi S1 Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro  
Jalan Prof. Soedarto, S. H., Tembalang, Kota Semarang, Kotak Pos 1269  
Telepon (024) 7465407, Faksimile (024) 7465405  
Laman: [www.fisip.undip.ac.id](http://www.fisip.undip.ac.id)  
Email: [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

---

## ABSTRACT

*Bulu Market is one of the traditional markets in Semarang City that has experienced improvements in service quality, but still faces various problems in the implementation of public services, such as suboptimal facilities, unmaintained cleanliness conditions, and a decrease in the number of active traders. This study aims to analyze the form of public value in public services at Bulu Market Semarang City and identify factors that drive the formation of public value. This study uses a descriptive qualitative approach with data collection techniques through in-depth interviews, field observations, and documentation. Data analysis is carried out in three stages: data reduction, data presentation, and conclusion drawing. The theory used is the concept of public value from Moore (1995) which includes three main dimensions: legitimacy and support, operational capacity, and public value outcomes. The results of the study indicate that Bulu Market services have a basis of legitimacy in the form of local regulations and support from the Semarang City Trade Office, but operational capacity is still not optimal, especially in terms of the availability of supporting facilities such as non-functioning escalators and cleanliness management. In terms of substantial value, Bulu Market services have not fully provided economic, social, and ecological benefits that are felt by traders and visitors. Factors driving the formation of public value include clear regulations, management commitment to implementing technology-based levies, and vendor participation in market management. This study recommends improving the quality of physical facilities, optimizing service governance, and strengthening communication between market managers and service users to create sustainable public value.*

*Keywords: public value, public services, traditional markets*

## PENDAHULUAN

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama pemerintah dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Perkembangan sosial, ekonomi, dan teknologi membawa perubahan pada cara masyarakat memandang pelayanan publik,

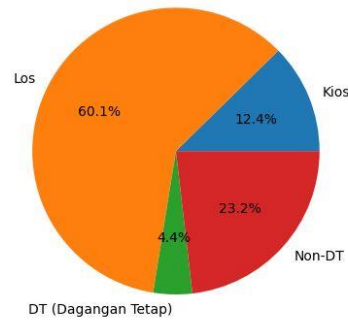
di mana pelayanan tidak lagi dianggap sekadar kewajiban pemerintah, melainkan telah menjadi hak warga negara yang harus dipenuhi melalui mekanisme yang mudah, cepat, serta jelas (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009). Pelayanan publik di sektor

perdagangan, termasuk pasar rakyat, telah menjadi prioritas pemerintah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan

Kota Semarang sebagai ibu kota Provinsi Jawa Tengah memiliki tingkat aktivitas ekonomi yang tinggi. Kota Semarang memiliki 52 unit pasar tradisional yang terbagi dalam enam UPTD Pasar. Salah satu pasar yang telah menjalani proses revitalisasi adalah Pasar Bulu yang beralamat di Jalan Mgr Sugiyopranoto, Barusari, Kecamatan Semarang Selatan. Meskipun Pasar Bulu telah mengalami revitalisasi pada tahun 2012 dan mulai beroperasi resmi pada 2014, kondisi di lapangan masih menunjukkan berbagai permasalahan terkait pelayanan yang diberikan kepada pedagang maupun pembeli, di antaranya jumlah pengunjung yang relatif sepi, kios yang tidak beroperasi hingga dilakukan penyegelan, kondisi eskalator yang tidak berfungsi optimal, serta keluhan terkait kebersihan dari pengunjung.

**Gambar 1.1**

**Data Jumlah Kios dan Los  
Di Pasar Bulu**



Sumber : *dinasperdagangan.kota.go.id*

Pasar Bulu memiliki 175 kios, 851 los, 62 pedagang dagangan tetap (DT), dan 328 pedagang non-DT. Secara persentase, los mendominasi dengan proporsi sebesar 60,1%, diikuti non-DT sebesar 23,2%, kios sebesar 12,4%, dan DT sebesar 4,4%. Presentase tersebut menunjukkan bahwa aktivitas perdagangan di pasar lebih banyak bertumpu pada unit los. Namun , optimalisasi pemanfaatan ruang dagang serta penataan distribusi pedagang masih menjadi tantangan dalam pengelolaan pasar.

**Tabel 1.1**

**Jumlah Penurunan Pedagang  
Di Pasar Bulu**

Tahun	Jumlah Kios	Jumlah Los
2023	186	828
2024	180	852

Sumber : *semarangkota.go.id*

Terjadi penurunan jumlah pedagang di Pasar Bulu akibat penyegelan kios oleh Dinas Perdagangan Kota Semarang. Terjadi penurunan jumlah kios dari 186 unit pada tahun 2023 menjadi 180 unit pada tahun 2024, sehingga berkurang sebanyak 6 kios atau sekitar 3,23% dari total kios tahun 2023.

Kondisi tersebut mencerminkan belum optimalnya penciptaan *public value* dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Pasar Bulu. Konsep *public value* yang dikemukakan Moore (1995) memberikan kerangka analisis untuk menilai sejauh mana pelayanan publik mampu menjawab kebutuhan serta harapan masyarakat, mencakup tiga dimensi utama: legitimasi dan dukungan, kemampuan operasional, dan nilai substansial.

## **KAJIAN TEORI**

### **a. Public Value**

Mark Moore (1995) sebagai pelopor *public value* mendefinisikannya sebagai hasil dari strategi organisasi yang dirancang dalam suatu kerangka kerja untuk membantu para pembuat kebijakan memahami apa yang dianggap bernilai oleh masyarakat. Moore (1995) mengemukakan konsep *strategic triangle* yang mencakup tiga komponen utama:

#### 1. Legitimasi dan dukungan

Mengacu pada pentingnya kepercayaan dan dukungan dari aktor politik, pemangku kepentingan, serta masyarakat umum untuk melaksanakan suatu program atau layanan publik.

#### 2. Kemampuan Operasional

Sejauh mana organisasi publik memiliki kapasitas untuk mewujudkan nilai yang dijanjikan, termasuk ketersediaan sumber daya, teknologi, sarana dan prasarana, serta sistem dan prosedur kerja

#### 3. Nilai substansial

Manfaat nyata yang diterima oleh masyarakat dari pelayanan pasar yang mencakup nilai ekonomi, sosial budaya, politik, pendidikan, dan ekologi.

### **b. Faktor Pembentuk *Public Value***

Pelayanan publik adalah inti dan fungsi administrasi publik yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan Masyarakat. Dalam administrasi publik modern, kualitas pelayanan tidak hanya diukur dari aspek efisiensi dan efektivitas, melainkan juga dari sejauh mana pelayanan tersebut mampu menciptakan nilai publik (*public value*). Menurut Moenir (2014) terdapat tiga faktor utama yang menentukan terciptanya nilai publik, yaitu:

#### 1. Faktor Aturan

Faktor aturan merujuk pada ketentuan normatif yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan publik. Mencakup peraturan perundang-undangan, standar operasional prosedur (SOP), serta kebijakan internal instansi yang menjadi pedoman dalam memberikan pelayanan kepada Masyarakat.

2. Faktor Kemampuan dan Keterampilan

Kemampuan dan keterampilan merupakan faktor personal yang melekat pada aparatur pelayanan. Kemampuan pegawai dalam memberikan pelayanan sangat dipengaruhi oleh tingkat pengetahuan, keterampilan teknis, serta etika profesional yang dimiliki

3. Faktor Sarana dan Prasarana

Faktor sarana pelayanan mencakup seluruh fasilitas fisik dan nonfisik yang digunakan untuk mendukung kelancaran proses pelayanan publik. Kualitas sarana dan prasarana, termasuk teknologi informasi, sistem pelayanan elektronik (*e-service*), serta infrastruktur lainnya, sangat menentukan kemudahan akses dan kenyamanan masyarakat dalam menerima pelayanan

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Menurut Sugiyono (2013), pendekatan kualitatif digunakan untuk memahami suatu fenomena sosial secara mendalam, di mana peneliti berusaha menangkap makna yang terkandung di balik peristiwa, perilaku, atau kebijakan yang sedang berlangsung. Situs penelitian adalah Pasar Bulu Kota Semarang yang terletak di Jalan Mgr Sugiyopranoto Nomor 2, Barusari, Kecamatan Semarang Selatan.

Subjek penelitian terdiri dari tiga kelompok, yaitu: (1) pengelola pasar, yakni Kepala UPTD dan pegawai Pasar Bulu (2) pedagang Pasar Bulu serta (3) pengunjung Pasar Bulu. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara semi-terstruktur, observasi partisipatif, dan studi dokumentasi. Analisis data menggunakan model Miles dan Huberman (1994) yang meliputi tiga tahap: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Keabsahan data dijamin melalui triangulasi sumber dan triangulasi teknik.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### ***Public Value* Dalam Pelayanan Publik Pasar Bulu Kota Semarsng**

a. Legitimasi dan dukungan

Secara normatif, pengelolaan Pasar Bulu telah memiliki dasar hukum yang jelas melalui Peraturan Daerah (Perda) Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pengaturan Pasar Tradisional. Perda tersebut mengatur secara komprehensif mengenai zonasi pasar, hak dan kewajiban pedagang, serta mekanisme operasional pasar. Penerapan zonasi dilakukan dengan pembagian fungsi ruang tiap lantai: lantai 1 untuk pedagang pakaian, jasa jahit, sembako, dan aksesoris; lantai 2 untuk sayur, buah, ikan, daging, dan makanan; serta lantai 3 untuk kantor pengelola, perabot rumah tangga, dan kerajinan gerabah.

Meskipun legitimasi formal telah terpenuhi, konsistensi penegakan aturan belum berjalan sepenuhnya efektif. Masih ditemukan pedagang yang berjualan di luar gedung pasar serta tidak membayar retribusi secara rutin. Kondisi ini terjadi karena kewenangan pengelola (UPTD) hanya sebatas memberikan imbauan, sementara kewenangan pemberian sanksi berada pada Dinas Perdagangan dan Satuan Polisi Pamong Praja.

Tingkat kepercayaan pedagang terhadap pengelolaan pasar tidak bersifat seragam. Sebagian pedagang masih menaruh kepercayaan karena pengelola dinilai terbuka dalam menerima aspirasi, namun sebagian lain merasa ragu akibat

lambatnya penanganan keluhan dan persepsi bahwa kewajiban retribusi yang dipenuhi belum sebanding dengan manfaat yang dirasakan.

#### b. Kemampuan Operasional

Pasar Bulu beroperasi sejak pukul 04.00 hingga 17.00 WIB dengan berbagai fasilitas yang telah disediakan, antara lain: toilet (MCK) sebanyak 24 unit, mushola 2 unit, lahan parkir seluas 2.146 m<sup>2</sup>, 6 unit eskalator, jalur landai untuk penyandang disabilitas dan lansia, tempat sampah terpilah tiga jenis, CCTV, APAR, serta sistem retribusi digital berbasis barcode yang telah berjalan selama lebih dari satu tahun.

Namun, beberapa fasilitas belum dimanfaatkan secara optimal. Eskalator hanya berfungsi pada arah naik, sedangkan eskalator arah turun dinonaktifkan dengan pertimbangan efisiensi biaya mengingat sepi pengunjung. Dua unit CCTV di area basement mengalami kerusakan, tabung APAR tidak terpasang pada tempatnya, dan toilet di luar gedung sudah tidak dapat digunakan. Area belakang pasar tidak memiliki tempat sampah terpilah sehingga sampah bercampur dan menimbulkan bau tidak sedap.

Pengelola pasar cukup responsif dalam menerima keluhan pedagang melalui forum rapat monitoring dan evaluasi. Namun,

tindak lanjut penyelesaian masalah kerap mengalami keterlambatan karena harus melalui koordinasi dengan Dinas Perdagangan dan bergantung pada ketersediaan anggaran. Aspek keamanan juga menjadi perhatian akibat adanya oknum juru parkir yang berperilaku tidak sopan, sehingga menurunkan kenyamanan pengunjung. Kondisi tangga yang curam juga menyulitkan mobilitas pengunjung lanjut usia. Di sisi positif, Pasar Bulu telah mengimplementasikan pembayaran non-tunai melalui metode QRIS sebagai bagian dari digitalisasi pasar.

c. Nilai Substansial

1) Nilai Ekonomi

Sistem retribusi di Pasar Bulu telah ditetapkan secara resmi melalui Perda Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2023, dengan tarif retribusi pasar kota sebesar Rp 1.000/m<sup>2</sup>/hari untuk kios, Rp 900/m<sup>2</sup>/hari untuk los, dan Rp 1.000/m<sup>2</sup>/hari untuk dasaran terbuka. Namun, manfaat ekonomi belum sepenuhnya dirasakan pedagang. Kondisi pasar yang sepi pasca pandemi menyebabkan sebagian pedagang merasa retribusi yang dibayarkan belum sebanding dengan pendapatan harian.

2) Nilai Sosial Budaya

Nilai sosial budaya terwujud melalui interaksi tawar-menawar yang akrab antara pedagang dan pembeli, pembagian zonasi pasar yang memudahkan pencarian barang, serta pelestarian kerajinan tradisional dari anyaman bambu (gerabah). Keberadaan pedagang gerabah di lantai 3 menjadi cerminan identitas budaya lokal yang masih dipertahankan. Namun, pedagang yang menjual makanan khas oleh-oleh khas Kota Semarang belum lengkap.

3) Nilai Pendidikan

Adaptasi pedagang terhadap teknologi digital masih terbatas. Sebagian besar pedagang, khususnya yang berusia lanjut, mengalami kesulitan dalam menggunakan QRIS secara mandiri. Pengelola belum memberikan pendampingan mengenai pedagang yang ingin pembuatan dan penggunaan QRIS

4) Nilai Politik

Keterlibatan pedagang dalam proses pengelolaan pasar telah dilakukan melalui forum rapat monitoring dan evaluasi. Namun, pelaksanaannya belum berjalan secara rutin dan terjadwal, melainkan cenderung dilakukan

pada momen-momen tertentu, tidak ada jadwal rutin.

#### 5) Nilai Ekologi

Pasar Bulu telah menyediakan tempat sampah terpilah berdasarkan jenis (organik, non-organik, B3) di dalam gedung serta memiliki Tempat Penampungan Sementara (TPS). Pengangkutan sampah dilakukan setiap hari oleh Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) menggunakan gerobak. Namun, pengelolaan sampah masih bersifat konvensional tanpa fasilitas daur ulang mandiri, dan di area belakang pasar fasilitas sampah terpilah belum tersedia.

### **FAKTOR PENDORONG *PUBLIC VALUE* DALAM PELAYANAN PUBLIK PASAR BULU**

#### a. Faktor Aturan

Pengelolaan Pasar Bulu mengacu pada Standar Nasional Indonesia (SNI) 8152:2021 tentang Pasar Rakyat yang mencakup SOP manajemen pengelolaan dan pengembangan SDM, pengelolaan sarana prasarana, pemantauan mutu komoditas, dan pengelolaan berkelanjutan. Kepala UPTD melakukan monitoring keliling pasar setiap hari untuk memastikan aktivitas berjalan sesuai SOP. Kejelasan dan konsistensi aturan ini menjadi faktor

utama yang mendorong tertibnya aktivitas operasional harian, seperti penarikan retribusi yang terjadwal dan pengelolaan kebersihan yang relatif teratur. Namun, efektivitasnya masih terbatas karena kewenangan pengelola dalam penegakan aturan hanya sebatas imbauan verbal

#### b. Faktor Sarana dan Prasarana

Ketersediaan fasilitas di Pasar Bulu secara umum telah mendukung pelayanan kepada pedagang dan pengunjung. Inovasi yang paling menonjol adalah implementasi sistem e-retribusi berbasis *barcode* yang menggantikan sistem manual berbasis kertas. Sistem ini mempermudah rekap retribusi, meningkatkan transparansi, dan mendukung efisiensi kerja petugas. Di sisi lain, pembayaran QRIS oleh pedagang memudahkan transaksi non-tunai bagi pembeli. Namun, pengoperasian eskalator yang tidak penuh karena pertimbangan efisiensi anggaran bertentangan dengan prinsip *public value* yang mengutamakan manfaat bagi pengguna.

#### c. Faktor Kemampuan dan Keterampilan

Petugas Pasar Bulu terdiri dari kepala pasar, tiga petugas penarik retribusi, dan satu petugas keamanan. Seluruh petugas telah memiliki kemampuan komunikasi yang baik dan mampu mengoperasikan sistem digital, termasuk komputer dan alat e-retribusi. Hubungan antar petugas dan

pedagang terjalin dengan akrab sehingga mendukung iklim pelayanan yang kondusif. Namun, keterbatasan jumlah SDM menjadi kendala utama. Kepala UPTD Pasar Bulu merangkap pengelolaan tujuh pasar sekaligus di bawah UPTD Bulu, sehingga pengawasan dan pelayanan tidak dapat dilakukan secara maksimal

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa penciptaan public value dalam pelayanan publik di Pasar Bulu Kota Semarang belum sepenuhnya optimal. Dari dimensi legitimasi dan dukungan, pengelolaan pasar telah memiliki dasar hukum yang jelas melalui Perda Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013, namun penegakan aturan belum konsisten karena keterbatasan kewenangan UPTD. Dari dimensi kemampuan operasional, fasilitas dasar telah tersedia dan sistem retribusi digital berjalan baik, namun optimalisasi fasilitas fisik (eskalator, CCTV, APAR) dan penanganan keluhan masih perlu ditingkatkan. Dari dimensi nilai substansial, nilai sosial budaya relatif terwujud melalui interaksi pasar yang akrab dan pelestarian kerajinan tradisional, namun nilai ekonomi, pendidikan, dan ekologi belum dirasakan secara optimal oleh seluruh pengguna pasar.

## SARAN

- a. Menyelenggarakan sosialisasi mengenai penerapan aturan secara rutin minimal dua kali setahun
- b. Memperbaiki fasilitas fisik prioritas seperti eskalator dua arah, CCTV, dan atap yang bocor
- c. Penertiban juru parkir melalui koordinasi dengan Dinas Perdagangan dan Satpol PP
- d. Melakukan pendampingan kepada pedagang yang ingin membuat QRIS
- e. Menyediakan tempat sampah terpilah di area belakang pasar
- f. Menyelenggarakan rapat monitoring dan evaluasi secara terjadwal minimal satu bulan sekali dengan UPTD dan Dinas Perdagangan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afifah, M. N., Hanani, R., & Astuti, R. S. (2024). Public value pedagang dalam penggunaan e-retribusi di Pasar Tradisional Bangetayu Kota Semarang. Departemen Administrasi Publik, FISIP Universitas Diponegoro.
- Badan Standardisasi Nasional. (2021). SNI 8152:2021 – Pasar rakyat: Persyaratan pengelolaan dan penyelenggaraan. Jakarta: BSN.
- Bozeman, B. (2007). Public values and public interest: Counterbalancing

- economic individualism.  
Georgetown University Press.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Dowling, J., & Pfeffer, J. (1975). Organizational legitimacy: Social values and organizational behavior. *Pacific Sociological Review*, 18(1), 122-136.
- Dwiyanto, A. (2006). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, A. (2020). *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif (Edisi Kedua)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction (3rd ed.)*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ishartanto, M. S. P., & Maesaroh. (2024). Public value pada layanan transportasi publik Bus Rapid Transit (BRT) di Kota Semarang. *Jurnal Administrasi Publik Universitas Diponegoro*.
- Keban, Y. T. (2008). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Meynhardt, T. (2009). Public value inside: What is public value creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook (2nd ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Moenir, A. S. (2014). *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Napitupulu, I. E., & Sihombing, R. S. (2024). Public value kegiatan Keramba Jaring Apung (KJA) dalam pengelolaan air Danau Toba. *JIP-Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 7(11), 12828-12841.
- Novianti, S. B. N., Suprastiyo, A., & Kasiemi, S. (2024). Public values kebijakan relokasi pasar Kota Bojonegoro. *Reslaj: Religion Education Social Laa Roiba Journal*, 6(3), 2084-2094.
- Pemerintah Kota Semarang. (2013). *Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pengaturan Pasar Tradisional*. Semarang: Pemerintah Kota Semarang.
- Pemerintah Kota Semarang. (2023). *Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Semarang: Pemerintah Kota Semarang.
- Pemerintah Kota Semarang. (2021). *Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 115 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Perdagangan Kota Semarang*.
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan*. Jakarta: Sekretariat Negara.

Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.

Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York: United Nations Development Programme.

Waldo, D. (1955). *The Administrative State*. New York: Ronald Press.